

Sufragio efectivo, sí reelección legislativa consecutiva

César Morales Oyarvide

Introducción

Como sostiene el constitucionalista Miguel Carbonell, «La posibilidad de reelegir o no a los integrantes de los poderes públicos, es decir, la determinación de la temporalidad durante la que los funcionarios públicos electos por sufragio popular pueden permanecer en sus puestos, es una de las decisiones fundamentales de cualquier orden jurídico-político» (Carbonell, 2000: 105).

Entendiendo a la reelección como «la repetición del mandato para el cual un representante popular es electo a un periodo posterior en el mismo cargo, no importando si esto se da de manera inmediata o discontinua» (IIL¹, 2002: 6). Este ensayo defiende las bondades de la reelección legislativa consecutiva, abogando por la reforma de los artículos constitucionales 59 que prohíbe la reelección inmediata para diputados federales y senadores, y 116 fracción II párrafo segundo que hace lo propio con los diputados locales², para de este modo equipararnos a la mayoría de las democracias avanzadas del mundo, que la permiten.

Se hablará de la reelección, un asunto especialmente controvertido en nuestro país, cuyo planteamiento fue considerado de mal gusto por mucho tiempo, debido sobre todo al temor en torno a la reelección presidencial (Carbonell, 2004: 276), y a las tensiones que se han suscitado entre los llamados principios revolucionarios no reelección del Ejecutivo primero, y de todo cargo público después y derechos ciudadanos el derecho del pueblo a elegir a los gobernantes (Anaya, 2004: 365). Pero me limitaré a tratar el tema de la reelección consecutiva de los legisladores mexicanos. Es decir, no se discutirá la reelección legislativa en general, que ya existe y se permite de forma indirecta, sino la reelección consecutiva y no discontinua, actualmente prohibida.

Si bien hoy podemos discutir este tema con libertad y plenitud, tradicionalmente el debate había estado ausente o engañosamente mezclaba la reelección legislativa con la presidencial (Carbonell, 2004: 105). En el caso mexicano no diferenciar entre ambas ha tenido graves efec-

1 Instituto de investigaciones Legislativo del senado de la República

2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf

tos para la discusión, pues la reelección presidencial tiene una historia muy particular, determinada por la experiencia de la dictadura de Porfirio Díaz y la frase de Madero «Sufragio efectivo, no reelección» lema de la lucha revolucionaria originalmente dirigido sólo al Ejecutivo, pero que los herederos de la Revolución en el PNR buscaron y lograron extender a todos los cargos públicos en 1933, quedando este uso posterior grabado en el imaginario popular y convirtiendo a la no reelección en un «tabú político» (Anaya, 2004: 368). Por ello es que en México se ha considerado que la reelección sin distinción está asociada con los regímenes dictatoriales, autoritarios y antidemocráticos. Como argumenta Anaya, una visión incompleta de nuestra historia ha producido que en la reflexión del tema se confundan las implicaciones concernientes a la reelección del poder ejecutivo con las del legislativo, y que sea desde las implicaciones autoritarias que acompañan a la primera donde se generen los criterios para juzgar la segunda (Anaya, 2004: 366).

En la actualidad el debate sobre la conveniencia o no de la reelección legislativa consecutiva se desarrolla no sólo dentro del congreso y la academia, aunque ciertamente es una idea defendida por algunos políticos y, sobre todo, académicos que estiman que ello sería una mejora para el sistema político. Sin embargo, para el grueso de la población es una de las propuestas de reforma peor valoradas. Si vamos a la encuesta nacional de cultura política y prácticas ciudadanas, casi dos tercios 64% de los ciudadanos estarían en contra de la reelección inmediata de diputados federales, senadores, y diputados locales (ENCUP, 2008).

Ante la contradicción de estar en un proceso de democratización en el que ya contamos con un sistema electoral moderno, ciudadanizado, y eficiente e intentamos un rediseño de nuestras instituciones para hacerlas concordar con la pluralidad del país; y al mismo tiempo estar inmersos en una «crisis de la representación» (Gargarelle, 1995) en la que confluyen la *escisión* entre representantes y representados y una creciente desconfianza y desencanto de la ciudadanía hacia la clase política en definitiva, de ser una democracia joven pero ya con signos de agotamiento, defendemos la pertinencia de la reelección legislativa consecutiva como una medida necesaria para encontrar soluciones a los problemas políticos del país.

El ensayo comienza revisando los hitos más importantes en la historia de la no reelección legislativa para demostrar que no es un principio secular de la política mexicana, a lo que le sigue una radiografía de las legislaturas entre 1934 y 1997 enfocándose en la no reelección legislativa inmediata y sus consecuencias negativas para la profesionalización y fortaleza del congreso. Después se entrará al debate con

argumentos a favor y en contra de la reforma para terminar con unas breves conclusiones.

Un poco de historia

Los antecedentes jurídicos de la no reelección consecutiva para legisladores en México se remontan a la Constitución de Cádiz artículo 110, y al Decreto Constitucional sancionado en Apatzingán en 1814 artículo 57 (De Dios, 1999: 154-155). Sin embargo, la realidad es que en prácticamente todas las constituciones del país se habla directa o indirectamente de la reelección legislativa consecutiva, siendo estos dos casos anteriores una excepción (IIL, 2002: 8). De hecho, en la Constitución de 1917 originalmente no había obstáculos para la reelección de los legisladores aunque prohibía expresamente la del Ejecutivo, y la voz revolucionaria de Madero, «Sufragio efectivo, no reelección», se dirigió sólo al Poder Ejecutivo sin cuestionar el derecho a la reelección en el Poder Legislativo.

En la historia de la no reelección legislativa relativa destacan dos años: 1933 y 1964. En 1933 el Congreso ratificó un conjunto de reformas a la Constitución de 1917 con las cuales se prohibía la reelección del presidente y los gobernadores, así como la reelección inmediata de diputados federales, senadores, legisladores estatales y presidentes municipales. Su objetivo fue eliminar la posibilidad de reelección de cualquier expresidente pensando en el fallido experimento de Obregón en 1928, y así reducir la inestabilidad latente en intentos de esta naturaleza (Weldon, 2003: 33) regresar en este punto al texto original de 1917.

Sin embargo, negar la reelección para el periodo inmediato posterior a legisladores y ayuntamientos fue una novedad: ello no había sido siquiera contemplado en la convención de Querétaro de 1917.

Weldon propone dos razones para explicar las reformas: en primer lugar contribuían a la centralización de poderes en torno a las dependencias federales de gobierno en manos del liderazgo del PNR, específicamente del «jefe máximo», Calles y posteriormente, a partir de Cárdenas, del presidente. En segundo lugar, aceleraban la centralización del poder a nivel nacional, como parte de un proyecto que pretendía debilitar a partidos y maquinarias políticas locales en beneficio del CEN del PNR, partido oficial nacional (Weldon, 2003: 34)

En el debate de las reformas, los argumentos en contra de las mismas enfatizaban que violaban un derecho ciudadano: el de votar y ser votado sin más condición que la de ser ciudadano en pleno ejercicio de sus derechos (Anaya, 2004: 382-383). La respuesta llegó de voz del líder del CEN del PNR, Pérez Treviño: «El derecho de los ciudadanos

deberá posponerse frente al derecho de la multitud. Quemarernos dijo nuestros derechos en aras de nuestros principios» (Anaya, 2004: 383).

El principio era el de Madero contra Díaz, es decir, una demanda revolucionaria originalmente muy acotada que para el liderazgo del PNR fue útil interpretar en sentido amplio.

Irónicamente, las reformas constitucionales de 1933 ayudan a explicar el surgimiento del presidencialismo mexicano, como explica J. Weldon. Para este autor, el presidencialismo fue resultado del debilitamiento del legislativo que se logró por medio de una realineación de las preferencias de los diputados y senadores, provocada por las reformas. Una vez prohibida la reelección inmediata y obstaculizadas las carreras legislativas, los legisladores ya no tenían incentivos para atender a sus representados ni ser responsables ante los mismos. Y como eran los líderes del partido quienes, por medio del control de los procesos de nominación, determinaban el futuro político de los legisladores al terminar su mandato, los intereses de los congresistas se alinearon con los de los líderes del partido (Weldon, 2003: 40). Como resultado de las reformas pareció introducirse facilidad a la rotación, renovación e inclusión de futuros actores políticos en el Congreso, pero también se introdujo un desequilibrio importante en la relación entre el Poder Ejecutivo y Legislativo en México.

Tras 1933, el tema de la reelección legislativa permaneció ausente del discurso político hasta 1964. A fines de ese año se discutió una enmienda al artículo 59 constitucional para permitir la reelección inmediata de los diputados federales propuesta por el PPS, liderado por Lombardo Toledano. La exposición de motivos se refirió a la necesidad de complementar la reforma de los diputados de partido de oposición de 1963 (Careaga, 2003: 64-66) con medidas tendientes a aumentar la profesionalización de los legisladores: volver, en fin, al texto original de la Constitución de 1917 en lo referente a la reelección de diputados.

Por constituir la mayoría de ambas Cámaras, la posición del PRI era decisiva para realizar o no la reforma. La cuestión fue que apareció una clara división entre las Cámaras (Anaya, 2004). La enmienda se aprobó por una amplia mayoría en la Cámara de Diputados, pero ocho meses después, en septiembre de 1965, al iniciar el siguiente periodo de sesiones, el Senado la rechazó unánimemente, sin discusión en el pleno, mostrando la cara conservadora del régimen. Aunque, para estudiosos del tema, la propuesta había muerto desde antes: desde la convención del PRI de abril de 1965 (Careaga, 2003: 80) en la que, ya «con línea» posiblemente a causa de la decisión orientadora —en contra— de Díaz Ordaz, el líder del CEN del PRI, Carlos Madrazo, insta a votar en contra de la propuesta por considerarla poco adecuada.

Se ha argumentado (Careaga, 2003: 93-97) que este resultado arroja luz sobre la mecánica del sistema político mexicano posrevolucionario que, debido a las reformas antireeleccionistas de 1933 y a la consolidación de un partido-cartel hegemónico, centraba su dinámica en la lógica de la sucesión presidencial. La intentona reeleccionista de 1964-65 fue un intento de cambiar las reglas del gran juego de la política mexicana. Siguiendo a Careaga (2003), creo que la reforma fracasó porque amenazaba con descentralizar el poder de nominación en el partido, y con ello hubiera representado un cambio definitivo en el equilibrio político, dislocándolo y con él posiblemente a la hegemonía priísta. Al final, la acción conjunta de diversos actores impidió que se cambiaran las reglas de acceso y ejercicio del poder, logrando la subsistencia del equilibrio político existente.

El Congreso sin reelección: una radiografía (1934-1997)

En un trabajo dedicado al estudio de las legislaturas mexicanas de 1934 a 1997, Campos definió la situación actual del legislador mexicano como una de «irresponsabilidad pública, de escasa experiencia y de amateurismo legislativo» (2003: 100), concluyendo que la experiencia de los legisladores mexicanos ha sido muy escasa y que la no reelección consecutiva ha imposibilitado cualquier tipo de profesionalización. Esta rigurosa investigación evidencia que, contrario a la creencia de que es posible conseguir profesionalización y experiencia legislativa con la reelección discontinua, por más de 60 años el Congreso ha estado integrado por amateurs, siendo sus implicaciones políticas de gran trascendencia ya que mientras no contemos con legisladores experimentados no se tendrá un poder legislativo fuerte y un verdadero equilibrio de poderes.

Campos señala que, debido a los obstáculos a la reelección legislativa consecutiva para cada una de las legislaturas de 1934 a 1997, sólo un promedio de 14% de sus miembros ha contado con experiencia previa como diputado federal. En todas las legislaturas, la aplastante mayoría es de novatos. Con el añadido de que más de la mitad de los diputados que se reeligió, lo hizo por distritos distintos, lo que manifiesta que la prohibición de la reelección inmediata desincentiva el desarrollo de una relación de rendición de cuentas entre representante y representados. «De hecho nos dice pareciera incluso que existe un incentivo inverso: el individuo que ya fue diputado por un distrito y nunca dio la cara a sus representantes tiene incentivos para, de ser de nuevo candidato, serlo por otro distrito. Es decir, el sistema no solo desincentiva la responsabilidad, sino que premia la irresponsabilidad» (Campos, 2003: 117). En el caso del Senado, aunque las cifras demuestran que de las dos cámaras

es la que ha acumulado más experiencia, los senadores tampoco se reeligen mucho. En promedio la mitad de las bancadas de cada legislatura ha sido antes diputado federal. El problema es que de ellos el 77.5% estuvo en la Cámara baja sólo una vez.

Campos utiliza un argumento de Benito Nacif para explicar este hecho: que la reelección no sucesiva es baja porque es vista como signo de fracaso político, ya que el marco institucional de México crea incentivos para desarrollar ambición progresiva buscar siempre puestos más altos en vez de una ambición estática permanecer como legislador (Campos, 2003: 121). Esto explicaría también por qué tan pocos políticos que han sido legisladores federales vuelven a la legislatura local.

Otra cuestión fundamental es saber cuánto tiempo dejan pasar los parlamentarios reelectos entre elecciones, dato importante pues la experiencia no sólo se adquiere por la permanencia sino también por la continuidad. De poco sirve la reelección en las cámaras si los pocos diputados que se reeligen lo hacen después de años, cuando los asuntos públicos han cambiado mucho. Nuestra autora señala que menos de la mitad de los legisladores reelectos lo fueron inmediatamente después de haber satisfecho la restricción constitucional un periodo. Todos los demás esperaron por lo menos uno más «un brinco», lo que quiere decir que en más de la mitad de los casos la acumulación de experiencia legislativa fue un proceso interrumpido por varios años. Los casos extremos de reelecciones que se dieron con entre 9 y 27 años de intermedio son casi del 39% del total, unos 150 diputados.

Por último, frente a la argumentación de que pasar de una cámara a otra es una forma de ganar experiencia, la evidencia que se presenta señala que los casos de reelección consecutiva alterna no sólo son escasos 6% del total de congresistas, sino que la gran mayoría de ellos un 65% son individuos que se han electo dos veces, generalmente pasando de la cámara de diputados al senado y siendo novatos dos veces. Que esto dé lugar a una profesionalización profunda es bastante cuestionable.

La conclusión de Campos, que suscribo, es clara: «mientras no haya reelección legislativa inmediata y carreras legislativas, la profesionalización, especialización y acumulación de experiencia de los legisladores será algo, si no imposible, sí muy difícil de obtener para la gran mayoría de los legisladores y México continuará teniendo un Congreso débil y poco profesional» (Campos, 2003: 151), en donde, agrego, los congresistas seguirán representando más a su partido que a sus votantes, con la consecuente lejanía entre poder público y ciudadanía.

El debate actual: los argumentos en pugna

Entramos ahora a sopesar los argumentos esgrimidos en torno a la reelección legislativa consecutiva, a favor y en contra de ella.

A FAVOR

1. El primer argumento para defender la reelección legislativa sucesiva es que ésta posibilitará la existencia de carreras parlamentarias como **una forma de profesionalizar y especializar la función legislativa**. Sería una forma de capitalizar la experiencia acumulada y el aprendizaje (Acle, 2002), necesaria para resolver las grandes cuestiones nacionales, especialmente en el sistema presidencial (Reyes del Campillo, 2009: 37) (Valenzuela, 2004). Estas funciones serían: ejercer una mejor vigilancia sobre el gobierno, legislar con mayor conocimiento y supervisar eficazmente las consecuencias de la legislación vigente (Dworak, 2003: 232).

Como bien apunta Campos, un elemento esencial para el desarrollo de la carrera parlamentaria es la continuidad. La no reelección sucesiva la interrumpe de varias maneras:

Impide que los legisladores se dediquen de tiempo completo a legislar, porque tienen que ocuparse en concretar lo que harán una vez que termine su encargo; al reelegirse después de tres o seis años de haber dejado la cámara tienen que volver a empezar por actualizarse en los cambios que se han desarrollado tanto al interior como al exterior del ámbito legislativo; [...] e incentiva la pereza porque gran parte de lo aprendido no puede capitalizarse (Campos, 2003: 98).

Ahora bien, la permanencia no es condición suficiente para que un legislador quiera especializarse. No hay garantía de que los representantes, de poder hacer una carrera, se vayan a especializar en alguna de las actividades del Congreso. Sin embargo, la noreelección garantiza que no lo harán. Tal como explica Dworak, sin reelección consecutiva, los legisladores que quieren iniciar una carrera parlamentaria dependen sólo de los partidos para continuar su vida política, pues ellos seleccionan los cargos. Dándose la posibilidad de reelección consecutiva de los congresistas, también los electores decidirán sobre su futuro. En consecuencia, el parlamentario recurriría a alguna estrategia que maximice sus posibilidades de seguir: la comunicación con sus votantes, y la especialización en comisiones que adquirirían una mayor relevancia serían dos importantes actividades que puede realizar para conseguir ese objetivo (Dworak, 2003: 233). Esta continuidad y

especialización son más necesarias que nunca si se considera que actualmente la tarea legislativa se ha vuelto muy compleja. Hoy en día se multiplican las leyes especializadas y sumamente complicadas (Carbonell, 2000: 110), y para ello se necesitan «expertos trabajando» Lujambio *dixit* y no *amateurs*.

2. **La cercanía y la rendición de cuentas.** Uno de los mecanismos que garantizan el correcto funcionamiento de la democracia representativa como régimen político es la posibilidad de los ciudadanos de exigir cuentas a sus gobernantes. Esta rendición de cuentas o *accountability* subyace en la reelección, pues ésta tiene como uno de sus objetivos permitir al elector evaluar el desempeño de su representante mediante la posibilidad de reelegir y cultivar a los representantes capaces y responsables y sancionar, no reeligiéndolos, a los que no cumplen su papel. En cambio, como señalan diversos autores (Campos, 2003: 107), cuando la reelección no está permitida o está limitada, y el futuro político del legislador depende más del partido que del elector, se imposibilita este proceso de evaluación y se desincentiva el que los legisladores asuman la responsabilidad de sus acciones para con los ciudadanos, ya que se centrarán en mantener buenas relaciones con su partido. Paralelamente, esta rendición de cuentas obligaría a buscar un mayor contacto con los ciudadanos que votaron por ellos, pues su carrera política dependería más del apoyo popular que de las cúpulas de sus partidos (Acle, 2002). Así, al tener un contacto más firme y a largo plazo entre representantes y representados uno que vaya más allá de las campañas y elecciones, se mejoraría sustancialmente la democracia mexicana al renovar la vinculación entre la clase política y la ciudadanía (Dworak, 2004: 2). Finalmente, Poiré conecta esto con la información política y la transparencia, condiciones inherentes al buen funcionamiento de un sistema democrático: «la reelección inmediata genera un círculo virtuoso de la información política respecto a los gobernantes, activando la demanda ciudadana por la misma, y haciendo así atractiva la inversión en su generación para los propios actores políticos, y para los medios de comunicación» (Poiré, 2005). La no reelección, por el contrario, corta estos incentivos. Los escépticos, en cambio, creen que esto sería cierto con las autoridades locales, pero no con las federales, que «después de resolver sobre cientos de iniciativas podrían manipular y publicitar sólo las que les permitieran verse bien ante los ojos de la ciudadanía» (Reyes del Campillo, 2009: 37).
3. **Un congreso comme il faut.** Como corolario de los dos argumentos anteriores, sostengo que la reelección legislativa ayudaría a tener un Congreso «como debe ser». Como escribe Valenzuela: «en un

sistema Presidencial el Poder legislativo tiene que ser fuerte, un foro viable para lograr acuerdos políticos entre partidos y entre éstos y el Ejecutivo. Para ello se requiere que los legisladores tengan peso político dentro de sus colectividades políticas, que ellos y no los dirigentes partidistas puedan jugar un papel importante en el diseño de las estrategias legislativas y políticas para conformar los compromisos necesarios para gobernar» (Valenzuela, 2004). En este sentido, la reelección de legisladores es fundamental.

4. **La soberanía.** El argumento más abstracto es uno que se utilizó ya en los debates históricos: el de la soberanía. La reelección junto a la posibilidad de revocación de mandato incrementa la soberanía y el poder de decisión del ciudadano, su derecho de poner y quitar gobernantes, es el verdadero sufragio efectivo. El problema ocurre cuando, como señala Saavedra Weise, con el argumento de que sea el pueblo quien decida, se opta por instrumentos plebiscitarios que buscan legitimar decisiones arbitraria (Saavedra, 2009) y la permanencia en el poder de un grupo. Quizá por ello es que este argumento por sí sólo no es el que se ha utilizado más en México para defender la reelección legislativa consecutiva.
5. **El ahorro.** Finalmente, una de las razones, sostiene Dworak, por las que gastamos cantidades exageradas de recursos en lo electoral es que cada tres años se tienen que promover miles de nuevos rostros para los cargos de elección popular. Al basarse las campañas en rostros la mayoría nuevos y promesas, y no en los resultados de gestiones pasadas, los recursos que se requieren son mayores que en el resto del mundo donde un legislador, al competir por su mismo puesto, es reconocido en su distrito (Dworak, 2005) Con la reelección legislativa consecutiva la inversión en medios requerida sería mucho menor.

EN CONTRA

1. Se alega que, con el restablecimiento de las carreras legislativas, **se reactivarían los cacicazgos locales**, al poder ellos intervenir de manera más directa en la selección de candidatos y en las elecciones. Paralelamente se advierte que la reelección legislativa provocaría que los parlamentarios tiendan a permanecer demasiado tiempo en sus cargos, llevando **al estancamiento de la clase legislativa** (Reyes del Campillo, 2009: 37). Como sugiere Cornelius, después de siete décadas de gobierno presidencialista y centralizado, México se mueve hacia un sistema político en el

que compiten activamente por el poder el centro y la periferia, esta última con mayores recursos financieros bajo su control, debido a la descentralización fiscal (Cornelius citado por Ortega, 2001: 24). Contrario a la opinión que ve a los diversos regímenes subnacionales como terrenos fértiles para lograr mayores avances democratizadores, Cornelius considera que bien pueden estar actuando como obstáculos a la conclusión de la transición democrática (2001: 242). Ligamos esto con el concepto de Edward Gibson de «autoritarismos subnacionales» en un contexto de democratización. Para él, un hecho importante pero poco resaltado de la «tercera ola» de transiciones a la democracia fue que con la democratización nacional llegaba la consolidación de autoritarismos subnacionales (Gibson, 2006: 219). El debilitamiento del poder autoritario durante las transiciones estuvo frecuentemente acompañado por un cambio en el equilibrio de poder entre el centro y la periferia. En el caso de México la reducción del poder central en la política nacional produjo tendencias democratizantes en muchos estados, pero también liberó a caciques locales, de los recursos económicos y de maquinarias políticas para consolidar proyectos autoritarios provinciales (Gibson, 2006: 220-221). Pese a esto, concuerdo con Dworak cuando considera el escenario augurado por este argumento poco probable, debido a la naturaleza del sistema electoral, la pluralidad y competitividad de nuestros partidos. Los caciques son propios de sociedades no plurales, donde no existe competencia por el poder (Dworak, 2003: 250-251). Ciertamente, existirá, de restablecerse la reelección, distritos donde los caciques podrían predominar pero su porcentaje es bajo y la competencia electoral desgastaría paulatinamente su influencia. Por otro lado, es exagerado suponer que de estos grupos locales controlarían a todos los legisladores (Dworak, 2003: 252).

2. Se argumenta que al restablecerse las carreras legislativas se fomentará un mayor **personalismo que genere regionalismo, corrupción, y fin de la disciplina** en las bancadas. El legislador profesional tenderá a defender intereses locales o sectoriales sobre los del partido, dejando este último de existir prácticamente como actor parlamentario (Reyes del Campillo, 2009: 37). Sin embargo, nuestro sistema electoral desincentiva casi del todo las actitudes personalistas o particularistas de los legisladores frente a los partidos: sólo los partidos pueden postular candidatos a cargos de elección popular (Dworak, 2003: 255 y 266-267). De restablecerse la reelección, la cohesión ciertamente disminuiría,

aunque no hay incentivos institucionales para que descienda a niveles inmanejables. Hay que pensar que la conducta parlamentaria no se presenta en extremos de disciplina e indisciplina, sino en algún punto intermedio (Dworak, 2003: 268). En cuanto a la corrupción, se argumenta que, ya que los políticos son corruptos, sin duda los legisladores reelectos estarían más expuestos a los poderes fácticos y terminarían siendo sus rehenes (Reyes del Campillo, 2009: 37). Sin embargo, esto es algo que puede ocurrir haya o no reelección. Usarlo como argumento en contra de la reelección sólo es una forma de azuzar miedos.

3. **Un principio fundamental ¿O un mito político?**. Hay quienes consideran a la noelección un principio que constituye la base fundamental del sistema político mexicano, derivándose de él la estabilidad política que el país ha disfrutado y que por ello no debe ser cambiado. Así, el análisis de: De Dios Calles de las obras de constitucionalistas posrevolucionarios concluye que la doctrina mexicana es en esencia antireeleccionista (De Dios Calles, 1999: 152). Se alega, en fin, que dicho principio está arraigado en el *ethos* del pueblo mexicano. Se ha impuesto la idea de que la no reelección para los cargos públicos es un logro que viene de la revolución mexicana, sin saber que, como hemos visto, Madero dirigió la frase «sufragio efectivo...» sólo contra la reelección del presidente Díaz, y que la Constitución de 1917 en su redacción original permitió la reelección indefinida de los legisladores federales y locales. Como señala Anaya, años de falta de argumentación y de discursos viscerales antirreeleccionistas, crearon un verdadero tabú político (2004: 368), elevando a principio lo que sólo fue una respuesta concreta a una coyuntura histórica. Un mito político carente de verdad.
4. **La resistencia popular**. Paradójicamente, la popularidad de nuestros representantes populares es muy baja (Acle, 2002). De ahí que la propuesta de que puedan ser reelectos consecutivamente despierte recelos en la ciudadanía, cuando no abiertas resistencias. Años de un solo partido en el poder crearon la imagen de un legislador perezoso e irresponsable. Un parlamentario preocupado sólo por cumplir con aprobar las iniciativas del presidente en turno para hacer constar su lealtad, con la esperanza de ser eventualmente premiado con un puesto. Y que, en no pocos casos, aprovechaba su investidura para el enriquecimiento y beneficio personal. Esto hace que en el imaginario colectivo el papel fundamental de los legisladores esté degradado. Sin embargo, la impopularidad de la medida es un argumento para no impulsar la reelección legisla-

tiva sólo para quien considere el triunfo electoral inmediato una prioridad frente al avance democrático a largo plazo. Para contrarrestar este rechazo, advierte un connotado jurista, hará falta una ardua labor de pedagogía política por parte de quienes defienden las ventajas de la reelección consecutiva (Carbonell, 2000: 113).

5. **El timing.** Quizá el argumento más sensato en contra haya sido uno esgrimido en 1964: el carácter prematuro de la medida, la falta de tino para elegir el tiempo de la propuesta. Se dijo que el atraso político del país y la falta de competitividad de las elecciones hacían dudar de la deseabilidad de la reforma (Careaga, 2003: 75). Si bien antaño fue una crítica certera, hoy, que contamos con un sistema de partidos competitivo, parece que la reelección legislativa es una medida acorde a nuestro desarrollo democrático. Recordemos que mientras que «la reelección en un régimen autoritario significa la momificación de la clase política, en uno transicional o de democracia emergente, puede ayudar significativamente a la autonomía del poder legislativo y al mejoramiento de la representación política», como señala Carbonell (2000: 276). Los obstáculos que impedían que la reelección funcionase normalmente comienzan a superarse, y ésta bien podría ser una realidad.

Conclusiones

El objetivo de este ensayo ha sido por medio del repaso histórico, la radiografía de las legislaturas mexicanas del siglo XX y el balance entre argumentos a favor y en contra, destacar la importancia que para el funcionamiento de las instituciones democráticas tiene la posibilidad de reelección consecutiva de los legisladores. Considero que la reciente normalización de la vida democrática mexicana da la oportunidad de proponer temas tradicionalmente prohibidos, modificar reglas otrora consideradas intocables. Desde esa perspectiva, creo, con Anaya, que la sociedad mexicana ha madurado lo suficiente para debatir el tema de la reelección legislativa consecutiva y sopesar las maneras en que la recuperación de este derecho podría introducir cambios favorables en la vida política del país (Anaya, 2004: 400-401). Aunque siempre existirá el riesgo de «aristocratizar» el Congreso, la reelección legislativa bajo un diseño que contemple la necesidad de renovación e inclusión en las Cámaras es un medio adecuado para profesionalizar a los congresistas, y con ello, hacerlos más capaces de satisfacer las necesidades del país mediante la elaboración de mejores leyes y la vigilancia efectiva del Ejecutivo por un Legislativo

fortalecido, elemento indispensable para un equilibrio y una división de poderes reales. Serviría además para juzgar el trabajo de los legisladores dando al ciudadano la posibilidad de premiar y castigar de manera directa su desempeño en la siguiente elección, haciéndolos más responsables.

Evidentemente, la reelección por sí sola no garantizará el fortalecimiento del Congreso. Es una condición necesaria para ello, pero no suficiente.

De hecho, hay consenso en que la reelección debe ser «una más dentro del conjunto de medidas que hay que tomar para ir fortaleciendo nuestro Poder Legislativo y alcanzar de esa manera una democracia más robusta. Junto a ella debemos considerar también la pertinencia de ampliar los periodos ordinarios de sesiones, mejorar los instrumentos de control parlamentario, contar con un mejor sistema de supervisión del gasto público, fortalecer el trabajo de las comisiones parlamentarias, y tener más tiempo para estudiar el proyecto de presupuesto que anualmente presenta el presidente (Carbonell, 2000: 277).

Agregaría otras más como las candidaturas ciudadanas para romper el monopolio de los partidos como única vía de acceder al Congreso, y la posibilidad de revocación de mandato, el otro lado de la moneda y una forma más de ejercer la *accountability* entre representado y representante. Con todo y esta necesidad de un amplio abanico de reformas, la profesionalización de los legisladores *per se* no sólo es deseable, sino imprescindible para que México pueda contar con los congresistas que necesita (Campos, 2003: 151).

Finalmente, frente a los defensores del *statu quo* que esgrimen la idea de una no reelección relativa o no como principio inamovible, pienso con Dworak que:

Todo arreglo institucional existe para resolver problemas que enfrenta una sociedad en un momento específico. Por ello, una vez que se resuelve ese problema, la institución desaparece o se transforma. Este fue el caso de la no reelección legislativa. Hoy día nuestras instituciones democráticas están en un proceso de replanteamiento al transitarse de un sistema de partido hegemónico a uno donde la pluralidad política es una realidad [...]

En este contexto, la reelección legislativa es la reforma que actualizaría la democracia mexicana junto con las democracias modernas» (Dworak, 2003: 5). Sin caer en el sueño del optimismo institucional como la panacea contra todos los males de nuestra democracia no hay arreglo institucional que garantice el buen gobierno, creo que el rediseño de las instituciones tiene un papel indispensable para la

profundización de la democratización mexicana y el abandono de los vestigios del autoritarismo.

Sabemos que la reelección legislativa consecutiva no resolverá por sí sola todos los problemas del país; sin embargo, la defendemos porque estamos seguros de que es una precondición para solucionarlos, una forma de acercarnos a tener un gobierno responsivo y responsable, y un sufragio verdaderamente efectivo.

REFERENCIAS

- Acle T., Alfredo. *Reelección y rendición de cuentas*. El financiero, 1 de junio de 2002.
- Anaya Merchant, Luis. (2004). «Experiencias políticas e imaginarios sociales sobre la reelección en México, 1928-1964. La transformación de un derecho ciudadano en un principio político y un tabú social». En *Historia Mexicana LIV*. No.2. México: El Colegio de México.
- Campos Vargas, Emma. (2003). «Un Congreso sin congresistas. La no-reelección consecutiva en el Poder Legislativo mexicano, 1934-1997». en Dworak, F. Coord. *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. México: FCE, Cámara de Diputados.
- Carbonell, Miguel. (2000). «Hacia un Congreso profesional: la no reelección legislativa en México». En Germán Pérez y Antonia Martínez Comps., *La Cámara de Diputados en México*. México: Cámara de Diputados, FLACSO, M.A. Porrúa.
- Carbonell, Miguel. (2004) «Reseña: El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México». En Fernando F. Dworak Coord. *Cuestiones Constitucionales*. No. 11. México: UNAM.
- Careaga, Maite. (2003). «El fracaso de la reforma reeleccionista de 1964-1965». En Dworak, Fernando Coord. *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. México: FCE, Cámara de Diputados.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [Recuperado en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>]
- Cornelius, Wayne. (2001). «Huecos en la democratización: la política subnacional como un obstáculo en la transición mexicana». En Ortega, Reynaldo Ed. *Caminos a la democracia*. México: El Colegio de México.
- De Dios Calles, Citlallin Batilde. (1999). «¡Sufragio efectivo! ¿No reelección?». En J. Jesús Orozco Coord. *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*. México: UNAM-III.
- Dworak, Fernando. (2003). «¿Cómo sería el Congreso con reelección? Una prospectiva acerca del posible efecto del restablecimiento de la carrera parlamentaria en México». En Dworak, Fernando Coord. *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. México: FCE, Cámara de Diputados.

- Dworak, Fernando. (2004). «The Myth of No Reelection and Democracy in Mexico», En *Voices of Mexico*. No. 66. México: UNAM.
- Dworak, Fernando. «La reelección legislativa: herramienta de transparencia electoral», En *El Financiero*, 28 de octubre de 2005.
- Gargarella, Roberto. (1995). *Nos los representantes: crítica a los fundamentos del sistema representativo*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Gibson, Edward. (2006). Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos. En *Desafíos*. No. 14. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. (2002). *Reelección legislativa*. México: Senado de la República.
- Poiré, Alejandro. *Democracia, transparencia y reelección*. En *Milenio Diario*, 4 febrero 2005
- Reyes del Campillo, Juan Francisco. *Pros y contras de la reelección consecutiva*. En *Revista EMEEQUIS*. México. 12 de octubre de 2009.
- Saavedra Weise, Agustín. (2009). ¡Sufragio efectivo: no reelección! En *El Deber*. Bolivia. 10 de julio de 2009.
- SEGOB. *Encuesta nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008*. [Recuperado en <http://www.encup.gob.mx/index.php>]
- Valenzuela, Arturo. *Reelección legislativa, la reforma necesaria*. En *El Universal*, 30 de septiembre de 2004.
- Weldon, Jeffrey. (2003). «El Congreso, las maquinarias políticas locales y el Maximato: las reformas noreeleccionistas de 1933». En Dworak, Coord. *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. México: FCE, Cámara Diputados.