

DE LA REFORMA DEL ESTADO A LA REELECCIÓN LEGISLATIVA: ALCANCES Y LIMITES

Rubén Omar Jiménez Olivares



INDICE

Introducción

De la Reforma del Estado a la Reforma Político Electoral (1980 – 2013)

Reforma Político Electoral, la apertura a la reelección consecutiva

- *El principio de la No Reección, una retrospectiva histórica*
- *Argumentos a favor y en contra de la figura de la reelección consecutiva*
 - *Posiciones argumentativas a favor, algunas voces.*
 - *Posiciones argumentativas en contra, líneas generales.*

Conclusiones

Bibliografía

INTRODUCCIÓN

Una democracia representativa no es un sistema en el cual los ciudadanos se gobiernan a sí mismos, sino un sistema en el que las políticas públicas y las decisiones gubernamentales están sujetas al veredicto de las personas.

La representación no es más que la relación entre intereses y resultados. Para unos, como Hobbes, el representante es aquél a quien se le transfiere autoridad por medio de elecciones; sin embargo, y más importante, para los teóricos de la rendición de cuentas el representante es aquel que debe dar cuenta de sus acciones.

En las últimas décadas el Estado Mexicano ha sido sacudido por la exigencia social de democratización, redimensionamiento de su organización y de sus funciones para que de forma integral otorgue respuestas reales a demandas colectivas sentidas, que tienen un gran atraso histórico. Ese rezago ha producido una paulatina erosión y desgaste de legitimidad en el actuar gubernamental y, por ende, una casi inexistente relación gobierno – ciudadanos más allá del momento electoral. Conservar un cierto equilibrio entre la participación de la sociedad en la cosa pública y la capacidad de respuesta y permeabilidad del gobierno es, quizás, el desafío más importante para la consolidación de la democracia.

Este escenario de demandas sociales insatisfechas ha ido redundando en la reconfiguración de nuestro sistema político-electoral, a partir de 1979. Los cambios no fueron de naturaleza fortuita, ni concesiones de buen grado, sino resultantes del reacomodo de variables gestadas desde movimientos sociales y la incansable oposición partidista que lograron impactar al gobierno. Éste, para ampliar su capacidad de maniobra, y no ver mermada su base política, buscó dar respuestas a través de sucesivas reformas electorales que, poco a poco, fueron dando cuerpo a un sistema de partidos, lo cual resultó en modificaciones en los órganos de representación y gobierno. Esta dinámica se ha expresado en distintas dimensiones: federal, estatal y municipal.

Fue a mediados de los setentas cuando al régimen, y sólo después del movimiento estudiantil de 1968, la insurgencia guerrillera y su contraparte de la “guerra sucia”, se le planteó la urgente necesidad de garantizar su continuidad. Con resistencias internas, y una vez que la oposición oficialmente reconocida no participó en las elecciones presidenciales

de 1976, dio paso a una convocatoria incluyente para todas las fuerzas políticas marginadas, replanteando la dinámica de acceso al poder monopolizado. A lo que Norberto Bobbio llamó el “poder político visible”, un poder que expuesto al público permitiera a los actores políticos y ciudadanos participar del proceso de toma de decisiones mediante el voto. El camino sería largo, y aún en construcción, pero sin duda tuvo su primer cimiento en la formulación de reglas más o menos equitativas, que propiciaran la expresión de la pluralidad, aun limitadamente, pero que en un futuro darían vida a los organismos que por su naturaleza materializarían esos propósitos. Incluso, con toda su difusa lejanía, la posibilidad de la alternancia.

El poder político democrático, que se traduce en su máxima expresión en una búsqueda de consenso y legitimidad, era un horizonte de amplia aspiración social. Así, en las siguientes décadas se realizó una serie de acciones que pretendían mostrar un gobierno comprometido con la construcción de una democracia que sólo seguía siendo una promesa. A este efecto, los partidos políticos y la ciudadanía deberían tener su lugar asegurado por medio de procesos claros y confiables, que demostraran una aspiración compartida, por parte del gobierno, para superar la crisis político– social a la que había llegado el régimen de un solo partido.

Este inicio de construcción democrática debía empezar por garantizar la vieja aspiración revolucionaria: “Sufragio efectivo...”. era el renglón más vulnerado. El voto, según toda teoría democrática, es el acto político ciudadano más importante. La razón es que se considera que la fuente última y fundamental del poder reside en la voluntad de los ciudadanos, quienes tienen la potestad de decidir quiénes y con qué proyecto político acceden al poder, lo ejercen en su nombre y los representan, federal, estatal o municipalmente. Este esquema, sin duda, demanda reglas claras y consensuadas. También unos organismos que, con legitimidad, rigor e imparcialidad las apliquen y administren.

A eso se quería llegar. Las exigencias se hacían de diversos modos, desde las demandas de representación política hasta las de eficiencia del poder público para satisfacer muy diversas necesidades sociales. El sustrato político, en todos los casos, se podría interpretar bajo la moderna premisa de que en las sociedades democráticas la participación ciudadana es la pareja indispensable de la representación política. Esto supone la combinación entre

un ambiente político democrático y una voluntad individual de participar. El proceso hacia una verdadera democracia representativa comenzó modificando sustancialmente el sistema electoral, entendido éste como el conjunto de reglas que rigen el desarrollo de los procesos comiciales. El sistema electoral que explica el modo según el cual el elector manifiesta por medio del voto el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños¹

A pesar de que en México desde 1918 jamás dejó de celebrarse una sola elección. Es importante subrayar que las elecciones y las reglas electorales tuvieron siempre un papel muy importante en la manutención de statu quo, pues en palabras de José Woldenberg: “eran un mecanismo complementario para salvaguardar la operación interna de la coalición gobernante (...)”².

Dentro del unipartidismo hegemónico priista, incluso con más partidos en aparente competencia, las reglas estaban hechas a su medida. Sin elecciones libres, la combinación de estos factores trazaba un círculo impenetrable para la real competencia de otros partidos en liza por el poder.

En este tenor, para Mauricio Merino³, catedrático y ex consejero electoral del IFE, “el sistema electoral forma parte de un régimen político, y en consecuencia no puede entenderse como algo ajeno a los valores, las normas y las instituciones que le otorgan coherencia a ese régimen en su conjunto (...), el sistema electoral puede ser impulsor y ancla de cambios políticos”. Y durante décadas, en efecto, el régimen vertical fue el mayor freno para la composición de un sistema de partidos competitivo, pluripartidista en sentido estricto, donde todos los partidos políticos participantes de los comicios gozaran a cabalidad de igualdad de condiciones para contender en el contexto de la incertidumbre democrática, sin ganadores definidos de antemano.

Las reformas electorales abrieron terrenos nuevos y escenarios inéditos en la conformación del sistema de partidos, que transitó, hacia finales de los 70's, de la hegemonía a la predominancia. Es decir, del régimen de un partido que tenía al Ejecutivo y al Legislativo

¹NOLHEN, Dieter, (1998) *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina (Sistemas electorales parlamentarios y presidenciales)*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE) – Instituto Federal Electoral (IFE).

²WOLDENBERG, José. (2002) *La Construcción de la Democracia*. México, Plaza Janés, p. 85.

³MERINO, Mauricio. (2002) *La Transición votada; crítica a la interpretación del cambio político en México*. México, Fondo de Cultura Económica (FCE), pp 48- 49

en su totalidad, así como a todos los gobiernos estatales y municipales, por décadas, al de un partido que comenzó, por vía de las urnas, a perder puestos de elección, ganados legalmente por la oposición y reconocidos por el gobierno.

Esas reformas, a partir de los 90', dieron paso a un auténtico régimen de partidos, reflejo de la pluralidad política existente, los cuales comenzaron a ganar un mayor número de gubernaturas, alcaldías y curules, formando un mosaico político sin precedente hacia 1997. Los partidos políticos apoyados por los ciudadanos fungieron como innovadores del comportamiento político y como agentes de nuevas formas de organización de la representación, la participación y la institucionalización de los mecanismos decisorios en la vida pública.

En el escenario de una elección inesperadamente competida y cuyos resultados fueron cuestionados por los opositores y amplias franjas sociales, en 1988 el régimen llegó al límite.

Llegada la década de los noventa, y en franco contexto de crisis sistémica, el abordaje de la imperativa Reforma del Estado, se incorporaría como premisa para garantizar el funcionamiento, equilibrio y sobrevivencia de un sistema político que en su conjunto, anunciaba colapso.

Las diferentes administraciones federales muestran desde Miguel de la Madrid, pasando por las de "la alternancia" Vicente Fox y Felipe Calderón, su caracterizado punto de apoyo en la transformación (económico, político, y/o administrativo). Lo cierto es que, pese a las propuestas de cambio, éstas no han sido lo suficientemente integrales, de ahí la constante preocupación de las diferentes administraciones por intentar "grandes transformaciones" que se limitan a rubros específicos y focalizados

La Reforma del Estado discutida por casi dos décadas en el contexto internacional y nacional, se plantearía en el 2012, para ser aprobada en diciembre 2013, después de su devenir histórico de avances y retrocesos, reducida a su expresión mínima, negociable y aceptable entre los partidos políticos para quedar en "reforma fiscal, educativa, energética, laboral y político-electoral".

Los cambios, que ésta última introduce se pueden agrupar en seis grandes ejes temáticas:

1. Régimen de gobierno
2. Autoridades electorales
3. Régimen de partidos
4. Fiscalización y rebase de tope de gastos de campaña
5. Comunicación política
6. Instrumentos de participación ciudadana

Para objeto de esta tesina, una iniciativa de reforma al histórico precepto constitucional, “Sufragio efectivo....no reelección”, en las figuras de los legisladores federales, locales y ayuntamientos.

A pesar que desde hace una década, la legislación latinoamericana vigente era claramente favorable a la reelección: más de dos terceras partes de los países de la región (13 de 18) la permiten. Sin embargo, la normativa ofrecía variaciones importantes. Mientras en cinco países (Argentina, Brasil, Perú, Venezuela y República Dominicana) la reelección consecutiva estaba permitida, en los otro ocho (Bolivia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Uruguay) sólo era posible transcurrido al menos un mandato presidencial. En las cinco naciones restantes (Colombia, Guatemala, Honduras, México y Paraguay) la reelección estaba totalmente vedada. Solo en uno de estos cinco países (Colombia) el debate se abrió con la posibilidad de reimplantarla.

La tendencia regional de las reformas durante los últimos 25 años, es también claramente favorable a la reelección. De diez países que modificaron su normativa sobre el tema, siete lo hicieron a favor y solo tres en sentido contrario a la misma. Argentina, Brasil, Perú, Venezuela y República Dominicana pasaron de la reelección alterna a la inmediata; Ecuador pasó de la prohibición total a permitir la reelección después de un mandato presidencial. En Costa Rica, la decisión de la Sala Constitucional reimplantó la reelección de manera alterna. Por el contrario, en tres países donde la reelección inmediata estaba permitida al inicio de la Tercera Ola, esa posibilidad hoy no existe: en Paraguay está prohibida en todo momento; en Nicaragua solo se admite la reelección después de

transcurrido un periodo; Colombia, por su parte, adoptó un enfoque restrictivo, pasando de permitir la reelección alterna a la prohibición total.

Resumiendo, siete de las diez modificaciones favorecieron la reelección presidencial (inmediata en cinco países y alterna en dos), mientras que otras tres reformas la prohibieron (por completo en dos casos y en lo inmediato en uno).

De lo descrito, lo trascendente de la apertura a la reelección. La reforma político-electoral de diciembre de 2013 puso fin, luego de 80 años, al antirreeleccionismo como uno de los supuestos valores centrales del sistema político mexicano. Con esta reforma, los diputados federales y senadores podrán permanecer hasta 12 años consecutivos en el cargo: los primeros podrán ser reelectos hasta en tres ocasiones, y los segundos en una ocasión. Para el caso de los ayuntamientos —presidentes municipales, síndicos y regidores—, únicamente se contempla la posibilidad de reelección por un periodo adicional de tres años

El debate “entre liberales y conservadores” parcialmente resuelto en 1824, con una nueva argumentación y alcances, sería retomado en el presente año, para finalmente ser modificado, “Sufragio efectivo, si reelección”, a partir de las premisas, fortalecimiento de la rendición de cuentas y la profesionalización de representantes del Poder Legislativo - Cámara de Senadores y Diputados, federal y local- , y Poder Ejecutivo, en el ámbito local, presidencias municipales y ayuntamiento.

Ante el escenario de aprobación de la reforma federal, los senadores podrán ser electos hasta por dos y los diputados federales hasta por cuatro periodos consecutivos. Sin embargo, deberán ser postulados por el mismo partido, a menos que hayan renunciado a su militancia antes de la mitad de su mandato (art. 59). Las entidades federativas deberán regular la reelección de los presidentes municipales, regidores y síndicos, quienes podrán ser reelectos por un periodo consecutivo, siempre y cuando el periodo de su mandato no sea mayor a tres años. También deberán permitir la reelección de los diputados de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa del DF por hasta cuatro periodos consecutivos. Igual que a nivel federal, su postulación deberá ser por el mismo partido, a menos que haya renunciado a su militancia antes de la mitad del mandato (art. 115, fracción I). La reforma se aplicará a los diputados y senadores electos en 2018.

Asimismo, se plantea la reelección en los Ayuntamientos, por lo que se proponen reformas al artículo 115 de la Constitución; los integrantes postulados por un partido político o por una coalición de partidos requerirán que la postulación para su reelección se realice por el mismo partido o alguno de los partidos; los que hayan sido electos por la vía de candidatura independiente, sólo podrán ser reelectos con ese mismo carácter

Si bien las reformas secundarias se encuentran en proceso en los estados, con fecha límite 30 de junio del 2014, es propósito de este documento de trabajo presentar y analizar el devenir de la reforma tocante a un principio históricamente cuestionado, defendido, y antepuesto a toda modificación, *la No Reelección...consecutiva*.

Ante la reforma tocante a este principio en lo relativo al Poder Legislativo, para efectos de análisis de este escrito nos plantamos como preguntas torales para aproximarnos a respuestas legal y políticamente viables, ¿Qué proceso político e histórico debió seguir esta reforma planteada con visión de integralidad y reducida a subsistemas? ¿Qué argumentos y propósitos tuvo el constituyente para después de un siglo dar cabida una reforma al precepto “no reelección”, y que en el mediano y largo plazo tenderá a modificar significativamente el sistema político electoral, de partidos y de gobierno? ¿Qué argumentos prevalecen por parte de quienes cuestionan esta modificación? ¿Cuál es el escenario esperado para la federación, estados y municipios a partir de la reelección consecutiva de los legisladores? , y en este sentido, ¿cuáles son los alcances y límites que presenta esta controversial reforma, entendida ésta desde el conjunto de reformas aprobadas en el presente sexenio 2012 – 2018?

1.- De la Reforma del Estado a la Reforma Político Electoral

Una reforma es un proceso permanente de cambios y correcciones graduales, es un movimiento que apunta a mejorar y perfeccionar, incluso radicalmente, ya que una reforma, es literalmente una recreación desde el principio, pero no a destruir el ordenamiento existente, porque considera como valores absolutos de civilización de los principios en los que se basa.⁴

En esta tesitura, la tesis de Reforma del Estado, se originó en Estados Unidos se originó en los círculos de la planificación económica del gobierno de Estados Unidos, en torno a cuyos planteamientos se reunieron en la capital norteamericana en noviembre de 1989 los representantes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela, la coincidencia se centró en las reformas estructurales de índole económico, a efecto de impactar al resto de los subsistemas. La tesis central de esta reforma del Estado era la disminución de su tamaño para obtener, según referían los propugnadores de la idea, “un Estado pequeño pero eficaz”. Desde la perspectiva histórica, la Reforma del Estado, no es más que un episodio de la eterna lucha por el poder y la dominación social. Todo se resume en términos de poder⁵.

Los ajustes fiscales, macroeconómicos y sociales de los países de América Latina, destacaban de forma paralela el intento por restaurar el prestigio y la autoridad de las instituciones públicas. El método recomendado estribó, sin embargo, en enfrentar los problemas económicos con el impulso a la mayor participación del sector privado en los asuntos económicos.

Es decir, las reformas económicas se vinculan con la gobernabilidad democrática, en tanto que buscan establecer equilibrios entre gobernantes y gobernados, entre intereses particulares e intereses generales, a fin de generar mayores consensos entre la ciudadanía y reducir, en la medida de lo posible, la resistencia social a los cambios

⁴ BORJA, Rodrigo. Enciclopedia de la Política. FCE, 1997.

⁵ Léxico de la Política, 1995.

Lo anterior, debía de reforzarse con una reforma electoral y la consiguiente reorganización de los partidos políticos. La protección del voto se lograría a través de la reforma política electoral, que de forma mínima debía de contener:

- 1.- Reforzamiento de los órganos electorales
- 2.- Formas incuestionables de selección de autoridades electorales
- 3.- Sistema de control y fiscalización de los recursos de los partidos políticos,
- 4.- Mecanismos para la participación ciudadana que forjaran sistemas de vida democráticos

La reforma política busca la mejora en la relación Estado–sociedad a través de la legitimidad de las acciones del Estado en la búsqueda de la modernización. Este tipo de reforma intenta garantizar la gobernabilidad a través de la adecuación institucional de la relación Estado–sociedad civil, así como la interrelación entre poderes. Al mismo tiempo trata de establecer mecanismos de rendición de cuentas, de vigilancia y control entre los responsables políticos y burócratas. En este tipo de reformas, los partidos políticos y los distintos sectores sociales son los principales actores, debido a que, al desarrollar sistemas electorales competitivos, transparentes, eficientes, representativos, entre otros, permite que la formación de gobiernos sea legítima y cuente con mayorías estables y leales.

Desde 1930 y hasta la crisis del sistema en la década de los noventas, las reformas establecidas en las diferentes administraciones priistas en México han supuesto cambios unilaterales, verticales y unidireccionales en los que difícilmente se incluían actores distintos al monopolio político establecido por el PRI y la supremacía de los ejecutivos en turno. Con la intervención casi absoluta del presidente en todo el ámbito estatal, y gracias a la cohesión partidista del PRI, la formulación de reformas y su consecuente traducción en cambios legislativos no supuso oposición entre los distintos actores afectados, sobre todo en el ámbito constitucional.

El camino de la reforma se anuncia al término de la década de los 80's, el entonces presidente Miguel de la Madrid promovió una serie de reformas en las que se inicia un proceso de redimensionamiento estatal, de simplificación administrativa y disciplina fiscal

(antecesor de la reforma económica cuya estrategia planteaba el reordenamiento y el ajuste estructural de la devastada economía producto de las concurrentes crisis económicas). En cuanto a la reforma política, la propuesta del Ejecutivo se traduce en una reforma electoral enfocada a la integración del Congreso de la Unión y a fijar algunas reglas que equilibren la competencia electoral.

En palabras del estudioso José Luis Méndez, catedrático del Colegio de México, en su texto *Reforma del Estado, alcances y límites*, señala, “las reformas que en México tuvieron cabida a finales de los 80’s, en el contexto de la reforma del estado ‘salinista’, pero mostraron que carecían de un profundo o al menos mejor planeado programa de reformas políticas, no fue fácil transitar en terrenos económicos paralelos a los políticos”.

Desde la alternancia en el Poder Ejecutivo en el año 2000, la correlación de fuerzas políticas cambiaron de manera drástica, al haber un Presidente de un partido diferente al que había gobernado México en 70 años, que se enfrentaba a un Congreso que no tenía mayoría, y en algunos casos incluso hostilidad. No hubo espacios de acuerdo político para reformas, pese a las expectativas, sí lo hubo para visualizar la trascendencia de que éstas se llevaran a mediano plazo. La administración de Vicente Fox se caracterizó por ser un gobierno dividido al carecer de mayoría tanto en la Cámara de Senadores como en la de Diputados. Las legislaturas locales se encontraban influidas por los gobernadores de oposición y su margen de maniobra para imponer lealtad y disciplina entre los miembros de su partido fue limitado.

La transformación en la relación entre poderes, más que equilibrar la fuerza de los actores, se transformó en enfrentamiento y control de parte de los legisladores. Lejos de una cooperación, creó un nuevo equilibrio que ha favorecido al Legislativo sobre el Ejecutivo.

Es entonces, cuando el Congreso - en palabras del estudioso Alfonso del Rosal, en su texto, *Apuntes sobre la transición en el Poder Legislativo mexicano: la reelección inmediata, la regulación del cabildeo y la disciplina de los legisladores federales*- “⁶se enfrenta a nuevas

⁶ DEL ROSAL, Alfonso y Hermosillo (2008). *Apuntes sobre la transición en el Poder Legislativo mexicano: la reelección inmediata, la regulación del cabildeo y la disciplina de los legisladores federales*. Porrúa -H. Cámara de Diputados LX Legislatura.

formas institucionales, pues la nueva conformación cambia sustancialmente la relación y el diálogo, tanto al interior de éste, como entre poderes. Por este motivo, el Congreso fue centro de acuciosos estudios sobre estructura, funciones y peso específico, en el ámbito nacional y local”.

A diferencia de su antecesor, el ex presidente Felipe Calderón, en el año 2006 plantearía una propuesta de reformas que no necesariamente conformarían una agenda para la discusión de una reforma del Estado integral. Se mencionaban temáticas que bien podían ser ejecutadas mediante reformas administrativas y/o políticas, es decir, el escenario planteaba la posibilidad que para llevar a cabo estas propuestas no necesariamente se deban efectuar cambios constitucionales que requieran altos niveles de aceptación de parte de los actores involucrados (unificación de tiempos electorales, reducción de financiamiento público y transparencia, número e integración de ambas Cámaras, etc).

La reelección legislativa, si bien aparece como análisis de figura desde la propuesta integral de Reforma del Estado de 1982, durante los siguientes años, sexenios de negociación y cabildeo por hacer avanzar una agenda, lo cierto es que aparece de nueva cuenta hasta el mediados del año 2012, inicio sexenal de Enrique Peña Nieto, como parte de un “paquete de reformas político electorales, que en su conjunto con las otras, representan la tan anhelada “Reforma del Estado”.

La reelección consecutiva, como elemento de profesionalización de los representantes del Poder Legislativo, ente estratégico en el equilibrio de los poderes públicos, coadyuvante de la gobernabilidad, en palabras de Mauricio Rosell y Blanca Fernanda Gutiérrez, “de lo que se trata es contar con un poder legislativo vigorizado y con operación eficiente que cumpla con sus funciones de análisis, deliberación y discusión en torno a los grandes problemas que afectan a la población y de proposición de soluciones a los mismos”⁷.

⁷ ROSELL, Mauricio, GUTIERREZ, Blanca Fernanda (1999). *Reelección legislativa para un Congreso fuerte*. Nexos, <http://www.nexos.com.mx/?p=9148>

2.- Reforma Político Electoral, la apertura a la reelección consecutiva

El principio de la No Reelección, una retrospectiva histórica

En la siempre inminente, pero nunca acabada reforma del Estado en México, que como una de sus partes fundamentales implicará una nueva reforma político-electoral de nivel constitucional y secundaria, uno de los temas netamente electorales y parlamentarios que desde ahora ya se perfila como de gran polémica, es el de la posibilidad de la reelección para periodo inmediato o consecutivo, tanto a nivel ejecutivo como legislativo, si bien esta última, es la que más posibilidades reales tiene de ser llevada a la ley fundamental, pues no enfrenta los obstáculos históricos y de tradición política que -no obstante el paso de décadas- sigue presente en el consciente colectivo de la nación mexicana que recuerda con repudio los daños ocasionados por reelecciones de dictadores⁸.

La palabra reelección tiene una fuerte y amplia connotación para la sociedad mexicana, más allá se simplemente formar parte de nuestro imaginario colectivo, ha sido una de las reglas no escritas del sistema político.

La reelección fue una de las causas abanderadas por la Revolución y un fenómeno posrevolucionario hasta que quedó interrumpido, lo que explica la necesidad de entender que México vive otro momento histórico, y que tanto la clase política como la sociedad han cambiado. A partir de esto la historia registra, que desde 1824 en el primer texto constitucional de la República, es permitida la reelección de los legisladores, hasta 1932 en que se prohíbe la reelección consecutiva.

En el derecho interno los únicos antecedentes que podemos encontrar en relación a esta prohibición son el artículo 110 de la Constitución de Cádiz de 1812 y el 51 de la de Apatzingán de 1814. Tanto las constituciones de 1824 y 1857, los planes y programas de gobierno propuestos por los precursores y los realizadores de la Revolución mexicana y el texto original de la Constitución de 1917 limitaron la aplicación del principio de no reelección de forma exclusiva a los titulares del poder ejecutivo de los estados y la federación.

⁸ ANDREA SANCHEZ, Francisco José. Revista Jurídica. Boletín Mexicano de Derecho Comparado 103. Biblioteca Jurídica Virtual

La primera propuesta de reforma a esta disposición fue presentada en el mes de octubre de 1964 por el líder del Partido Popular Socialista, Vicente Lombardo Toledano. En su proposición planteaba la reintroducción del principio de reelección absoluta e ilimitada respecto a los diputados federales, tanto de mayoría como de partido, con la única condición de que así lo decidieran los partidos políticos que los propusieran y obtuvieran los votos suficientes. Sin embargo, ésta no prosperó.

Numerosos son los argumentos con que se sustentan las posiciones en contra y a favor de la reelección de los legisladores, por un lado teniendo como base el sistema de incentivos y responsabilidades que se puede crear, ausente hasta el momento, y demostrando el provecho de este útil mecanismo. Por el otro, los problemas de índole político y el llamado enquistamiento del Congreso.

Entre los principales argumentos a favor de la reelección inmediata se encuentran: la posibilidad de una profesionalización del cuerpo parlamentario, la adquisición de mayores responsabilidades por parte de los legisladores y el verdadero dialogo entre los representantes y los representados.

El concepto de reelección es un concepto que se utiliza principalmente en el ámbito de la política para hacer referencia al acto mediante el cual una persona que ejerce un cargo político elegible puede presentarse luego de terminado su período en funciones a una reelección. No todos los cargos políticos son elegibles pero muchos sí y normalmente algunos de ellos permiten la reelección, mientras que otros no, pudiendo además esto variar de región en región o país en país.

Una de las características constitucionales más peculiares de América Latina en materia electoral es la prohibición de la reelección. Por reelección se entiende el derecho de un ciudadano (y no de un partido) que ha sido elegido y ha ejercido una función pública con renovación periódica de postular y de ser elegido una segunda vez o indefinidamente para el mismo cargo (ejecutivo) o mandato (parlamentario). En América Latina, dada la

frecuencia con la cual se prohíbe la reelección de un mandatario, el tema se discute más bien bajo el concepto de la no-reelección⁹.

De forma puntual como precepto político, se prevé que éste permite a un ciudadano que ha sido elegido para una función pública sujeta a un periodo de tiempo previamente determinado por la Constitución y las leyes, el derecho de volver a postularse y ser nuevamente electo una o más veces para la misma posición, regularmente mediante asambleas electorales en las cuales participan todos o una gran mayoría de los ciudadanos de un país, a través del *sufragio* directo o indirecto, principalmente para la designación de los funcionarios que deben ocupar los cargos políticos, administrativos o representativos, como lo son el presidente y vicepresidente de la República y los miembros del Parlamento o Poder Legislativo. También por escogencia institucional y procedimientos de segundo grado, se pueden reelegir otras funciones sujetas legalmente a tiempo limitado, como es frecuente en organismos judiciales y electorales.

De esta manera, el vocablo *reelección* está compuesto por el término *election*, latín “electio”, verbo eligere, elegir. Volver a elegir.

En el lenguaje político común el término *reelección* tiene mayor uso cuando se aplica a la posible prolongación del titular del Poder Ejecutivo, o sea el Presidente de la *República*. A tal situación se le llama también continuismo, y en dicho caso, este último vocablo se emplea para señalar un mal político contrario al sistema democrático porque evita el desarrollo de una de sus virtudes como resulta ser la alternabilidad en el *poder*.¹⁰

⁹ http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_publica/Tratado/La%20Reeleccion.htm

¹⁰ http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/reeleccion.htm

Argumentos a favor y en contra de la figura de la reelección consecutiva

Siguiendo con el objetivo de este trabajo de contribuir al análisis de uno de los aspectos fundamentales del proceso integral de transformación y fortalecimiento de este poder, el de la reelección inmediata de los legisladores, mediante la revisión de sus antecedentes, y el análisis de su pertinencia en nuestro orden constitucional, la consideración de los principales argumentos a favor y en contra, son elementos centrales para dimensionar su impacto político, electoral y social de su modificación.

Según Armando Benedetti Jimeno, las razones para instituir la reelección serían "tan válidas como aquellas que se (le) oponen uno podría suscribir una cosa o la otra".

Posiciones argumentativas a favor, algunas voces

La aplicación del principio de no reelección inmediata a los miembros del poder legislativo constituye un serio obstáculo para la profesionalización de este órgano colegiado y la elevación de la calidad de las personas que llegan a las cámaras. Menosprecia la experiencia y los conocimientos adquiridos por quienes se han desempeñado alguna vez como legisladores y, al obligar a los legisladores a alternar su desarrollo profesional en el Congreso con otras actividades políticas o trabajos en la administración pública, entorpece el desarrollo de una carrera parlamentaria. Dificulta también la conformación de un espíritu de cuerpo y de una tradición parlamentaria, la especialización en el conocimiento de la dinámica interna y el ejercicio de una actividad permanente y experta. Limita la eficiencia, productividad y continuidad de los trabajos legislativos, así como la conservación del espíritu de la ley y evita, consecuentemente, que el legislativo se convierta en un cuerpo de verdadera fuerza frente al ejecutivo, con un sentido y una intervención precisa y definida en la vida política del país. (Mauricio Rossell, Nexos)

La politóloga Denisse Dresser aporta su postura a favor, al destacar "Sin reelección, los legisladores continuarán actuando sin atender a sus representados, sin medir las consecuencias de sus actos ni el volumen de sus gastos, sin recibir sanción por sus abusos.

El Congreso —como funciona hoy— no representa los intereses de los mexicanos, sino los de las cúpulas partidistas o los poderes fácticos precisamente porque no hay reelección. La reelección ataría a los legisladores a las agendas ciudadanas. La reelección —con límites establecidos— serviría como un mecanismo democrático de supervisión”¹¹.

En palabras de Alonso Lujambio, "los legisladores se vuelven expertos trabajando... Los legisladores profesionales le hacen el seguimiento a las leyes que impulsan y aprueban, proponen ajustes cuando en la fase de implementación las cosas no salen como debieran. Los legisladores profesionales acuden a las reuniones interparlamentarias a aprender, a discutir, a intercambiar información, datos, evidencias, argumentos. Los legisladores profesionales son los guardianes de la institución parlamentaria: consultan archivos de comisiones (y no permiten que los archivos desaparezcan en cada Legislatura), tienen incentivos para organizar cuerpos permanentes de asesores verdaderamente especializados, tienen incentivos para aprender nuevas cosas porque podrán capitalizar su esfuerzo. Los legisladores profesionales producen legislación de calidad, porque van profundizando en el conocimiento de la o las materias sobre las que legislan.”¹²

Para el especialista en derecho constitucional, Miguel Carbonell, “crearía una relación más directa entre los representantes y los electores. Al tener que regresar los legisladores a buscar el voto en sus distritos originales, se generaría un incentivo para una mejor y más eficaz gestión por parte de los representantes y para mantener un contacto más estrecho con los votantes. En un diseño político que, como en el caso mexicano, no permite la reelección inmediata, el legislador busca mantener estrechas relaciones políticas con su partido más que con su electorado. Sabe que al terminar el periodo para el que fue electo dependerá del partido la posibilidad de continuar con su carrera política. En cambio, si se permitiera la reelección inmediata, los legisladores no solamente buscarían promoción hacia adentro de sus partidos —como sucede en la actualidad— sino que prestarían mucha mayor atención a los electores”¹³

¹¹ DRESSER, Dennise. *La reelección, un mecanismo democrático*. En las tres y un cuarto. <https://lastresyuncuarto.wordpress.com/tag/denise-dresser-la-reeleccion-un-mecanismo-democratico>

¹² "La reelección de legisladores: las ventajas y los dilemas", *Quórum*, México, enero de 1996, p. 23

¹³ CARBONELL, Miguel. *La reelección legislativa, una propuesta de cambio constitucional*. En <http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont13/anal2.htm>

Posiciones argumentativas en contra, líneas generales.

En algunos países, como Estados Unidos de América, donde se permite la reelección legislativa consecutiva, se ha podido apreciar -en especial a partir de los noventa- un creciente clamor para limitar el número de periodos de reelección consecutiva posibles, como solución a una serie de problemas que se han hecho patentes en dicho país. Lo que inicialmente se consideró que era precisamente una muestra de la democracia llevada a su más pura expresión: el que un electorado pueda, si así lo desea, continuar reeligiéndose casi ilimitadamente -el límite sería la edad de los representantes que cumplidos los ochenta años, en ocasiones no son aptos física ni mentalmente para la encomienda, si bien se ha dado el caso de legisladores con noventa años más eficaces y competentes que sus colegas jóvenes- ahora resulta más bien una fórmula para alcanzar un autoritarismo legislativo¹⁴.

En términos generales, el amplio rechazo popular a la reelección no está fundado en argumentos concretos sobre el funcionamiento de la democracia sino en una memoria histórica marcada por la debilidad y la inestabilidad institucional, combinada con el temor a caudillos que estaban empeñados en perpetuarse en el poder. Tras la Revolución mexicana, la prohibición de la reelección presidencial se convirtió en un pilar del nuevo régimen político que desde entonces ha contribuido a la estabilidad política en el país y la transferencia pacífica del poder.

Modificación constitucional, a partir de la reforma político electoral 2014.

Con la promesa oficial de que “la reforma político-electoral aprobada por el Congreso dará nueva dinámica al sistema político, de partidos políticos y rendición de cuentas. La participación de la sociedad civil es indispensable para el mejor desarrollo democrático de instituciones, así como monitorear los resultados y aportaciones que los legisladores

¹⁴ Los críticos argumentan que la reelección expone al sistema político al riesgo de una "dictadura democrática" y refuerza la tendencia hacia el liderazgo personalista y hegemónico inherente al presidencialismo. Agregan además que los segundos mandatos son por lo general de mala calidad. Desde 1978 a la fecha, siete experiencias parecen confirmar los argumentos acerca de estos peligros y defectos: la de Stroessner en Paraguay (inconclusa debido al golpe de estado de 1989, luego de varias reelecciones sucesivas), la de Balaguer en República Dominicana (acortado su último mandato de cuatro a dos años debido al fraude cometido durante su última reelección en 1994), la de Fujimori en Perú (inconclusa debido a su fuga del país por fraude y corrupción), la de Menem en Argentina (acosado por problemas económicos, desempleo y denuncias de corrupción), los mediocres segundos gobiernos de Carlos Andrés Pérez (inconcluso por destitución) y de Rafael Caldera, y finalmente la renuncia anticipada de Gonzalo Sánchez de Lozada en Bolivia durante su segundo mandato (<http://www.observatorioelectoral.org/informes/tendencias/?id=22>)

realicen a nivel local y federal “, las comisiones unidas del Senado de la República aprobaron el lunes 2 de diciembre de 2013, en lo general el dictamen de la Reforma Política Electoral, por votación de 29 a favor, 2 en contra y 4 abstenciones.

Un total de treinta artículos integran doce temas: reelección legislativa de diputados federales, locales y senadores; reelección de alcaldes, regidores y síndicos; ley de partidos políticos; autonomía de la procuración de justicia; creación del Instituto Nacional de Elecciones; autonomía de la comisión encargada de evaluar la política social; autonomía de los órganos electorales locales; aprobación de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública por parte del Congreso; adelanto de la toma de posesión del Titular del Ejecutivo a octubre; ratificación de secretarios de Estado, gobierno de coalición, así como establecimiento de forma de gobierno democrático y laico en los estados.

El establecimiento de la elección consecutiva de legisladores locales encuentra sustento en el artículo 116, fracción III, párrafo segundo de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, del cual se desprende la posibilidad de la elección consecutiva hasta por cuatro periodos consecutivos.

En el caso de la elección consecutiva de integrantes del ayuntamiento hasta por un periodo adicional, encuentra su sustento en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 115 Constitucional, que prevé que las legislaturas locales deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años.

En la Constitución Política Local deberá establecerse que los presidentes municipales, síndicos y regidores podrán ser reelectos por un periodo adicional, esto es por un periodo de mandato de los ayuntamientos de hasta seis años, debiendo ser propuestos para la reelección por el mismo partido político que los postuló inicialmente, y siempre y cuando no hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Como se señaló en líneas anteriores, mientras, los senadores tendrán derecho hasta dos elecciones, lo cual les permitirá estar 12 años en su escaño; y los primeros beneficiados de

estas nuevas reglas serán quienes lleguen al Senado en el 2018; es decir, cuando concluya el periodo de los actuales legisladores federales.

esta reforma, los senadores y diputados federales podrán elegirse hasta completar 12 años en una Cámara, y de ahí podrán saltar a la otra y competir por otros 12 años, y así de manera sucesiva, pues no anula la regla de que los legisladores federales pueden cambiar de una a otra Cámara federal o estatal.

El dictamen contempla que las constituciones de los estados tienen que establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional y siempre y cuando el periodo de mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años.

De igual manera, deja en claro que la reelección no será aplicable para aquellos diputados locales, presidentes municipales, regidores y síndicos que se encuentren en funciones a la entrada en vigor de este decreto.

Conclusiones

- La Reforma del Estado anunciada hace dos décadas, se redujo a la expresión de una serie de reformas por ejes estratégicos, entre ellos el relativo al sistema político electoral, si bien no existe una intervención sistémica que garantice resultados sostenidos, sí existe una “parteaguas” en las reformas aprobadas, con énfasis, en lo relativo a la reelección consecutiva, donde el objetivo central del debate, y la aspiración, es la profesionalización de representantes públicos y legisladores, y para ello se modificó un precepto de naturaleza histórico y política “intocado”, la reelección consecutiva.
- México demanda un sistema político que responda a las transformaciones sociales de orden global, nacional y local que han marcado su devenir histórico. Existen nuevas reglas del juego en donde los diferentes grupos facticos quieren conformar nuevas agendas públicas y políticas. Los ciudadanos, partidos y organizaciones negocian cada vez con mayores libertades, por lo que es necesario crear mecanismos que reglamenten estas actividades.
- La canalización de demandas por parte de los ciudadanos hacia su sistema político, puede ser vista como un proceso de permanente negociación entre los que son parte del sistema y de los ciudadanos que pretenden hacerse escuchar. Una manera de canalizar estas demandas es a través de la técnica de cabildeo legislativo.
- Como *argumento central a favor* de la reelección legislativa consecutiva, plateamos que será posible incrementar la capacidad de influencia de los legisladores en la política nacional, dignificar la organización parlamentaria, promover la responsabilidad de sus miembros y obligarlos a rendir cuentas a sus electores, asegurar la calidad de los trabajos legislativos, dar plena vigencia al voto de conciencia, incrementar la experiencia y conocimientos de los diputados y senadores, creando legisladores de carrera que dependan más de los votantes que de las estructuras partidistas corporativas y gravosas, así como crear incentivos para que éstos negocien con las demás fuerzas políticas representadas en el seno de las Cámaras.

- Consideramos *como argumento central en contra* de la reelección legislativa, mismo cobra relevancia en materia de previsión a partir de sus disposiciones y regulaciones, la existencia de las tentaciones de abusos de poder político y económico que frecuentemente resultan irresistibles para muchos políticos. Se trata pues, no sólo de la corrupción abierta y descarnada que se presenta en muchos países del mundo en desarrollo, sino de una corrupción de fina factura que estira los límites de la legalidad y de la equidad al máximo, a veces violando el espíritu de las normas en materia de financiamiento de campañas, de licitaciones, de concursos públicos, etcétera.
- La afirmación constante, que para efectos de este análisis destaca es el hecho de que, la reelección parece funcionar bien en democracias maduras, las que tienen consolidación institucional y sus disputas son por el modelo de nación que quieren, pero en México, los partidos políticos no tienen madurez para eso. El riesgo de no recorrer la ruta crítica de resultados esperados, a partir de experiencias comparadas, existe.
- En este sentido, se prevé la relevancia de considerar, los riesgos que. en términos de disciplina partidista, concentración de poder y alternancia de los cuadros políticos, arguyen algunos analistas políticos en contra de la reelección legislativa son menos costosos que el mantenimiento de este principio, e incluso muchos de ellos pueden ser minimizados a través de previsiones legales y mecanismos institucionales de selección de candidatos al interior de los partidos, acordes a la nueva realidad política del país.
- El argumento de que la reelección promueve la profesionalización de una carrera legislativa, tiene como contra-argumento el hecho de que en algunos contextos nacionales, lo único que se ha visto profesionalizado es el abuso del poder y la formación de cotos personales de influencia, "profesionalización" que en nada ayuda a la democracia real. Para evitar esta modalidad negativa de la profesionalización, sólo cabe protegerse con medidas y requisitos filtradores que aseguren que los candidatos a puestos de representación política sean individuos aceptablemente honorables, rectos y confiables en el manejo de los asuntos legislativos nacionales.

- Sin reelección, los legisladores continuarán actuando sin atender a sus representados, sin calibrar las consecuencias de sus actos, sin medir el volumen de sus gastos, sin recibir sanción por sus abusos. El Congreso –tal y como funciona hoy– no representa los intereses de los mexicanos, sino los intereses de las cúpulas partidistas o los poderes fácticos precisamente porque no hay reelección. La reelección ataría a los legisladores a las agendas ciudadanas. La reelección –con límites establecidos– serviría como un mecanismo democrático de supervisión.
- La reelección no es una panacea para todos los males ni busca serlo. Es un instrumento diseñado para acotar el poder de los partidos y aumentar el poder de los ciudadanos

BIBLIOGRAFIA

ANDREA SANCHEZ, Francisco José. Revista Jurídica. Boletín Mexicano de Derecho Comparado 103. Biblioteca Jurídica Virtual

BORJA, Rodrigo. Enciclopedia de la Política. FCE, 1997

DEL ROSAL, Alfonso y Hermosillo (2008). *Apuntes sobre la transición en el Poder Legislativo mexicano: la reelección inmediata, la regulación del cabildeo y la disciplina de los legisladores federales*. Porrúa –H. Cámara de Diputados LX Legislatura.

NOLHEN, Dieter, (1998) *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina (Sistemas electorales parlamentarios y presidenciales)*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE) – Instituto Federal Electoral (IFE).

MERINO, Mauricio. (2002) *La Transición votada; crítica a la interpretación del cambio político en México*. México, Fondo de Cultura Económica (FCE)

WOLDENBERG, José. (2002) *La Construcción de la Democracia*. México, Plaza Janés, p. 85.

INTERNET

DRESSER, Dennise. La reelección, un mecanismo democrático. En las tres y un cuarto en <https://lastresyuncuarto.wordpress.com/tag/denise-dresser-la-reeleccion-un-mecanismo-democratico>

NOHLEN, Dieter “LA REELECCIÓN, en http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_publica/Tratado/La%20Reeleccion.htm

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Diccionario en http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/reeleccion.htm

Zovatto, Daniel. Avanza la reelección presidencial en América Latina. Observatorio Electoral Latinoamericano. Agosto de 2004 en <http://www.observatorioelectoral.org/informes/tendencias/?id=22>