

66



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA NO REELECCION CONSECUTIVA EN EL PODER
LEGISLATIVO MEXICANO Y LA EXPECTATIVA DE
EVALUACION Y SANCION DEL ELECTORADO A
LOS REPRESENTANTES (ACCOUNTABILITY)

T E S I N A
Q U E P R E S E N T A
ELFEGO AYAX MAYORQUIN CARRILLO
PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN CIENCIA POLITICA)

292.663



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Unas breves notas de gratitud.

La realización de esta propuesta que ahora presento, ha sido posible por el valioso apoyo que he recibido de personas que han significado influencias y momentos trascendentes y de inspiración a lo largo de toda mi formación profesional y humana, que en estas líneas deseo agradecer.

A Elfego y Concepción, mis queridos padres, quienes me han inculcado valores que me hacen sentir una persona plena, a todos mis hermanos, a mis tíos Pablo y Suy, a toda mi familia, que juntos integramos y construimos un espacio donde la solidaridad, el afecto, el respeto, la diferencia de opinión y el amor explican una parte de lo que yo soy.

Otra parte importante de mi se entiende por la existencia de Erica, el motor de mi historia, a quien debo no sólo la inspiración para alcanzar el cielo, sino mi perenne agradecimiento porque, si bien es cierto que la responsabilidad de lo aquí expuesto es sólo mía, su esfuerzo, dedicación y apoyo fueron determinantes en este logro que es mío como de ella y para ella.

También quiero dedicar este esfuerzo a la memoria de un *hombre* cuya vida, en mi opinión, constituye un ejemplo para quien aspire a llenar con sus actos tan inmenso sustantivo: Heberto Castillo Martínez, a quien observé de cerca como legislador en la última etapa de su vida percibiendo que sus intervenciones en la tribuna eran la mezcla de sentimiento y razón; de pasión por la justicia, la igualdad, la defensa de los valores democráticos y los

miserables de este país; y de razón esclarecedora que brotaba fresca y espontánea de su mente lúcida.

No podría dejar de dedicar esta aportación a la niñez mexicana que debe vivir gozando los avances democráticos de nuestra sociedad; así como también agradecer a mis maestros que, desde preescolar hasta mi paso por mi querida Alma Mater, la Universidad Nacional Autónoma de México, han acrisolado mi espíritu, el que parafraseando al maestro José Vasconcelos, hablará por mi raza.

ÍNDICE.

INTRODUCCIÓN.....	6
CAPÍTULO I.	
EL MARCO CONCEPTUAL DE LA REELECCIÓN.....	13
¿Qué es la representación política?.....	14
La Teoría del Gobierno Representativo.....	21
La elección.....	31
Cómo se impuso la elección.....	39
Y la reelección, ¿qué papel juega?.....	41
CAPÍTULO II	
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA NO-REELECCIÓN	
CONSECUTIVA EN EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO.	47
Un breve contexto histórico.....	47
La reforma constitucional de 1933.....	55
La centralización e institucionalización del poder revolucionario.....	55
El proceso de la reforma de 1933.....	61
La convención del PNR.....	62
La discusión en la Cámara de Diputados.....	63
El fallido intento de 1965.....	66
La “leyenda negra” de nuestras elecciones.....	75

CAPÍTULO III.

ELEMENTOS QUE OPERAN A FAVOR Y EN CONTRA DE LA ADQUISICIÓN DE ACCOUNTABILITY EN EL MÉXICO ACTUAL.....

83

Los supuestos básicos de una relación *accountable*..... 84

Lo primero: que el voto cuente..... 91

La condición eminentemente mayoritaria contenida en nuestro
sistema electoral: la posibilidad de un *accountability* diluido..... 95

¿La incompatibilidad de lealtades del representante?..... 99

CONCLUSIONES..... 111

FUENTES..... 115

INTRODUCCIÓN.

Con el resultado electoral del pasado 2 de julio quedó probado que nuestra sociedad ha roto muchos esquemas propios del viejo Estado corporativo y autoritario. El resultado electoral adverso a quienes en esa contienda representaban los viejos patrones de control político, dejó claro que la mayoría de la sociedad confirmó la tendencia democratizadora de su desarrollo político.

El derrumbe del viejo sistema político ha sido lento, en 1989 se aceptó la pérdida de la primera gubernatura en Baja California. Antes, el PRI ya había aceptado la derrota en presidencias municipales, después sobrevino la pérdida de más gubernaturas y de la mayoría calificada y luego de la absoluta en el Congreso de la Unión y en más de una decena de congresos locales. Hoy el régimen priísta perdió su eje articulador: la Presidencia de la República.

Ante este nuevo escenario político los ocupantes de los nuevos poderes constituidos, Ejecutivo y Legislativo, tienen que operar un redimensionamiento, el primero retraerse de funciones que la práctica política antigua le había asignado, el segundo, posicionarse mejor en la función que la Constitución le reserva y de la que había estado ausente. En este reajuste se revelan nuevos problemas: lagunas legales, interpretaciones divergentes de leyes que no habían sido aplicadas en mucho tiempo, ejercicio de funciones

institucionales en desuso y retiro de atribuciones indebidamente ejercidas, por mencionar algunas.¹

Es la nueva era política habitando en los aposentos de la vieja, en su estructura institucional, en su marco legal y cultural. Ambas se mezclan, cohabitan.

En estos momentos es muy clara la tendencia de una gran parte de la sociedad a inaugurar en el país una novedosa manera de conducción política, nuevas reglas del juego que sujeten rigurosamente el ejercicio del poder público al marco legal. Se busca que la discrecionalidad sea desterrada, que prevalezca la transparencia en el manejo de los recursos públicos. No obstante, también hay poderosos intereses de grupos nada despreciables ni por su número ni por su influencia que se resisten al cambio, y que si por ellos fuera, revertirían los avances democráticos alcanzados. Las escaramuzas políticas de Tabasco y Yucatán son muestra de que ese tipo de intereses conservadores buscan refugiarse, defenderse, aprovechando resquicios legales o bien disposiciones constitucionales como la organización federal del Estado Mexicano.

En esta lucha entre lo nuevo y lo viejo, no hay nada seguro. Tanto lo nuevo podría irse consolidando paulatinamente, como lo viejo podría asestar importantes reveses a su contraparte. No hay seguridad de que el proceso de

¹Como ejemplo de estos problemas podemos citar lo recientes acontecimientos inéditos en la historia reciente del país ampliamente documentados en la prensa nacional: la sentencia del Tribunal Federal Electoral, en que se anuló la elección para Gobernador del Estado de Tabasco y por lo tanto se revocó la constancia de mayoría al candidato del PRI; el uso del veto por parte de dos ejecutivos estatales, de Chiapas y Jalisco, para rechazar los presupuestos aprobados por sus respectivas legislaturas; y la no intromisión directa por parte del Ejecutivo Federal en las crisis políticas de Tabasco y Yucatán. *cf. Vid.* (artículos publicados durante enero y febrero del 2001), *en* periódico La Jornada, México D.F.

desarrollo político desemboque en un régimen mínimamente democrático con estabilidad. La consolidación de la democracia es incierta.²

Por lo anterior, dado el conflicto de intereses políticos en la sociedad, corresponde a la parte renovadora de la sociedad, representada por organizaciones civiles, partidos políticos y gobernantes, promover los arreglos institucionales que se expresen en las reformas legales pertinentes, para consolidar la democracia en nuestro país.

Si el propósito es abrir los procesos de toma de decisiones a la participación de un mayor número de actores, si lo que se pretende es desaparecer la forma patrimonialista en que se manejaba lo público, aceptando que no sólo el Presidente decide la política pública, sino también el Congreso, que cada entidad federada asuma todas las facultades que la Constitución les permite y que los municipios tengan una verdadera libertad para tomar las decisiones que más convengan a su desarrollo, entonces deben promoverse los arreglos institucionales que favorezcan este desarrollo democrático.

Una de las claves del cambio político al que asistimos lo constituyen todas las reformas tendientes a respetar la voluntad de la ciudadanía a través del voto. Esto fue un logro que dio lugar al cambio, aunque para ampliar ese respeto hay mucho camino que recorrer todavía, sobre todo en el ámbito local, donde se siguen presentando irregularidades que coartan o manipulan la libertad de la voluntad ciudadana. Si aspiramos a un régimen democrático en el que la voluntad de los ciudadanos sea el eje rector, a partir del cual se constituyan los

²*cfr. Vid.*, Morlino, Leonardo, *Consolidación Democrática. Definición, Modelos, Hipótesis*, en *Revista de investigación Sociológica*, No. 35, Madrid, 1986.

poderes públicos y se determinen las políticas públicas, son indispensables arreglos institucionales que fortalezcan la influencia de la ciudadanía a través del voto.

Reforzar el control de la ciudadanía a través del voto no sólo es deseable, sino imprescindible para sujetar la actuación de los poderes públicos a su voluntad. Por ello resulta indispensable modificar el sistema de representación para que sea capaz de poner en práctica la esencia del nuevo arreglo político y se consolide. Se trata de generar las condiciones para asegurar que las preferencias de los ciudadanos sean atendidas durante el proceso de formulación de políticas públicas. La motivación de tales cambios se puede resumir así: un ejercicio razonable, responsable y evaluable del poder “no será posible si no se amplían los niveles de decisión e influencia de los representantes populares, y esto no se conseguirá si no se les ofrece una plataforma propia de acción: el apoyo ciudadano.”³

En el apogeo del Estado autoritario, el Presidente era el que sujetaba políticamente a los demás actores, el que controlaba la actuación del resto de la clase política oficialista a través de un mecanismo de incentivos y castigos donde él era el eje. De él dependía el avance o retroceso de las carreras políticas de los miembros de la clase política. Hoy, en un régimen que avanza hacia la democracia, en el eje central de ese mecanismo que motiva las acciones de los políticos debe estar la voluntad ciudadana. Debe ser ella la que decida otorgar o quitar la confianza a sus representantes, la que defina el

³*Vid.*, Valadés, Diego, *Prólogo en* Lujambio, Alonso, Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México. Ed. UNAM, México, 1996, pp. X - XI.

rumbo de las carreras políticas, por lo que se le debe reforzar. Al haberse extinguido el control presidencial y no estar bien implantado el control ciudadano vía elecciones creíbles, nos encontramos en un peligroso interregno en el que los políticos andan sueltos, y sueltas también sus ambiciones.

En la elección y la reelección de los representantes se expresa la soberanía del ciudadano. El sufragar es el acto en el que el ciudadano se erige en juez y premia o castiga a los representantes en un régimen democrático representativo consolidado. En México la capacidad de elegir ha estado coartada durante muchos años. En muchas ocasiones la voluntad popular fue contrariada y vapuleada por el Estado autoritario. Poco a poco se han gestado instituciones, normas y conductas para respetar esa voluntad y aunque aún falte camino por andar, lo hasta hoy conseguido permitió el cambio político.

Ahora es necesario pensar en ampliar los alcances de esa voluntad ciudadana otorgándole la posibilidad de reelegir a los políticos que, según el criterio de la mayoría, sepan hacer su tarea. Prohibir la reelección significa menguar la libertad de elección de la ciudadanía, pero se incluye en algunos sistemas políticos como prevención, para que el poder no termine sometiendo a la ciudadanía cancelándole su libertad de elegir. Digamos que se prefiere tener una libertad disminuida o acotada, que el peligro de perderla toda.

Hablar de reelección en México es delicado. La enorme carga histórica del tema así lo hace. Pero es preciso abordar su discusión por las innegables ventajas que reporta su práctica, sobretodo su inclusión en ámbitos en donde no representa peligro de recaer en situaciones histórico-políticas superadas.

Discutir la reelección en el Poder Legislativo Federal es importante porque de esta manera la ciudadanía tendría un eficaz medio para intervenir en la adopción de líneas generales de políticas públicas y con esto coadyuvar a la consolidación de un régimen político estable.

El solo hecho de que los legisladores tengan que rendir cuentas de sus decisiones, por el incentivo de permanecer en el cargo, genera la sujeción política a la voluntad de su electorado.

En esta investigación me propongo demostrar que un elemento importante del proceso de consolidación democrática es reforzar la relación elector-representante, y que en este sentido, eliminar la prohibición constitucional para que los legisladores se reelijan para un periodo inmediato es clave. No ignoro la gran cantidad de vertientes que este tema contiene, como la profesionalización de los legisladores, el fortalecimiento del Congreso frente al Ejecutivo, etc. Sin embargo me enfocaré en lo que concierne a la responsabilidad de los representantes ante el electorado, pues considero que lograr que los representantes en el Congreso de la Unión rindan cuentas a su electorado, no mediante un acto formal de presentación de un informe o algo parecido, pero sí mediante el mecanismo fáctico del *accountability*, como se podrá encontrar en este trabajo, es la capacidad de que el elector pueda *evaluar* el desempeño del representante y *sancionarlo o premiarlo* con su voto. Esto elevaría la calidad democrática de nuestro gobierno representativo.

Dedico el primer capítulo a aclarar el concepto de representación, qué significa representar políticamente, para después hacer un bosquejo histórico y conceptual del gobierno representativo. Al final de este capítulo abordo los

conceptos de elección y reelección como mecanismos cruciales en el sistema de una democracia representativa, con la idea de evidenciar el cariz democrático de la reelección. El propósito general de este apartado es ubicarnos en el contexto teórico e histórico del concepto de la reelección.

En el segundo capítulo abordo cuestiones históricas del caso mexicano. Hago un seguimiento de cómo ha sido tratado el tema en diferentes etapas de nuestra historia. En este apartado recreo las circunstancias en que se decidió prohibir la reelección inmediata de los legisladores en 1933, así como del controvertido episodio político de 1965, en que se frustró un serio intento de permitir la reelección consecutiva.

El capítulo tercero lo dedico a analizar las condiciones políticas actuales que favorecen y obstaculizan la reelección consecutiva en el contexto mexicano y con ello la posibilidad de fortalecer el vínculo elector-elegido: la credibilidad de los procesos electorales, la afectación a los partidos políticos, la gobernabilidad del Congreso, todo desde el enfoque en que el ciudadano pueda aumentar su influencia en los procesos políticos.

CAPÍTULO I

EL MARCO CONCEPTUAL DE LA REELECCIÓN.

Considero indispensable en esta reflexión establecer con claridad los principales conceptos y categorías analíticas que configuran el espacio teórico en el que se inscribe el debate de la conveniencia de permitir la reelección consecutiva de los legisladores federales mexicanos.

Para entender el análisis del momento político actual (que vendrá en el tercer capítulo) es necesario establecer un andamiaje histórico-conceptual de lo que hoy denominamos democracia representativa, forma en la que se inscribe teóricamente⁴ nuestro gobierno, a fin de comprender sus principales instituciones, las circunstancias que le dieron origen, la evolución que ha tenido desde su invención hace 200 años, pero sobre todo, para comprender cómo encaja la reelección en todo el sistema institucional de las democracias representativas.⁵

⁴Hago esta especificación, porque como veremos más adelante, en nuestro sistema no se practican escrupulosamente los principios del Gobierno representativo. *Vid., infra* cap. III.

⁵Para desarrollar esta parte de la investigación me he remitido principalmente a dos textos fundamentales de la teoría de la representación. Uno es el trabajo del politólogo francés Bernard Manin, The Principles of Representative Government, Syndicate of Press of the University of Cambridge, England, 1997. En versión castellana se encuentra Los Principios del Gobierno Representativo, Alianza Editorial, Madrid, 1998. Obra que ofrece una visión integradora, tanto histórica como teóricamente. La otra referencia es el ya clásico libro de Hanna Fenichel Pitkin, The Concept of Representation, University of California Press Berkeley and Los Angeles, 1967-1972, cuyo esfuerzo conceptual es muy apreciado por su claridad, en el controvertido tema de la representación política. Versión castellana: El Concepto de la Representación, Centro de Estudios Constitucionales, (Trad. Ricardo Montoro Romero), Madrid, 1985.

¿Qué es la representación política?

¿En función de qué razones un ciudadano puede sentirse representado por otro? ¿Cuáles son los requisitos mínimos para que se pueda hablar de la existencia de la representación política? ¿En qué límites se circunscribe el espacio de acción del representante político? ¿Qué puede decidir el representante por su representado y qué puede exigir el representado a su representante?

Las anteriores son algunas de las interrogantes clave para dilucidar las diversas implicaciones de la representación política, es decir, de la relación representante- representado.

En el espléndido libro de filosofía política de Hanna Fenichel Pitkin queda al descubierto el enredo que del concepto de representación se ha suscitado. Se trata, según dice la autora, de un término que pudiera parecer vago, por la diversidad de usos que se le conocen, no sólo entre los teóricos políticos, sino en muchas otras áreas del quehacer humano. Este tiene muchas acepciones, si bien es cierto muy relacionadas, cada una con un significado muy determinado según el contexto en que se emplee.

El concepto fundamental de la representación es una creación moderna, ya que los griegos carecían de una palabra que significara algo semejante a lo actual, y los romanos, de cuya lengua deriva la palabra *representare* la usaban, no para significar la actividad de algunos seres humanos en sustitución de otros, sino la presencia literal de algo que estaba ausente.

Es hasta los siglos XIII y XIV, cuando la iglesia católica comenzó a organizar concilios a donde se enviaban personas a participar, que el concepto comienza a tener el significado de la actividad de unos en nombre de otros.

Es hasta el siglo XVII, que en Inglaterra comienza a defenderse el derecho de todos por elegir a un miembro del parlamento, de donde surge además la máxima de la revolución americana según la cual la obligación de pagar impuestos va aparejada al derecho de la representación. Es hasta entonces que el concepto de la representación toma el actual sentido de gobierno popular, de autogobierno, en una estrecha relación con el derecho que cada hombre tiene a decir lo que piensa.

Para Pitkin es posible partir de una definición elemental según la cual representación quiere decir “Hacer presente en algún sentido algo que, sin embargo, no está presente literariamente o de hecho”.⁶

Las diversas acepciones del concepto varían, según el enfoque que los teóricos le den, que a decir por la enorme literatura disponible, se presta a muchos y contradictorios. De manera tal que encontramos a autores que basan su concepción de representación en la verificación de un evento, si éste se da, la representación tiene lugar. Tal es el caso de los denominados teóricos de “la autorización” por un lado, y los de “la responsabilidad” por otro.

Los teóricos de la autorización sostienen que la representación tiene lugar, en el momento que el pretendido representante recibe la autorización para actuar

⁶Hanna Pitkin, *op. cit.*, p. 10.

en nombre de otros. En ese instante los representados se hacen responsables de todo lo que el representante haga en su nombre, porque, si no se sale de los límites marcados en la autorización, se entenderá que es como si lo estuvieran haciendo ellos. Por su parte el representante, una vez autorizado, no tiene por qué pedir el parecer de los representados, pues ya fue autorizado por ellos mismos.

Los autores modernos que se acercan a esta posición teórica de la autorización, como puede deducirse, no consideran fundamental el contacto permanente entre quienes son representados y su representante. Para ellos es suficiente el contacto que hubo cuando lo eligieron, es decir, cuando lo autorizaron. Esta visión tiene su contraparte en los teóricos de la responsabilidad que esbozan una posición mucho más acorde con la hipótesis de este trabajo, que es la de reforzar la influencia del elector en la actividad de los representantes.

Lo que los teóricos de la responsabilidad postulan es que para que haya representación debe existir la forma de pedirle cuentas al representante de lo que hizo en el ejercicio de su cargo, para forzarle a que sea sensible a las necesidades de sus representados, y reconocen en la reelección el medio más eficaz para lograrlo.

Estas dos versiones son formalistas porque basan su conceptualización tan sólo en la verificación de dos hechos: la autorización, que ocurre al principio de la representación, o la rendición de cuentas, que ocurre al final, pero ambas concepciones no ven a la representación como una actividad permanente que se desarrolla a lo largo de un periodo.

En la literatura de la representación podemos encontrar una fuerte corriente que sostiene que la representación, al significar hacer presente en algún sentido algo que no está presente de hecho, se logra si lo representado se encuentra presente en sus principales rasgos. Esta versión de la representación es denominada *descriptiva*,⁷ por su marcado afán de representar algo, siendo fiel a la mayor parte de sus características propias, es decir, describiendo. Cuando esta versión se aplica a la política, su principal interés se centra no tanto en la representación como una función, como actividad, sino en la composición del órgano representativo de la entidad política, que debe ser fiel a la composición de la nación, para que sus actos y decisiones puedan ser interpretadas como lo que el pueblo en su conjunto habría hecho, de haberse podido reunir para decidir.⁸

Por ahora podríamos anotar algunas limitaciones de la versión descriptiva de la representación. Para empezar soslaya cualquier aportación de las versiones consideradas con anterioridad, y como ellas, no considera a la representación como una actividad, como actuar por otros, sino como un hecho. Desde esta perspectiva, el método para seleccionar a los representantes podría no ser las elecciones, sino la obtención de una muestra elegida al azar. Al no considerar la representación como actividad, tampoco contempla todo lo relacionado con la hechura de consensos y/o la toma de decisiones.

⁷*Ibidem*, p. 92.

⁸Esta visión la retomaremos más adelante, cuando nos refiramos a la pugna entre federalistas y antifederalistas durante la construcción del gobierno representativo de los Estados Unidos. *Vid. infra*, cap. I, p. 22.

En el inicio del apartado nos planteamos varios cuestionamientos acerca de los límites del representante, de las condiciones que se deben de presentar en la representación para poder hablar de su presencia. Las respuestas las podemos encontrar si profundizamos en una concepción de la representación que implica la actividad de lo que es representar casi al nivel cotidiano, por lo que seguiré muy atentamente el camino que trazó Pitkin, en lo que ella denominó la controversia mandato-independencia, que es en donde puede explicarse la actividad de representar.⁹

Esta controversia entre mandato e independencia se encuentra condensada en una gran parte de la literatura con la pregunta ¿qué debe hacer el representante, lo que sus representados quieren o lo que él considere mejor? La disyuntiva así planteada divide a la mayor parte de los autores, pues los que defienden la independencia del representante, niegan la posibilidad de la existencia de la representación, en el caso extremo de que éste sólo atendiera las instrucciones o el mandato de sus electores, lo consideran un simple instrumento de parte de ellos, que más bien es su sirviente. Esta caracterización extrema en el caso del mandato, hace imposible la tarea de gobernar en el cuerpo legislativo, pues el representante carece del espacio o discrecionalidad para llegar a acuerdos o decisiones políticas, pues éstas fueron tomadas previamente por sus electores. En contra partida, los teóricos del mandato critican la posibilidad de que un representante, haciendo uso de su independencia, pueda estar sistemáticamente decidiendo cosas en contra de los intereses de sus representados. Para ellos no habría representación en un caso así.

⁹Hanna Pitkin, *op. cit.*, cap. 7. pp. 157-183.

La resolución de este dilema teórico afecta directamente nuestra investigación, ya que si se demostrara que a la posición del mandato le asiste la razón le abriría todo un campo fértil a nuestra hipótesis, de que se debe procurar mayor influencia del electorado hacia los representantes, de hecho significa la posición extrema que desde luego se aleja de nuestra hipótesis; pero si fuera al contrario, se le obscurecería el panorama en el ámbito teórico.

Planteado el dilema así, parece muy difícil una formulación que conceda a cada cual sus ventajas. Por un lado los teóricos de la independencia tienen razón al reclamar independencia al representante, a fin de que no esté maniatado a las instrucciones de su electorado y pueda llegar a arreglos políticos a fin de deliberar para convencer o ser convencido; pero por su parte, a los teóricos del mandato también parece asistírles la razón cuando exigen que para poder hablar de representación es imprescindible que los deseos de los representados sean tomados en cuenta, negando la existencia de la misma cuando el representante sistemáticamente decide su voto en contra de sus deseos. Así que cuando se plantea la pregunta de cómo debe actuar el representante, si obedeciendo a sus representados o según sus propias convicciones, la respuesta es francamente difícil.

Este dilema es, en cierta medida un planteamiento engañoso, porque supone que los juicios del representante y los deseos de sus representados van a estar siempre en conflicto. El concepto clave que Pitkin emplea para resolver este dilema es el de interés.¹⁰ Ambos polos del dilema asumen que el representante ha de actuar siempre en el interés de sus representados, lo que a ellos les es

¹⁰*Ibidem*, cap. 7, p.179.

más conveniente. Así que si asumimos, que un hombre normal (en pleno uso de sus facultades mentales) es capaz de determinar sus intereses mediante la formulación de sus deseos, estos últimos casi siempre van a coincidir con los primeros. Dicho de otra manera, lo mejor para él será lo que desea, aunque por ignorancia en raras ocasiones deseará lo que no es lo mejor para él.

De esta manera, si el representante, actuando con la independencia que le es imprescindible, busca el interés de sus representados, rara vez discrepará de sus deseos, y cuando esto llegue a ocurrir, cuando la opinión del representante sea contraria a los deseos de sus representados, la buena práctica de la representación le exigirá dar una explicación a sus representados de por qué considera que los deseos de ellos no representan su interés, de por qué discrepan.

De lo anterior podemos concluir que representar significa actuar según el interés de los representados. Ya estamos ante una concepción que ve a la representación como actividad que puede ser desempeñada eficiente o deficientemente, que se puede calificar, en donde el aliciente del representante para representar bien suele ser la reelección, aunque no necesariamente. Podríamos encontrar el caso de un buen representante, es decir, que haya actuado en interés de sus representados, pero cuyas acciones hubieran contradicho algunos deseos de sus representados, con lo cual haya perdido la reelección. Lo único que la reelección garantiza es que ante los ojos de los representados fue un buen representante.

Así, después de una exhaustiva revisión por una gran cantidad de versiones teóricas, para su gusto parciales, la autora llega a la siguiente definición:

Representación significa aquí actuar en interés de los representados, de una manera sensible ante ellos. El representante debe actuar independientemente; su acción debe implicar discreción y discernimiento; debe ser él quien actúe. El representado debe ser también (se le concibe como) capaz de acción y de juicio independientes, y no comportarse meramente como necesitado de cuidado. Y, a despecho del potencial resultante de cara al conflicto entre representante y representado sobre lo que ha de hacerse, ese conflicto por lo común no debe tener lugar. El representante tiene que actuar de tal manera que no haya conflicto, o si este surge, se hace precisa una explicación. No debe hallarse persistentemente en disparidad con los deseos de los representados sin tener buenas razones en términos de los intereses de sus representados, sin tener una buena explicación de por qué sus deseos no están de acuerdo con el interés de ellos.¹¹

Con esta definición nos propondremos explorar los elementos que entran en juego en el momento en que la hipótesis de tratar de aumentar la influencia del electorado en las decisiones del representante mediante la introducción de la reelección, pudiera ser introducida en nuestro sistema político-institucional. Antes de esto quisiera abundar en algunos conceptos trascendentes para la investigación a propósito del gobierno representativo y su lógica interna.

La Teoría del Gobierno Representativo.

Cuando a finales del siglo XVIII las sociedades inglesa, francesa y norteamericana se propusieron fundar una sociedad cuyo gobierno tuviera una fuente de legitimidad política diferente a la que les precedió, los

¹¹ *Ibidem* p. 233.

pensadores políticos de la época se preguntaron cómo debería estar organizado ese nuevo gobierno.

Qué condiciones debería adoptar un gobierno que ya no tenía al designio divino a través del Rey como fuente de su legitimidad, sino la voluntad popular, según lo consignaba la doctrina política más avanzada de la época. Y por lo tanto, ya no tenía en la herencia el mecanismo para designar a los gobernantes.

De entre las formas de gobierno conocidas, los creadores de lo que ahora llamamos democracia representativa optaron por el aristocrático gobierno representativo, que mediante un proceso electivo, el pueblo depositaría en él su confianza, para que éste determinara lo más conveniente. Según los teóricos que respaldaron la propuesta, unos pocos, los mejor instruidos, los mejor situados social y económicamente, eran los más aptos para conducir a todo el conglomerado social.

Se reconoce a Siéyes y a Madison entre los principales teóricos del gobierno representativo. Ambos proponen esta forma de gobierno como la ideal, en oposición explícita a la democracia, pero con argumentos diferentes. Mientras que el abad Siéyes ve el gobierno representativo como una necesidad por la extensión de la división social del trabajo a la política, ya que en una sociedad en la que las actividades económicas y comerciales han adquirido un alto grado de especialización, los individuos que a ellas se dedican, no tienen tiempo ni pericia para dedicarse a los asuntos públicos, actividad que también se especializa, por lo que es menester encargar el gobierno a profesionales. Por su parte Madison la considera una forma de gobierno superior, pues al

elegir como representantes a los ciudadanos más distinguidos por sus luces y probidad, se garantiza que la decisión política acertadamente se apege a los intereses de la comunidad, lo que se arriesgaría si dichas decisiones se tomaran por el pueblo en una asamblea democrática.¹²

Algo en lo que conviene hacer un énfasis especial es que la democracia representativa, que hoy conceptuamos como una forma que puede adoptar la democracia, nació en franca oposición a ésta. Para los teóricos políticos de la época, tanto para los que favorecieron el gobierno a través de representantes como para sus detractores, era muy clara la diferencia y oposición entre un pueblo libre haciendo directamente su propia ley (idea democrática) y un pueblo eligiendo representantes para que ellos hagan las leyes (idea de la representación). Tener claridad en esta idea es crucial para nuestra línea argumentativa, pues como se puede deducir, el gobierno representativo ha sufrido una evolución de tal magnitud que ahora lo consideramos como una derivación democrática.

Efectivamente, según los recientes estudios sobre la representación, a lo largo de sus 200 años de vida, la forma de gobierno eminentemente aristocrática, fue adquiriendo elementos democráticos muy claros, al grado de que hoy, gracias a esa flexibilidad, es una interesante mezcla de ambas.¹³ Algo muy semejante al ideal filosófico de las constituciones mixtas. Uno de esos

¹²Siéyes, Observations sur le rapport du comité de constitution concernant la nouvelle organization de la France, (octubre 1789) Versailles, Baudoin, Imprimeur de la Assemblée Nationale, p. 35; y A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, The Federalist Papers, Rossiter Ed. Penguin, Nueva York, p. 81.

¹³Un autor que opina en un sentido diferente, aduciendo que la mezcla entre democracia y representación no ha podido resolver satisfactoriamente algunas tensiones es Macpherson, para tal efecto *cfr. Vid.*, The Real World of Democracy, Ed. CBS Learning System, 1974, y La Democracia Liberal y su Época, Ed. Alianza Editorial, Madrid, 1982.

elementos democráticos que hoy es clave es la reelección, que abordaré especialmente más adelante, después de destacar algunos otros rasgos de esta evolución.

Por ahora centrémonos en los rasgos aristocráticos que tuvo el gobierno representativo en su origen. El procedimiento mismo de “elegir” a los representantes es esencialmente aristocrático. Aunque los fundadores no tenían la claridad que ahora tenemos de esta cualidad intrínsecamente aristocrática, sí sabían que en cualquier grupo que se propusiera elegir a alguien, siempre el elegido sería el más apto para realizar la misión que se le encomendaba. A condición de volver sobre este particular, veamos cómo fue que los creadores del gobierno representativo garantizaron una condición que consideraban importante en su modelo, el que los representantes fueran socialmente superiores a su electorado, lo que Manin ha denominado “principio de distinción”¹⁴

En Inglaterra, Francia y Estados Unidos los arreglos para asegurar el principio de distinción fueron una combinación de disposiciones legales, costumbres y hechos circunstanciales que operaron en dos frentes: por un lado estaba la limitación del derecho a sufragar; por otro, restricciones de elegibilidad. En el transcurso del tiempo la limitación a votar ha sido vencida y hoy la universalización del voto es una práctica extendida en los gobiernos con democracia representativa. Las restricciones culturales o legales de elegibilidad han sido, en cambio, substituidas por formas más sutiles pero igualmente efectivas.

¹⁴Bernard Manin, *op. cit.*, p. 120.

En Inglaterra por ejemplo, la llamada “deferencia”, que no era otra cosa que el gran respeto y veneración que el pueblo sentía por la alta jerarquía social, hacía que la persona que regularmente era el representante político, nunca tuviera oposición, pues la competencia que alguien le pudiera presentar era considerada una afrenta a él y su familia. Por otro lado, el alto costo de las campañas electorales hacía imposible que cualquier ciudadano pudiera presentarse. A estas condiciones se sumaron disposiciones legales. En 1710 se estableció un requisito de propiedad para todo aquel quisiera ser representante. Años antes, en 1679, Shaftesbury presentó todo un proyecto en materia electoral que consideraba que en los condados sólo pudieran votar los residentes cuyos emolumentos fueran altos a fin de permanecer inmunes a los intentos corruptores de la corona, también propuso que los representantes fueran elegidos de entre los miembros de la pequeña nobleza terrateniente. No hay duda entre los historiadores del acusado carácter aristocrático de la representación en Inglaterra.¹⁵

En Francia también estuvo limitado el derecho al voto, aunque en comparación con Inglaterra era mucho más amplio el universo de votantes. Desde que se estableció la Asamblea Constituyente se diferenció entre ciudadanos activos y pasivos, teniendo sólo los primeros derecho a votar. Se consideraba que los sirvientes, los pobres, los monjes entre otros, no podían tener voluntad política propia por depender de otras personas. Luego de 1789, en 1794 aumentaron las condiciones para tener capacidad de votar a saber leer y escribir. En cuanto a la elegibilidad, el modelo francés instituyó dos

¹⁵Para este periodo *cf.* *Vid.*, Cannon, J., Parliamentary Reform 1640-1832, Cambridge, Cambridge University Press, 1973.

mecanismos legales que juntos aseguraron que la composición de la Asamblea estuviera dominada por los estratos más pudientes de la población: el principio de elección indirecta y un requisito fiscal, relativamente alto para la época, para poder ser elector en la segunda fase del proceso electivo.

El caso de los Estados Unidos fue diferente en algunos aspectos importantes, pues sus diseñadores, sin proponérselo, introdujeron al sistema representativo un elemento democrático clave, que hasta la fecha persiste. Vayamos por partes. En cuanto a la limitación del voto, la posición norteamericana fue como la francesa, casi no ejerció restricción. Se prefirió no introducir en el ámbito federal restricción alguna, dejando en libertad a las legislaturas locales la imposición de límites. A decir por los convencionistas, como James Wilson, la opción triunfadora era la más abierta de todas. En lo concerniente a los requisitos de elegibilidad de los representantes, los norteamericanos no fueron tan abiertos, decidieron salvaguardar el principio de distinción. Ellos estuvieron de acuerdo, según los debates de la Convención, en que los representantes contaran con bienes patrimoniales importantes por dos razones: para que estuvieran a salvo de los intentos corruptivos del ejecutivo y para garantizar decisiones que no afectaran el derecho a la propiedad, considerado como uno de los más importantes. Sin embargo, no pudieron establecer en la Constitución el monto preciso pues temieron que de ser muy alto fuera rechazado por el pueblo y si fuese bajo, inútil. Otro elemento que influyó para no establecer un monto uniforme fue el desarrollo económico iniquitativo de la época, de modo tal que un monto fijo sería aplicable a ciertos estados pero inútil o inaplicable para otros. Fue así como, al no incorporar en la Constitución ninguna taxativa, el sistema norteamericano

resultó como el más igualitario de la época, al permitir legalmente que cualquier ciudadano pudiera ser representante.¹⁶

El no haber podido establecer un monto patrimonial fijo dio lugar a una característica novedosa del gobierno representativo y útil para nuestra línea argumentativa. Entre los convencionistas se desató un fervoroso debate a cerca del tipo de representación política que se pretendía para la nación en ciernes. Por un lado, los antifederalistas decían que si bien el proceso electivo iba a seleccionar a los individuos prominentes de la sociedad, con lo cual era inevitable el surgimiento de una “aristocracia natural”,¹⁷ las disposiciones constitucionales deberían asegurar que la asamblea representativa fuera lo más parecida a la composición social del conjunto de la nación americana, para que sintiera, pensara y actuara según sus intereses. Por lo tanto, si se quería reproducir en miniatura a la sociedad, la asamblea debería ser grande, a fin de brindarle espacio a la mayor parte de grupos sociales. Era, como lo apuntábamos antes, una inclinación por la representación en su acepción descriptiva, según Hanna Pitkin. Mientras que los antifederalistas *aceptaban* la existencia y desarrollo de la aristocracia natural, el otro bando, los federalistas la *promovían*. Para ellos no era necesario que la asamblea fuera grande y se pareciera en su composición a la nación entera, o más preciso, debería ser diferente, pues debería estar integrada por hombres prominentes, provistos de un criterio más amplio y refinado para discernir mejor los asuntos públicos. Esta posición es de un clarísimo corte aristocrático, que como veremos, se conjugó con otra eminentemente democrática.

¹⁶Los únicos requisitos que contempla la Constitución es haber cumplido 25 años, ser ciudadano estadounidense por más de 7 años y ser residente en el estado de la elección.

¹⁷Bernard Manin, *op. cit.*, pp. 141.

El argumento de los federalistas, que sus contrarios nunca pudieron contrarrestar efectivamente, consistió en que aunque la representación política recayera en un selecto y reducido grupo, el pueblo no perdería su condición soberana porque sería él quien los elegiría, porque su mandato estaría limitado, y sobre todo por que los representantes serían responsables ante él mediante la verificación de frecuentes elecciones (y en su caso reelecciones).

El rasgo evolutivo que deseo destacar se dio cuando los convencionistas decidieron delimitar grandes distritos para la elección de los representantes. Los bandos citados eran conscientes de que a mayor amplitud del distrito más se favorecía la elección de representantes de las clases mejor situadas social y económicamente, ya que intervendrían elementos como el enorme prestigio o buena fama de los personajes así como los recursos para afrontar costosas campañas electorales. A esto se oponían los antifederalistas, pues más instintiva que racionalmente, decían que sería la riqueza el elemento que terminaría predominando, a lo que los federalistas replicaban justamente con el elemento novedoso que mencionábamos: que no había ninguna restricción legal para que cualquier ciudadano buscara ser representante, pues el veredicto final lo emitía el pueblo. Esta gran apertura en cuanto a quiénes pueden ser representantes, le ha proporcionado al sistema representativo un gran equilibrio entre sus tendencias aristocráticas y democráticas, que es el sentido de su evolución y, con ello, una gran estabilidad, al mantener la puerta abierta al recambio de elites políticas sin rupturas violentas, con tan solo la voluntad del electorado. En resumen, en Estados Unidos se diseñó un sistema en el que fácticamente se favorece a las clases altas en su representación, pero que contempla la posibilidad de que por alguna situación excepcional, las clases bajas puedan lograrla, permitiendo el cambio político de manera pacífica.

Ahora que hemos descrito algunos elementos aristocráticos de la representación presentes durante la etapa fundacional, abordemos otros que se han mantenido hasta la fecha. En primer término quiero señalar una observación teórica que me parece muy enriquecedora: para Manin el gobierno representativo ha tenido cuatro características constantes que ha mostrado en bloque, desde su fundación y en los momentos en que ha existido en algunos países:

- 1) Quienes gobiernan son nombrados por elección con intervalos regulares.
- 2) La toma de decisiones por los que gobiernan conserva un grado de independencia respecto de los deseos del electorado.
- 3) Los que son gobernados pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de los que gobiernan.
- 4) Las decisiones públicas se someten a un proceso de debate.¹⁸

Estas características muestran la combinación a que he aludido. A medida que avance en la exposición irán aclarándose, por ahora me concentraré en la segunda, que contiene un alto grado de aristocracia.

En la teoría de la representación y en la práctica misma de este gobierno es aceptado que los representantes gocen de una amplia libertad de acción, llegando incluso en muchos casos a decidir cosas en contra de las preferencias de sus representados. Las medidas que los demócratas diseñaron para intentar controlar a los representantes fueron el mandato imperativo y la revocabilidad discrecional de los representantes. Históricamente su aplicación ha sido escasa.

¹⁸*Ibidem*, p. 17.

En Inglaterra hubo débiles intentos a principios del siglo XIX para exigir, mediante la ley, que los representantes se sujetaran a sus promesas, lo que equivaldría a una instrucción, pero no llegó a prosperar. En 1789, en Francia, los diputados fueron portadores de instrucciones, pero una de las primeras decisiones de la asamblea fue prohibirlas. La Constitución que se votó en 1793 y que no llegó a aplicarse, contenía una disposición para que los representantes pudieran ser revocados en cualquier momento por las asambleas electorales. Otro antecedente igualmente efímero es el practicado por la Comuna de París, que en 1871 estableció la revocabilidad permanente para los miembros del Consejo de la Comuna. Y finalmente en Norteamérica, las instrucciones fueron practicadas y consideradas en el texto constitucional de algunos estados hasta antes de la Independencia. Cuando el primer Congreso de los Estados Unidos discutió las enmiendas a la Constitución, hubo la propuesta de incluir las instrucciones a los representantes, pero fue desechada.

Desde el punto de vista del gobierno de *los mejores*, esta independencia era fundamental, pues de lo contrario no habrían podido salvaguardar sus intereses como clases favorecidas. La no aplicación de prácticas democráticas como el mandato imperativo o la revocación puede explicarse por el carácter burgués de las revoluciones que dieron vida a esta forma de gobierno. Por otro lado, cualquiera de estas prácticas se contraponen a la idea de los federalistas norteamericanos de que para garantizar las mejores decisiones es necesario confiárselas a los individuos más conspicuos de la nación, pues su amplio criterio quedaría automáticamente anulado.

A esta ventaja aristocrática se le opone, o la complementa, si se ve el gobierno representativo como un sistema armónico que combina elementos democráticos y aristocráticos, la igualmente dialéctica regla de la elección, cuyo trato merece un apartado especial.

La Elección.

La elección es el corazón de la democracia representativa. Es una institución que intrínsecamente contiene la enigmática dualidad del gobierno democrático y el aristocrático, combinación que le otorga a la democracia la enorme flexibilidad para procesar políticamente los intereses de la mayoría de los miembros de las sociedades modernas.

Comencemos refiriéndonos a este método de seleccionar gobernantes, comparándolo con otro: el sorteo. Las repúblicas, como organizaciones políticas cuya fuente de legitimidad para ejercer el poder es la voluntad popular, históricamente han contado con dos métodos para escoger a los hombres a los que se les encomiendan funciones públicas, el sorteo y la elección. Las repúblicas democráticas han optado eminentemente por el sorteo, mientras que las representativas lo han hecho por la elección. Así, en el ámbito teórico, la democracia está ligada al sorteo y la representación a la elección.

Sin duda la experiencia histórica paradigmática para referirse a la democracia y con ella al sorteo es la ateniense, entre los siglos V y IV antes de Cristo aproximadamente. Sin embargo hay evidencias históricas de que otras

repúblicas lo han utilizado en combinación con la elección, como la misma Roma en su esplendor, o las ciudades-estado italianas.

Sobre la práctica del sorteo en Atenas vale la pena hacer algunos comentarios breves. En la actualidad el uso del sorteo para asignar responsabilidades públicas nos parece aventurado, más que democrático. Sin embargo, recientes estudios sobre las prácticas políticas atenienses,¹⁹ muestran que el sistema contaba con suficientes prevenciones para evitar conductas nocivas para el bien común, además de responder a principios democráticos muy claros.

Para empezar hay que señalar que los demócratas atenienses no sólo usaron el sorteo. Había cargos, muy pocos por cierto, que por lo especializado se sometían a elección, como los que estaban relacionados con la guerra. Ellos establecieron que cualquier ateniense libre, en pleno uso de sus derechos políticos, pudiera ser magistrado, lo que no podía ser más de dos veces en su vida. El cargo tenía una duración de un año, al término del cual tenía que rendir cuentas de su gestión y hasta no entregarlas podía entrar al sorteo nuevamente, lo que de manera fáctica hacía imposible que repitieran otro año seguido. Cuando resultaba designado un ciudadano por el sorteo, se hacía una investigación para comprobar que su conducta era honorable. Además de que cualquier ateniense libre pudiera aspirar a las magistraturas, el sistema garantizaba que cualquiera podía hacer uso de la palabra, así como acusar de corrupción a cualquier magistrado (motivo suficiente para separarlo del cargo mientras se le investigaba y juzgaba) durante la celebración de las asambleas.

¹⁹M.H.Hansen, The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes, Oxford, Basil Blackwell, 1991.

El mal uso de esta libertad así como la mala gestión en las magistraturas eran severamente castigados en Atenas.

Ahora podemos entender que cuando se habla del sorteo en Atenas, no es como una lotería totalmente abierta, que pudiera designar al más ingenuo o ignorante. El sistema de castigos por el mal uso de las libertades y las gestiones, inducía a una especie de auto eliminación. Lo importante para los demócratas es que todos contaran con la posibilidad, igualmente repartida, de ejercer una magistratura.

En el uso del sorteo se reflejaban varias preocupaciones de los demócratas: garantizaba la rotación de cargos, con la cual pretendían que quien ejercía la autoridad pública (el gobernante), pronto estuviera en los zapatos de quienes eran afectados por esas decisiones (gobernados); evitaba la profesionalización del oficio político, de la que tanto desconfiaban, pues significaba la posesión de conocimientos especializados, una ventaja sobre los demás, derivando finalmente en el dominio del gobierno por parte de los profesionales; y generaba el efecto igualitario, al darle a todos los atenienses la igual posibilidad de ejercer un cargo público.

Como se puede apreciar, en la democracia ateniense también se encargaban los asuntos públicos a pocas personas, no todo se decidía en asamblea, la diferencia con la representación consiste en el método que se utiliza para designar esas responsabilidades. El sorteo y la elección son métodos que se basan en premisas diferentes y por lo tanto tienen diferentes efectos.

La mayor parte de los pensadores políticos que han tratado el tema de la elección han coincidido en su carácter aristocrático. Desde Aristóteles hasta los antifederalistas norteamericanos, unos con argumentos sólidos, otros con sola intuición. A estas alturas de la reflexión, cabe preguntarnos por qué son así las elecciones. Para tratar de respondernos apelaré a un esfuerzo teórico de Manin, mediante el cual se pretende entender la esencia misma de la elección, que la hace ser aristocrática. En él se identifican cuatro factores que influyen: 1) “el tratamiento desigual de los candidatos por parte de los votantes, 2) la distinción de los candidatos requerida por una situación selectiva, 3) la ventaja cognoscitiva que otorga una situación de prominencia y 4) el coste de diseminar información”²⁰

1) El *trato desigual que los votantes dan a los candidatos*, éste se puede entender fácilmente si invocamos la calidad de soberano que el votante asume en una elección libre, en el instante de decidir su voto. En ese momento puede asumir los criterios más subjetivos, su decisión no está sujeta a ningún criterio, y no necesariamente considera los méritos de tal o cual candidato. Por lo tanto, los candidatos no saben a qué criterio sujetarse, porque no lo hay. Algunos serán elegidos tal vez por su capacidad retórica, otros por la imagen de honradez, por su extracción social, por su solo aspecto físico, hasta por su inexperiencia o excesiva riqueza. De ahí el trato desigual que reciben los candidatos por parte de los votantes en cualquier elección libre.

2) En cuanto a *la distinción de los candidatos requerida por una situación selectiva*, y, recuerdo, ubicándonos en la más primaria situación que implica

²⁰Bernard Manin, *op. cit.*, pp. 168-184.

elegir, es decir escoger, este factor resulta evidente. Digámoslo de otra manera. Cuando al votante se le da una papeleta para sufragar, se le brindan opciones. Él decidirá su preferencia, según muestran estudios, por el candidato que ante sus ojos tenga alguna diferencia que juzgue favorable sobre los demás candidatos. Es por eso que los candidatos intentan hacer notar las ventajas sobre sus competidores, con el juicio apriorístico de que serán esas “cualidades” las que juzgarán los electores el día de los comicios.

A esta posición teórica podría contrargumentarse que los electores podrían decidir apoyar al candidato que lejos de ser distinto, comparte más características con ellos, lo cual no haría sino reforzar la idea inicial, pues si tal caso se da, sería esa la diferencia que los votantes decidieron preferenciar entre las opciones que se les hayan presentado.

En cuanto a este factor hay que agregar la idea de que en las actuales democracias representativas los programas políticos que se presentan en las campañas tienen menor peso que la personalidad, cuando el votante elige. Puede considerarse como parte de la explicación el que el electorado tenga claro que los programas ni las promesas de campaña son de cumplimiento obligatorio para los representantes. Prefieren basar su decisión en las personalidades.

3) El siguiente elemento intrínseco a la elección que la caracteriza como un acto aristocrático lo constituye *la ventaja cognoscitiva que otorga una situación de prominencia*. Continuando el hilo discursivo de los anteriores factores, una elección en la cual hay opciones, los favorecidos tienden a ser

aquellos candidatos que ocupan espacios preminentes en la sociedad, con antelación inclusive a las campañas.

Es una realidad que los votantes no se detienen a examinar concienzudamente las trayectorias de todos los candidatos, ni sus respectivas propuestas. Su preferencia la determinan en función de un panorama general y un tanto difuso, en donde el más preminente tendrá ventaja sobre sus competidores. Esto lo saben bien los partidos políticos, por lo que no es nada extraño que entre sus candidatos incluyan a prominentes figuras de cualquier otro ámbito y no precisamente político, como el deportivo y el histriónico. En una elección estos personajes llevan una gran ventaja.

4) Finalmente tenemos el cuarto factor: *el coste de diseminar información*. Si bien es cierto que los candidatos que gozan de una situación de preeminencia antes de la elección llevan ventaja, también lo es que las campañas electorales tienden a desaparecer tal ventaja. Los candidatos no conocidos las aprovechan para darse a conocer, pero tal esfuerzo requiere de cuantiosos recursos que, si el peso económico de las campañas recae en su totalidad en el candidato, la consecuencia es la lucha iniquitativa, donde los potentados llevan la ventaja.

A últimas fechas, los sistemas representativos han tratado de mitigar esta circunstancia desequilibrante, incluyendo topes a los recursos de campaña y financiándolas con recursos públicos.

Como corolario de esta reflexión acerca de los mecanismos intrínsecos de la elección hay que enfatizar que el grupo de personas que resulta electo no puede considerarse la aristocracia o elite en el sentido amplio de ambos

términos.²¹ Esto es, no significa que sean los mejores para ejercer el gobierno. Son, eso sí, los que a los ojos de un electorado determinado por valores políticos muy específicos, resultaron ser percibidos superiores por poseer alguna virtud que de manera subjetiva el mismo electorado consideró importante. De otra manera: si el electorado determinó que para gobernar la principal característica de quien lo hace debe ser la honradez, lo único que garantiza la elección es el triunfo de quien consideran superior de entre las opciones por ser el más honrado. A estos elegidos Manin les denomina *Aristocracia Electiva*.²²

Como lo habíamos apuntado, el gobierno representativo y, con él, la elección, su esencia, ha evolucionado al punto de lograr una mezcla casi perfecta a lo largo de su existencia, entre aspectos que favorecen a las elites y los que favorecen al ciudadano común.

Es a los elementos democráticos del gobierno representativo a los que atenderemos. A lo largo de los siglos XIX y XX hubo grandes luchas políticas por eliminar las limitaciones que existían al derecho al voto. Cada vez mayores sectores de la población fueron gozando de este derecho al punto que hoy la única limitante es la edad y la suspensión de los derechos por la comisión de algún delito. El derecho al voto se ha universalizado. Destino igual tuvo la otra vertiente de aristocratización original, el derecho a ser elegido. En las sociedades con democracia representativa, no existen impedimentos legales para que cualquier ciudadano pueda ser elegido.

²¹Se hace referencia a la definición desarrollada por Vilfredo Pareto, *cf. Vid., Traité de Sociologie Générale*, cap. XI, ss 2027-31, en *Oeuvres Completes*, 16 vols. Ginebra, Droz, 1968.

²²Bernard Manin, *op. cit.*, pp. 181-185.

Las sociedades que han alcanzado este grado de evolución, inherentemente gozan de una profundización democrática que no se puede soslayar. Todos sus ciudadanos tienen la misma porción de poder para seleccionar y calificar el desempeño de los representantes, sin importar si el ciudadano es rico o pobre, común o distinguido.

Otro de los argumentos para decir que la elección es también democrática, es que la decisión de los rasgos que habrán de considerarse importantes para otorgar su preferencia está del lado del votante. Es él quien decide considerar la experiencia o la preparación, o la honradez, o la habilidad conciliadora o lo que sea, como rasgos a ponderar entre los candidatos.

Ahora nos podemos preguntar por qué la elección ha logrado el alto grado de legitimidad y estabilidad del que ahora goza. En parte esta respuesta ya la he perfilado. Porque al ser simultáneamente igualitaria y no igualitaria, al ser una mezcla, los agentes políticos ven en este método lo que cada cual necesita para alcanzar sus objetivos. La elección combinada con el sufragio universal, forman un equilibrio que aceptan casi todas las elites que en competencia tratan de obtener mayores espacios de representación, pues aceptan que sus pugnas sean dirimidas por un tercero en discordia, en este caso es el electorado, evitando así el choque entre ellas, porque además, la incertidumbre que se disipa hasta el día de la elección mantiene las esperanzas de todas ellas de verse favorecidas. La aceptación por parte de los electores proviene de la conciencia de que el veredicto final corresponde a ellos, siendo, por tanto, verdaderos árbitros de las elites.

Para Manin “la elección es tal vez una de esas instituciones en las que la mezcla es tan completa que tanto las élites como los ciudadanos comunes pueden hallar lo que quieren. Puede que la ambigüedad de la elección sea la clave de su excepcional estabilidad”.²³

Cómo se impuso la elección.

En la actualidad la democracia representativa no considera prácticamente ninguna combinación entre el sorteo y la elección para determinar a los gobernantes. Por qué se llegó a prescindir de las cualidades del sorteo, utilidad que conocieron muy bien las ciudades-estado italianas como Venecia y Florencia. Lo que a muchos estudiosos del tema llama la atención es la casi nula discusión sobre la conveniencia de introducir las bondades del sorteo en los momentos en que se inventó el gobierno representativo en los siglos XVII y XVIII. El argumento más escuchado al respecto, se refiere a que las condiciones físicas de las pequeñas ciudades griegas que lo utilizaron, hacían factible un ejercicio de ese tipo, no así en los enormes Estados modernos, donde el simple número de ciudadanos hacía ver un sorteo como algo irrealizable. A propósito se ha calculado que el universo electoral de Inglaterra y Gales en 1754, años en los que se fundó el gobierno representativo, era de 280 000 personas, sobre una población de ocho millones de habitantes, lo que indica que un sorteo en varias fases era realizable en la época,²⁴ con lo que esta explicación de la imposibilidad técnica queda desfavorecida.

²³*Ibidem*, p. 194.

²⁴*Ibidem*, p. 106.

Lo que parece tener más fuerza argumental se refiere a la influencia que tuvieron, en los fundadores del gobierno representativo, algunas ideas políticas, de la época aceptadas sin discusión. La primera de ellas se refiere ni más ni menos a una de las ideas motoras de las tres revoluciones modernas: *que toda autoridad política emana del consentimiento de los ciudadanos sobre los que va a ejercerse*. Esta idea era respaldada por prácticamente todos los teóricos del derecho natural (Grocio, Rousseau, Hobbes, Pufendorf y Locke) de donde abrevaron una importante cantidad de ideas políticas los revolucionarios ingleses, franceses y norteamericanos. Tan sólo para ilustrar hasta qué grado estaba inculcada esta idea puede verse la declaración de independencia norteamericana que en sus primeras líneas dice: “Consideramos verdades evidentes que todos los hombres han sido creados iguales, que están dotados por el Creador de determinados derechos inalienables y que entre éstos está el derecho a la vida, la libertad y a la búsqueda de la felicidad; que para asegurar esos derechos, se instituyen gobiernos entre los hombres, derivando sus poderes del consentimiento de los gobernados”.²⁵

La otra es un principio que se practicaba desde la Edad Media, tanto por monarcas como por los papas: *lo que a todos afecta, debe ser tratado y aprobado por todos*. Su uso era destinado a crear una sensación de obligación a la obediencia de las decisiones que eran sometidas al visto bueno de los representantes de la población. Para crear esa sensación, se convocaba a los representantes, insistiendo en que fueran elegidos, para que estuviera implícita la voluntad del pueblo y que tuvieran plenos poderes para poder aprobar

²⁵Se hace referencia al documento Declaración de Independencia (4 de julio de 1776) en P.B. Kurland y R. Lerner eds., 1987: *The Founders Constitution*, 5 vols., Chicago University of Chicago, Press, vol 1, p. 9 *cit. pos.*, Bernard Manin, *op. cit.*, pp. 108-109.

cualquier cosa. No significaba que sus opiniones fueran consideradas para hacer la norma, era, en esa época, una argucia para lograr el mejor cumplimiento, sobre todo a disposiciones fiscales.²⁶

Con estas dos ideas flotando en el ambiente político hace doscientos años, y teniendo como experiencia inmediata el absolutismo con su forma hereditaria para transmitir el poder, resulta verosímil que no hayan pensado más que en la elección como método para conceder autoridad política, porque era la que se ajustaba al imperativo de que el ciudadano debía consentir o aprobar al gobernante y frente al absolutismo era percibida profundamente democrática. En ese momento no se reparó en la igualdad distributiva para ocupar un cargo público, que los atenienses tanto cuidaron; su preocupación fundamental fue la igualdad para consentir un gobierno, imponiéndose así la elección al sorteo.

Y la reelección, ¿qué papel juega?

Una vez repasado los diferentes aspectos por lo que el gobierno representativo merece el calificativo de aristocrático, nos ocuparemos de la otra cara de la moneda, de los acuerdos sobre los cuales puede recaer el calificativo de democrático.

Ya he adelantado que en el transcurso de su existencia, el gobierno representativo ha ido adquiriendo elementos democratizadores, como la

²⁶Cfr. Vid., Perry Anderson, Transiciones de la Antigüedad al feudalismo, Ed. Siglo XXI, México, 1973; y el mismo autor, El Estado Absolutista, Ed. Siglo XXI, México, 1980; y L. Kofler, Contribución a la Historia de la Sociedad Burguesa, Ed. Amorrortu, Buenos Aires Argentina, 1971.

universalización del sufragio y la elegibilidad de cualquier ciudadano. Pues bien, dentro de los componentes a través de los cuales el pueblo, la sociedad, la amplia masa de los electores puede expresar sus juicios se encuentran la garantía de libertad de opinión, con lo que se genera la opinión pública, y el mayor de todos los acuerdos democráticos: la reelección de los representantes. Antes de entrar al aspecto central de nuestra investigación, dediquemos un espacio para tratar brevemente el tema de la libertad de opinión pública.

La libertad de opinión pública fue introducida en el andamiaje institucional del gobierno representativo como una manera de resarcir el derecho de la sociedad de expresar sus posiciones políticas a sus representantes que, de alguna manera, había sido eliminado al rechazar la práctica de las instrucciones. Esta libertad fue garantizada en los tres casos históricos que he venido siguiendo, Francia, Inglaterra y Estados Unidos. En este último caso, por ejemplo, quedó patentizada en la Primera Enmienda de la Constitución, que a la letra dice: “El Congreso no podrá aprobar [...] ley alguna que coarte la libertad de palabra y de imprenta, o el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente y a solicitar al gobierno la reparación de cualquier agravio”.²⁷

La opinión pública es conceptualizada como una voz colectiva, sin ser de observancia obligatoria para los representantes, siempre puede expresar las diversas posiciones de la sociedad a sus representantes. Y esto se logra si se cumplen dos condiciones: que las decisiones gubernamentales se hagan públicas y que la libertad para expresar opiniones políticas se garantice permanentemente. Aunque carece de poder vinculante, la opinión pública, que

²⁷Bernard Manin, *op. cit.*, p. 208.

se manifiesta a través de sondeos, peticiones o manifestaciones, tiene una influencia efectiva en los representantes. Estos regularmente no la desdeñan en sistemas en donde opera institucionalmente la calificación de su desempeño, esto es la reelección, por las razones que a continuación veremos.

En primer término, es de llamar la atención que el carácter periódico de las elecciones no fue objeto de muchas alusiones, ni por parte de los fundadores del gobierno representativo ni por los teóricos contractualistas, o bien porque lo daban por supuesto o porque no la consideraban necesario. Así lo demuestra la propuesta que elaboró Hamilton en la Convención de Filadelfia en el sentido de que el cargo de presidente fuera vitalicio²⁸ y los planteamientos de Thomas Hobbes cuando hablaba que la legitimidad de un gobierno se otorgaba en un solo acto de consentimiento por parte del pueblo, aceptando que pudiera ser un monarca con derecho a heredar su cargo el que lo reciba. Así, mientras la elección se legitimó en bloque con otras instituciones del gobierno representativo, la reelección corrió por otro camino.

A través del voto el elector no puede obligar al representante a cumplir con el programa propuesto durante la campaña, es decir, no puede garantizar las decisiones de éste en el futuro, pero sí puede calificar sus decisiones pasadas, otorgándole o negándole el casi siempre presente deseo de permanecer en el cargo. Este planteamiento implica que con la reelección, el votante puede bloquear, impedir la aplicación de tal o cual política no reeligiendo al representante que la mantiene, pero carece de garantías de que el nuevo

²⁸*Cfr. Vid.*, Hamilton, discurso del 18 de junio de 1787, en M. Ferrand (ed.) (1966) *The records of the Federal Convention of 1787*, 4 vols., New Haven, Yale University Press, volumen I, p.p. 289-292, *cit. pos.*, Bernard Manin., *op. cit.*, p. 216.

representante que elija, aplique la política ofrecida. Puede rechazar tajantemente una política pública, pero no puede orientarla.²⁹

El mecanismo de control de los gobernados sobre los gobernantes a través de la reelección es más evidente si se ve desde la perspectiva del gobernante hacia el gobernado, desde el presente hacia el futuro y en un sistema de incentivos. Se puede explicar así: el deseo del representante de resultar triunfador en las próximas elecciones desarrolla en él la necesidad de anticipar el juicio futuro de su electorado sobre las políticas que desarrolla en el presente. Así, mientras para el votante la perspectiva es hacia el pasado³⁰ (sobre lo que *hizo* el representante), en el representante la perspectiva es hacia el futuro (sobre lo que *hará* el electorado).

Castigando o premiando de esta manera es la forma como los electores más pueden influir en sus representantes, pues si lo hacen sólo viendo hacia el futuro, sólo atendiendo las promesas de los candidatos, sin calificar el desempeño pasado, éstos, una vez representantes en funciones, no sentirán la necesidad de anticipar el juicio del electorado. Les bastará con hacer otras ilusionantes promesas.

Por lo tanto, si el elector desea influir en las futuras decisiones de sus representantes, su criterio debe estar basado en el pasado de esos candidatos a representantes que pretenden su preferencia. Para que este juicio pueda

²⁹Para un interesante desarrollo de este argumento *cfr. Vid.*, Jon Elser, *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

³⁰*Cfr. Vid.*, M. Fiorina, *Retrospective Voting in American National Elections*, New Haven, Yale University Press, 1981.

hacerse, hay condiciones institucionales que afectan, favorable o desfavorablemente. Son principalmente tres: primero, los votantes deben ser capaces de asignar responsabilidades. Cuando una política pública falla o no tiene el efecto esperado, los votantes deben saber quién fue el responsable de tal fracaso. Los gobiernos de coalición y/o la representación proporcional son factores institucionales que juegan en contra de la clara asignación de responsabilidad, pues los partidos que entran en la coalición se suelen culpar mutuamente. La segunda, los votantes siempre podrían destituir del poder a los responsables del fracaso. En esta condición, nuevamente la representación proporcional se ve como un obstáculo. La tercera y última es la no utilización de los recursos públicos por parte de los representantes en funciones, para realizar su labor electoral-proselitista, ya que influyen en el juicio del elector operando como un trueque, difuminando el alcance de un verdadero juicio retrospectivo.

Muy relacionada a este último punto está otra característica de este mecanismo de control retrospectivo, y es el que se refiere al gran margen de iniciativa que les queda a los representantes en funciones cuya pretensión es reelegirse. Me explico: como la reelección y, por lo tanto, el juicio retrospectivo no es a cada instante, a cada momento que ellos toman una decisión sobre tal o cual política, sino cada determinado tiempo (el día de la votación), ellos tienen la oportunidad de inclinarse por cualquier iniciativa, incluso cuando aparentemente vaya en contra del interés de sus representados, confiando en que a mediano plazo, sus efectos positivos reviertan esa mala impresión causada. Puede intentar inclusive, cambiar las prioridades del electorado, por ejemplo, diciendo que los logros en seguridad pública son más importantes

que la disminución del desempleo, cuando la prioridad era el desempleo. Todo para tener en el intento de reelección, una calificación aprobatoria.

Ese argumento usado por los federalistas una y otra vez en los debates de ratificación de la Constitución norteamericana –según el cual sería la voluntad del pueblo la que controlaría al órgano representativo mediante elecciones periódicas-, para contrarrestar las acusaciones de los antifederalistas de que la representación política se iría divorciando de los verdaderos intereses del pueblo al estipular una asamblea pequeña, con la elección de representantes en distritos grandes, ese arreglo institucional clave para la aceptación de la representación, no lo contiene nuestro sistema de representación.

En contra parte, nuestro sistema provoca, como el ateniense, una rotación muy dinámica en los cargos de representación, con el efecto de la falta de profesionalización en el oficio, lo cual era visto como una virtud democrática en una sociedad que no estaba tan afectada por la división social del trabajo, pero ahora, en una sociedad tan compleja como la contemporánea, tal vez no represente una ventaja democrática.

En México, la capacidad de los electores de pedir cuentas a sus representantes está severamente castigada. No desaparecida totalmente, pero si muy limitada por cuestiones históricas que nos proponemos revisar en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA NO-REELECCIÓN CONSECUTIVA EN EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO

"Tanto el poder legislativo como el judicial están completamente supeditados al ejecutivo; la división de poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra Carta Magna."

Plan de San Luis,
octubre 5 de 1910.

Un breve contexto histórico.

Para el neófito en el tema, puede parecer que el principio de no reelección consecutiva en el Poder Legislativo es un producto revolucionario, pues se le asocia con el lema del movimiento de 1910 de "sufragio efectivo, no reelección".

Pero como veremos en los párrafos siguientes, la aplicación de este principio en el Poder Legislativo no fue parte de las banderas revolucionarias y tampoco ha figurado en el texto de las constituciones de nuestro país, hasta su inclusión, hoy vigente, en 1933.

La prohibición de la reelección inmediata en el poder legislativo tiene un antecedente en el Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, considerado

como la primer Constitución de México. En él se estableció la integración del Supremo Congreso con diputados elegidos uno por cada provincia, los que durarían dos años en el ejercicio de sus funciones. En el artículo 57 de ese ordenamiento se determinó que "tampoco serán reelegidos los diputados, si no es que medie el tiempo de una diputación". Algunos estudiosos afirman que el antecedente de esta disposición está en la Constitución de Cádiz promulgada dos años antes.³¹ Es importante recordar que tal ordenamiento no tuvo oportunidad de ser aplicado, dejándole el lugar a la de 1824.

Este es el único antecedente de la no reelección inmediata en el legislativo en la historia política de México hasta la reforma constitucional, hoy vigente, de 1933. Ninguno de los Congresos Constituyentes que hubo en este largo periodo histórico de más de 110 años (y vaya que en el siglo pasado hubo varios) consideró pertinente esta restricción.

Con la bandera antirreeleccionista, en 1876 el Gral. Díaz derrocó al gobierno de Lerdo de Tejada. Era la primera revuelta en México que no desconocía una Constitución, ya que la de 1857, al fragor de las batallas, se había ganado una legitimidad incuestionable.

Durante los 35 años en que Díaz gobernó al país, sus acciones se enfilaron a la consolidación de un Estado fuerte y centralizado en el que la mayor parte de los poderes los detentó el Ejecutivo. Sabía, como lo supieron Juárez, Lerdo y

³¹Pedro Pablo Camargo, Reelección Presidencial y Reelección Parlamentaria en América y México, Publicaciones del Instituto de Derecho Comparado, Serie D, Cuaderno No. 5, UNAM, México; y Béjar, Luisa, *La reelección parlamentaria en México: una condición para el funcionamiento de la democracia*, Ponencia presentada en el Seminario *La no reelección consecutiva de los legisladores y el sistema político mexicano*, organizado por el CIDE, 11 de marzo de 1996, p.3

Comonfort, que gobernar con la organización institucional que dispuso la Constitución del 57 era imposible.³² Desde los primeros años sus actos hicieron que los preceptos constitucionales fueran letra muerta, sin embargo, esta tendencia se mostró más vivamente durante su segundo y más largo periodo de gobierno, en el que logró someter a los otros dos poderes al Ejecutivo e hizo de los gobernadores sus representantes. Al respecto, Enrique Krause apuntó:

Porfirio era impaciente y odiaba la deliberación. Corrompió al Legislativo y lo convirtió en pieza al servicio del Ejecutivo. A la larga, todos los candidatos, en vez de engorosamente elegidos, serían convenientemente nombrados. Porfirio en persona supervisaba la lista y los antecedentes de cada uno. De los 227 diputados que había en 1886, 62 eran de Oaxaca. Después de 20 años la Cámara parecía un club de amigos de Porfirio y de su esposa. Caso común: un intelectual oriundo de Veracruz amanecía diputado por un recóndito distrito de Sonora. El Senado se volvió un "panteón político". Nunca se contradijo una iniciativa presidencial ni prosperó alguna que no contara con la venia del Gran Elector.³³

Tan claro a los ojos del pueblo era el sometimiento del legislativo, que la cultura popular lo consignó en la letra del Corrido de la Gran Caballada:

Cámaras altas y bajas
El Gran Elector nombraba
y los tamales quedaban
de esos que escurren baba.

³²Rabasa Emilio, La Constitución y la Dictadura, 7ª. ed., Ed.Porrúa, México; 1990, p. 110.

³³Enrique Krause, Biografía del poder/I, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1992; pp. 43-45.

Qué importa que los chamulas
no tengan ojos azules
si dos diputados güeros
se sientan en sus curules.³⁴

Con mano de hierro pacificó al país, logrando una "paz" que propició el desarrollo industrial a través de inversiones extranjeras, a costa de un grave rezago social. La centralidad de su figura caudillesca fue tal en la política mexicana de finales de siglo, que al negarse a construir un mecanismo institucional que pudiera asegurar una transmisión pacífica del Poder³⁵ (su avanzada edad obligaba a pensar en ello), generaba preocupación en el bloque social que lo sostenía, principalmente entre "los científicos".

Para Emilio Rabasa, la explicación de las dictaduras que el país experimentó en la segunda mitad del siglo XIX (Santa Anna, Juárez, Comonfort y Díaz) reside en que mientras que la construcción de un Estado nacional requería de un Ejecutivo fuerte, las constituciones lejos de promoverlo, configuraron un orden en el que el legislativo tenía preponderancia. Entonces el Ejecutivo en el ejercicio de gobernar, no tenía más que dos alternativas: o se sujetaba a los caprichos congresionistas que prolongaban el caos o saltaban las trabas que la Constitución les imponía.

En un ambiente tenso por la represión de que era objeto cualquier expresión organizada que cuestionara al régimen porfirista (la de los mineros de Cananea

³⁴*Ibidem.*

³⁵Como lo proponía el grupo de "los científicos", a través de un partido político de corte oficialista, que disciplinara a todos los grupos interesados en sucederle. *cfr. Vid.*, José Yves Limantour, Apuntes sobre mi vida pública (1882-1911), *cit. pos.* Luis Javier Garrido, El partido de la revolución institucionalizada, Ed. Siglo XXI, México, 1982; p. 29.

en 1906 y la de los obreros de la fábrica textil de Río Blanco en 1906-1907 entre las más sonadas) se llega a la famosa entrevista Díaz-Creelman en febrero de 1908, en que el dictador parecía haber entendido la urgencia de abrir las válvulas del sistema político, pues aparte de que expresó que no se presentaría a una séptima reelección, dijo que la conformación de un partido opositor sería bien vista.

Su posterior retractación al presentarse como candidato y su victoria en unas elecciones fraudulentas, realizadas el 26 de junio de 1910, sobre su único rival, Francisco I. Madero, condujeron al levantamiento armado encabezado por éste. En seis meses y cinco días, el dictador estaba presentando su renuncia y salía desterrado a Francia.

En elecciones realizadas el 6 de noviembre de 1911, Madero era ungido Presidente, y su partido, el Constitucional Progresista (previa disolución del Nacional Antirreleccionista) obtuvo la mayoría en la Cámara de Diputados. Los diputados a la XXVI Legislatura practicaron una especie de parlamentarismo a la europea.³⁶ Su principal preocupación fue no la transformación económica del país, sino la creación de condiciones democráticas. Se aprobó una ley electoral que por vez primera estableció el sufragio universal directo y contempló la figura de los partidos políticos.

Madero dejó intacto el aparato de la dictadura, error que después pagó con su vida, pues fue ahí donde se fraguó su derrocamiento.

³⁶Luis Javier Garrido, *op. cit.* p. 33.

La usurpación de Victoriano Huerta abrió una nueva etapa en el movimiento revolucionario (1913-1914). Éste disolvió la Cámara de Diputados. Los caudillos revolucionarios reconocieron en Venustiano Carranza al nuevo jefe, pero una vez alcanzado el objetivo del Plan de Guadalupe de vencer a Huerta, las fuerzas revolucionarias se escindieron en dos bandos, sin que dejara de ser una lucha de caudillos. Por un lado quedaron las fuerzas militares de los ejércitos de Villa y Zapata, que buscaban las reivindicaciones sociales y económicas de grandes sectores populares, como la ejecución de una profunda reforma agraria; por otro, Carranza y Obregón, con el apoyo de una fracción de la burguesía y de capas medias.

En octubre de 1914, hubo un intento por reconciliar a las facciones en la Convención de Aguascalientes, pero fracasó. Durante varios meses hubo dos gobiernos, el designado por la Convención y el de Carranza. Aunque al principio de esta etapa la ventaja militar era de las ejércitos convencionistas (Villa y Zapata), poco a poco se fue imponiendo el ejército constitucionalista que comandaba Carranza, hasta lograr el triunfo definitivo a manos del Gral. Obregón sobre Villa en la batalla de Celaya.

Vencedora la facción llamada constitucionalista, se aprestó a convocar a un Congreso Constituyente para el 20 de septiembre de 1916. En él estuvieron representados los grupos que constituían la base social del constitucionalismo: capas medias de la población integradas por militares, profesores, abogados y periodistas. Aunque los intereses de los campesinos y obreros no estuvieron representados, el ala izquierda del Congreso, representada por el grupo

obregonista, logró influir para que en el artículo 27 quedara el compromiso del Estado de restituir las tierras a las poblaciones, y en el 127 quedara el respaldo al movimiento obrero.

Este nuevo arreglo político que representó la Constitución tendió a fortalecer la posición del Ejecutivo. Desde que Venustiano Carranza elaboró el proyecto de Constitución hubo la intención de diseñar un Estado fuerte en el cual el Ejecutivo fuera el eje básico. También lo consideró así el Constituyente aunque en su seno se expresaron opiniones contrarias que ilustran, en claroscuro, el proyecto que se aprobó, como las intervenciones del diputado Manjarrez, que declaró:

"... La revolución, señores diputados, debe entenderse bien que se hizo, y cuando se refiere a la parte política, en contra del poder ejecutivo, no se hizo en contra del poder legislativo, y como una razón voy a decir a ustedes lo siguiente: supongamos que cualquier revolucionario encontrara a un diputado de los que sirvieron a Porfirio Díaz o a Huerta; cuando más lo metería a la cárcel y a los pocos días ya estaría libre; pero a Porfirio Díaz, Victoriano Huerta o cualquier otro gobernante o jefe político de aquellos tiempos, indudablemente que se le formaría un juicio sumario y se les colgaría. Pero, ya repito, señores, que en vez de venir a limitar las funciones del ejecutivo vamos a ampliarlas cuanto más sea posible y vamos a maniatar al legislativo. Y bien, señores: ya al legislativo le hemos quitado muchas facultades; ya con ese veto presidencial le va a ser casi imposible legislar ampliamente hasta donde los preceptos consideren que sean aprobados, y poniendo al legislativo en condiciones de que no pueda ser ni con mucho un peligro; en cambio, el ejecutivo tiene toda clase de facultades; tenemos esta constitución llena de facultades para el ejecutivo, y esto ¿qué quiere decir? Que vamos a hacer legalmente al presidente de la república un dictador, y esto no debe ser".³⁷

³⁷Jorge Carpizo, El Presidencialismo Mexicano, Ed. siglo XXI, México, 1978 pp. 43-44.

Y del Diputado Pastrana Jaimes, que al respecto adujo:

“...hemos maniatado al poder legislativo a tal grado que no será posible de hoy en adelante que ese poder legislativo pueda estar agresivo contra el Presidente de la República o contra cualquier otro poder; pero esto no quiere decir que el absolutismo que tienen las cámaras lo vayamos a depositar en una sola persona; no quiere decir que porque no queremos dictadores, queramos un solo dictador. Lo que hemos hecho aquí al maniar al poder legislativo, quedará incompleto si no procuramos también oponer una restricción, una barrera, un límite al Poder Ejecutivo. El Ejecutivo, tal como lo dejamos en nuestra constitución, no es un poder absoluto, y a través de nuestra historia y conocimientos bien sabemos todos, y está en nuestra conciencia, que un poder absoluto es un poder débil, porque es un poder odioso, porque no descansa en la conciencia de los ciudadanos...”³⁸

Como era de esperarse, la comisión encargada de revisar los artículos 80 a 90 y 92 del proyecto presentado por Venustiano Carranza, se pronuncia por la prohibición absoluta para que la persona que haya ejercido el encargo de Presidente de la República, vuelva a ejercerlo. En lo que toca a la reelección de los integrantes de la Legislatura, no se contempló ningún tipo de prohibición.³⁹

En síntesis, las constituciones del siglo XIX tanto las federalistas de 1824, 1847 y 1857, como las centralistas de 1836 y 1843, y la de 1917 en el siglo XX, determinaban la reelección indefinida de los legisladores.

³⁸ *Ibidem*, p. 44.

³⁹ Luisa Béjar, *op. cit.* p.3 y Pedro Pablo Camargo, *op. cit.*, p. 15.

La reforma constitucional de 1933.

La centralización e institucionalización del poder revolucionario.

Para comprender mejor lo que significó la eliminación de la reelección inmediata de los legisladores en 1933, es necesario describir un proceso fundamental, que habría de ser la característica principal de nuestro sistema político: la centralización del poder público en el Presidente de la República, a través de la creación de su principal instrumento: el Partido de Estado.

Pareciera ser ley en nuestra historia, que las fuerzas políticas que participan en los movimientos que se organizan para destruir un régimen, primero experimentan una gran unidad, y una vez alcanzado el objetivo, se fragmentan en partes diminutas. Así pasó en la Revolución de Independencia y por la presión de esas fuerzas se impuso la Constitución federal de 1824. Tal fue el caso de la fuerza revolucionaria que acabó con el régimen porfirista.

Hasta 1929, la política nacional estaba en manos de los militares que tenían sus cotos de poder en lugares muy localizados de la geografía mexicana, su terreno más firme lo tenían en sus tropas y los apoyos decisivos eran los de otros generales. Los partidos apenas existían, los necesitaban los militares por lo menos para el manejo de la bancada legislativa. Bancada que, al fin de cuentas, representaba a los hombres fuertes de las diversas regiones del país y

permitía legitimar y dar cumplimiento a la necesidad de investir de legalidad a los procesos gubernamentales.⁴⁰

A pesar de los esfuerzos de Carranza, que una vez ungido Presidente constitucional en las elecciones del 11 de marzo de 1917, promulgó una ley electoral con el propósito de canalizar las fuerzas armadas revolucionarias en expresiones políticas más civilizadas, como lo son los partidos políticos, las principales decisiones y alianzas seguían siendo tomadas por militares, que sólo creaban partidos para legitimar su fuerza.

Así se crearon partidos políticos a la sombra de los militares, tal fue el caso del principal partido de la época, el Liberal Constitucionalista que bajo el amparo del General Alvaro Obregón y otros, lograron la mayoría de los diputados en la XXVIII Legislatura (1918-1921) y del Partido Nacional Cooperatista que creció sobre todo en zonas urbanas.

Hasta el 17 de julio de 1928, fecha en que murió Alvaro Obregón, el gran caudillo, los grupos vencedores de la Revolución no acertaban a resolver un gran problema que para esas fechas había arrojado un trágico balance: la sucesión presidencial.

La bandera de lucha que desató el movimiento revolucionario casi 20 años antes, se instaló como el gran problema a resolver. Hasta entonces el poder se había disputado con las armas, hasta entonces se habían sucedido gran

⁴⁰Alberto Arnaut, *El Partido Nacional Revolucionario y la No Reección de los Legisladores*. Ponencia para el Seminario *La no reelección consecutiva de los legisladores y el sistema político mexicano*, CIDE, 11 de marzo de 1996, p. 9.

cantidad de levantamientos (siendo el delahuertista el más importante), sin que ninguno pudiera frustrar las intenciones obregonistas por reelegirse. Krauze resumió el problema:

"Con las palabras, las acciones o las pistolas, todos alimentaban al México bronco. Era quizá la estela natural de la revolución, pero su razón de fondo es otra: a falta de instituciones políticas que, democráticamente o no, resolviesen el problema de la sucesión presidencial de modo pacífico y legítimo, el país estaba condenado a una violencia bianual. Si cada periodo presidencial duraba 4 años, el ciclo se repetiría como con Obregón y ahora con Calles: dos años de trabajo y dos de violencia. Para colmo, en 1926 todo presagiaba la vuelta de Obregón y el sacrificio del lema maderista que había iniciado la revolución.⁴¹

Para algunos historiadores, en esa etapa, la lucha por el poder había perdido todo cariz ideológico, era la lucha por el poder mismo.

La muerte del General Obregón generó una especie de conmoción, de incertidumbre, que el General Plutarco Elias Calles -a la sazón presidente de la República y artífice del proceso de institucionalización- identificó como la oportunidad de introducir reglas y mecanismos con los que el grupo revolucionario pudiera resolver la transmisión del poder.

Aprovechándose del ascendiente que tenía, comenzó por convocar, a los días del asesinato de Obregón, a los treinta generales más connotados para pedirles su unidad y que el presidente interino fuera un civil, y no uno de ellos, con lo que ganó tiempo. El acuerdo que consiguió entre ellos se reflejó en la coalición que se logró en el Congreso para designar al presidente interino, fue

⁴¹ Enrique Krauze, Biografía del Poder/7 Calles, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 198; pp. 84.

entonces donde empezó a amalgamarse la gran coalición inclusiva que desembocó en la formación del PNR. Acto seguido, en su último informe presidencial, presentó un diagnóstico político de la nación en el que describió la estela negativa que había tenido la influencia de los caudillos, resaltó la importancia de llegar a un país de instituciones y de leyes; y finalmente, lo que sería la piedra angular de su estrategia: su compromiso de sepultar el fantasma de la reelección en el Ejecutivo, cuando afirmó: "Nunca, y por ninguna consideración y en ninguna circunstancia, volverá el actual Presidente de la República Mexicana a ocupar esa posición" y remató diciendo que México vivía una oportunidad única en muchos años que "debe permitirnos, va a permitirnos, orientar definitivamente la vida política del país por rumbos de una verdadera vida institucional, procurando pasar de una vez por todas de la condición histórica de 'país de un hombre' a la de 'nación de instituciones y de leyes".⁴²

En 1928, Calles se concentra en la creación del gran invento de la política mexicana: el Partido Nacional Revolucionario (PNR), como presidente del comité organizador. Esa extraña mezcla de intereses se aprestaba para enfrentar el reto de sacar un candidato a la presidencia sin que tuvieran que mediar las armas. Se entabla la lucha en el interior del partido entre Aarón Sáenz y Pascual Ortiz Rubio. Calles, como "hombre fuerte", interviene para que el partido se pronuncie por Ortiz Rubio.

Considero que en este proceso hay dos características que marcaron profundamente los posteriores relevos presidenciales hasta nuestros días. La

⁴²Jesús Michel Narváez, Reelección Legislativa, Tabú, Ed. Nivi, México, 1995; p. 45.

primera, si acaso más descriptiva: la lucha por la conducción del Estado mexicano se dio al interior del partido oficial, una vez tomada esa decisión como fuere, lo posterior (la elección) no era más que un ritual; la segunda, el proceso fue controlado por una persona, el "hombre fuerte", que a partir de 1934, con Cárdenas, habría de coincidir con la persona que ocupara la presidencia. Después no hubo duda de quién tenía la batuta, con la razón o sin ella, pero sí con la fuerza.

Uno de los ámbitos de la vida política donde se notó mayormente la influencia del PNR, fue el Congreso. A partir de mayo de 1929 la efervescencia bajó notoriamente. De ser el punto de confluencia de las más diversas fuerzas con tendencias centrífugas, se transformó en un espacio dominado por dos fuerzas: los blancos, partidarios de Ortiz Rubio, y los rojos de Portes Gil. Pero "la gran novedad era que sobre ellas (había) un instituto político con vida y autoridad propias que difería con su sola existencia todo rompimiento y tiraba de las riendas si los ánimos se desbocaban. Y no menos novedoso era que sobre ese instituto y sus mediadores (Luis L. León, Manlio Fabio Altamirano, Manuel Pérez Treviño) imperaba un árbitro supremo: Calles. De pronto, en unos meses, la política mexicana había construido un andamiaje de instancias".⁴³

Un evento que confirma la determinante influencia de Calles sobre el Congreso a través del PNR, lo es la expulsión de "los blancos" del Instituto político. Estos habían ganado el control de la Cámara de Diputados, lo que no fue bien visto por Calles, quien dispuesto a corregir la situación decide tomar la medida.

⁴³Krauze Enrique, Biografía del poder/7 Calles, Ed. Fondo de Cultura Económica, pp. 99-100.

Lo anterior es fundamental para nuestro análisis, pues esclarece una relación de causa-efecto. Entre quienes han estudiado el tema de la restricción reeleccionista para los legisladores, hay quienes presentan el momento de aprobación de la reforma que impone la restricción (1933), como el punto en que el Congreso pierde su autonomía de criterio. Yo considero que este es el momento en que se refleja institucionalmente una circunstancia que vanía operando de tiempo atrás. Para mí el verdadero punto de inflexión es en 1929, cuando entra en funciones la legislatura cuya integración es determinada en el seno del PNR. Todo lo subsecuente fue inercia del proceso.

En el tiempo entre la primera designación de candidato a la presidencia por el PNR (1930, en la persona de Pascual Ortiz Rubio) junto con la integración del Congreso y las reformas antirreeleccionistas de 1933, la cúpula partidista experimentó los obstáculos institucionales que la Constitución del 17 les imponía para llevar a cabo el arreglo político al cual habían llegado, tales como la verificación de elecciones separadas y la posibilidad de largas carreras legislativas, pues potenciaban el conflicto de intereses entre los políticos que ocupaban cargos y los aspirantes a ellos. De tal manera que la incipiente coalición se veía en peligro. Para sobrevivir debía garantizar un mecanismo de rápida rotación de los cargos, con el fin de poder colmar las ambiciones de un gran número de políticos que sólo de esa manera se incorporarían y permanecerían en la coalición revolucionaria llamada PNR, y fue la no-reelección absoluta en todos los cargos de representación de los Poderes Ejecutivos federal y estatales, e inmediata en el Poder Legislativo, el

arreglo institucional encontrado para mantener la coalición con amplias expectativas de éxito.⁴⁴

Todavía más. Cuando se elimina la reelección consecutiva en el Congreso, las ambiciones de los legisladores en turno quedan totalmente supeditadas a la organización partidista que controla las nominaciones a cargos de toda índole, con lo que su actitud de dignidad o hasta de desafío mutó a consecuente o entreguista, comprometiendo la independencia del Congreso y provocando un desequilibrio de Poderes.⁴⁵

El proceso de la reforma de 1933.

En nuestro análisis queda claro que la función del PNR fue la de centralizar el poder y, mediante esto, se pudo contener el desgajamiento del grupo revolucionario, cuya creación correspondió a necesidades reales.⁴⁶ También queda clara la influencia determinante del General Plutarco Elías Calles en este partido.

⁴⁴Benito Nacif, *No Reelección Consecutiva en el Congreso, Disciplina de Partido y Subordinación al Ejecutivo*, ponencia presentada para el Seminario *La no reelección consecutiva en el Congreso; sus efectos sobre el sistema político mexicano*, organizado por la División de Estudios Políticos del C.I.D.E. Ciudad de México, 12 y 13 de marzo de 1996, para este autor las consecuencias de la no reelección consecutiva en el Poder Legislativo pueden explicar el largo periodo de partido único, ya que la rotación tan dinámica de los cuadros políticos, le permitió desplegar una política inclusiva, con lo cual desactivó el interés por formar partidos de oposición, además de que provocó una tendencia centripeta al interior del PNR, pues cada político que tuviera interés en hacer progresar su carrera, se tendría que apoyar en la red de promoción del partido. p. 8.

⁴⁵Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso ...*, pp. 165-174.

⁴⁶A este respecto *cf. Vid.*, Alejandra Lajous, *Los Orígenes del Partido Único en México*, Ed. UNAM, 1955; Robert Furtak, *El Partido de la Revolución Mexicana y la Estabilidad Política de México*, Ed. FCPyS-UNAM, 1974, y Luis Javier Garrido, *op. cit.*

Ahora veamos cómo fue el proceso formal mediante el cual se introdujo en el artículo 59 del texto constitucional la prohibición de reelección inmediata de los legisladores, así como las consecuencias vislumbradas por los legisladores de la época y los argumentos esgrimidos para su aprobación.

La convención del PNR.

Bajo la presidencia formal del General Manuel Pérez Treviño el PNR realiza en la ciudad de Aguascalientes, los días 30 y 31 de octubre de 1932, una convención en donde se concluye presentar al Congreso varias iniciativas que modifiquen la Constitución.

En términos generales la propuesta que nos compete tenía el propósito de extrapolar a varios puestos de elección popular el principio de la no reelección (gobernadores, presidentes municipales, legisladores locales y federales), así como reforzar, con términos tajantes, la prohibición absoluta de reelección en el Ejecutivo Federal.

Al final de la convención Pérez Treviño justificaba las conclusiones diciendo que la garantía del sufragio debía limitarse por el principio de la no reelección, y que la aplicabilidad de dicho principio a los integrantes del Legislativo Federal "propicia el rompimiento de las camarillas y el continuismo que defrauda las esperanzas populares".⁴⁷

⁴⁷Manuel Barquín Álvarez, Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones, Tomo VII artículos 54-72, Ed.Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1994, 4ª ed. p. 274.

La discusión en la Cámara de Diputados.

A los quince días de haberse tomado la decisión en la convención del PNR, la iniciativa de ley entra a la Cámara de Diputados cuyas comisiones Primera de Puntos Constitucionales y Primera de Gobernación, en su dictamen plantearon las observaciones siguientes:

Respecto a la no reelección de los elementos del Poder Legislativo federal y local, no hay antecedentes en nuestra historia y realmente pudiera presentar algunas dificultades, porque los pueblos necesitan conservar en las personas de sus representantes el espíritu de la ley y de la jurisprudencia, y a ello se opone la movilidad de esos funcionarios, pero es necesario buscar la manera de cohonestar la conservación de las tradiciones con las evidentes ventajas de la no reelección.

Debemos reconocer que procede aceptarla como medida de orden político que como todas las leyes de esta índole se dan a los pueblos cuando las han menester, cuando las pueden utilizar, o cuando están preparados para practicarlas o ejercitarlas, siendo ingente la medida en el momento histórico presente en que la opinión pública la reclama, pues se oye un clamor insistente que pide la renovación absoluta de hombres en el Poder Legislativo.

(...) creemos que la no reelección indefinida de los elementos del Poder Legislativo traería consigo un gran inconveniente porque siendo numerosísimos esos cuerpos colegiados, difícilmente se encontrarían en cada periodo verdaderas generaciones aptas y nuevas que vinieran a reemplazar a las que terminasen.

Si se admite la reelección para después de un periodo de receso y se suprime la integración por mitad de la Cámara de Senadores, la que en lo sucesivo se renovará totalmente, sería preferible como medio de que no se olviden las tradiciones y antes bien se conserven, que se respeten los periodos actuales de dos y cuatro años para los diputados y senadores... haciendo viable que vuelvan al ejercicio de sus funciones representativas los elementos de mayor

arraigo en la opinión pública, y los que en su gestión legislativa se hubieren distinguido con las luces de su experiencia.⁴⁸

Durante el debate dos son los planteamientos que resultan especialmente interesantes: el de Ezequiel Padilla y el de Gonzalo Bautista. El primero consideró que con esas reformas se iban a imponer cortapisas a la voluntad de pueblo, vulnerándose uno de los sistemas más certeros de éste para calificar el desempeño de sus representantes en el Parlamento “enviando, reeligiendo a aquellos que representan aún su opinión o rechazando a los que ya no la representan”, pero sin embargo consideraba “necesario” el sacrificio de la doctrina constitucional, pues el continuismo y la reelección habían suprimido el sufragio efectivo.⁴⁹

Gonzalo Bautista, por su parte, exhortó a reflexionar sobre el impacto de las reformas sobre el equilibrio de los poderes y sugirió que con éstas podría quedar roto. Consideró que la tendencia en esos años era a disminuir la fuerza del Congreso, enumerando las reformas a su juicio debilitadoras: 1) la disminución del número de periodos de sesiones, 2) la disminución del número de diputados, 3) la no reelección y, 4) la ampliación de los periodos de ejercicio. Para contrarrestar esta tendencia propuso: 1) que el Congreso de Unión tuviera dos periodos de sesiones al año, 2) aumentar el número de representantes populares, (para tener una representación más “real”) y 3) reducir el término de que podía disponer el legislativo para restringir el veto del Ejecutivo.

⁴⁸*Ibidem*, pp. 274-275.

⁴⁹Debate correspondiente a la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el miércoles 14 de diciembre de 1932, *cit. pos.* Jesús Michel Narváez, *op. cit.*, pp. 58-69.

Estas dos posiciones de alguna manera nos muestran la consciencia de los diputados sobre las consecuencias antidemocráticas y desequilibrantes para el sistema de división de poderes. En especial la intervención de Esequiel Padilla es de llamar nuestra atención, porque expresa con claridad meridiana el cercenamiento del vínculo electoral entre representante y representado cuando dice que se vulneraría uno de los sistemas más certeros para calificar el desempeño de los representantes en el Parlamento.

Al mismo tiempo es posible notar que los diputados fueron arrastrados por una circunstancia política del momento, y que –siguiendo con el argumento proporcionado por Nacif del interés- consideraron mejor ceder en un principio, si a cambio se lograba la estabilidad política que convenía al país y a sus propias carreras. Al respecto las frases introductorias de la intervención del Diputado Padilla en el debate de la no reelección, son contundentes:

Si quisiéramos un ejemplo de cómo las exigencias reales de la vida arrollan las conclusiones más definitivas de la teoría, estas reformas nos ofrecerían un ejemplo extraordinario, porque traídas aquí por una ola impetuosa de la opinión pública, están encontradas fundamentalmente con los principios de la doctrina constitucional.⁵⁰

El proyecto de ley entró a la Cámara de Senadores durante la sesión del 20 de diciembre de 1932 y en la sesión del 26 del mismo mes se dio lectura al dictamen de comisiones. Se declaró aprobado durante la sesión extraordinaria del Congreso General del 20 de marzo de 1933 y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril del mismo año.

⁵⁰ *Ibidem.*

El fallido intento de 1965.

Para 1963, plenamente instalado y funcionando el sistema político diseñado en las postrimerías revolucionarias, la vida política de la nación registró un acontecimiento inédito: la propuesta de un partido opositor fue aprobada por el Pleno de la Cámara de Diputados, cuya finalidad consistió en permitir la reelección inmediata de los diputados.

Eran los días en los que se veían ya los frutos de la reforma político-electoral hecha en el país en 1963, la de los "diputados de partido", cuya pretensión fue incluir en el Congreso a expresiones políticas diversas. Esto derivado de una necesidad del régimen por ampliar su base de legitimidad, puesta en entredicho de una manera anecdótica consignada por la vox populi, cuando el Presidente Kennedy en su visita a México, le preguntó a Adolfo López Mateos cuántos partidos estaban representados en el Congreso y éste le contestó que solo uno.

Correspondió al Partido Popular Socialista, cuya bancada parlamentaria estuvo encabezada durante esa legislatura por Vicente Lombardo Toledano, el crédito de haber presentado ante el pleno de la Cámara de Diputados la iniciativa para adicionar al art. 54 constitucional, en su fracción VI, que proponía la reelección indefinida, que en síntesis decía:

Desde el Plan de Palo Blanco en 1876, hasta la Constitución de 1917 el principio de no reelección se ha planteado para el titular del ejecutivo federal, estatal y municipal, no fue sino hasta 1933 que se estableció para los diputados y senadores; el objetivo de dicho

principio ha sido, históricamente, impedir la continuación del presidente de la República, pero no la de los miembros del Congreso, respecto de los que debe entenderse como una cuestión de tiempo y no de principio; la reforma que permitió la incorporación de los diputados de partido ha cambiado la concepción tradicional del mandato de los representantes populares, ahora pueden serlo también de partido y representar a éste; el propósito de la reforma no se cumplirá si cada tres años debe reemplazarse a los representantes de los mismos, en todos los países la reelección de los representantes es ley y costumbre porque sólo los partidos que los proponen pueden saber quiénes merecen su confianza y porque la actividad parlamentaria requiere capacidad y experiencia; el actual periodo de sesiones de cuatro meses anuales es insuficiente para que los representantes adquieran la experiencia que el cargo requiere, si la reforma electoral ha de trascender, será a condición de que sus representantes estén altamente capacitados para exponer y defender sus intereses; todos los partidos desearán tener los representantes más capacitados y fieles a sus principios por lo que, al término del ejercicio los evaluarán, al igual que los ciudadanos, por lo que habrá una selección que con el tiempo irá aumentando los cuadros del Poder Ejecutivo; proponiendo, finalmente, se adicionara una sexta fracción al artículo 54, que dijera, "los diputados podrán ser reelectos".⁵¹

La propuesta fue estudiada por las comisiones unidas Primera de Puntos Constitucionales y Segunda de Gobernación, las que en su dictamen, rendido el 27 de diciembre de 1964 (pero discutida y rechazada durante 1965), consideraron que la reforma propuesta tenía las ventajas de aprovechar al máximo la experiencia, los conocimientos y la capacidad de algunos legisladores; que promovería la formación de cuadros parlamentarios; que se conservaría el equilibrio entre los legisladores que permanecieran y los que ingresaran; que mejoraría la coordinación entre ambas cámaras y que significaba el perfeccionamiento del sistema de equilibrio entre los poderes.

⁵¹Manuel Barquin, *op. cit.*, p. 277.

El dictamen modificó diversos aspectos de la iniciativa del PPS, siendo el más importante el hecho de que limitó la reelección inmediata de los diputados a dos periodos consecutivos. Durante el debate en el Pleno, representantes del PRI, PPS y PARM, pronunciaron discursos en apoyo a la iniciativa. El PAN fue más allá, pues fue el único partido que votó en contra del dictamen por considerar que la reelección debería ser ilimitada y extenderse a los senadores. El dictamen fue aprobado por el pleno el 30 de diciembre del mismo año, último día del periodo ordinario de sesiones.

El haber dejado un gran espacio entre la aprobación de la Cámara de Diputados y la recepción de la iniciativa en la Cámara de Senadores (9 meses), dio pie para que mentes suspicaces se preguntaran cuál había sido la verdadera motivación política de la iniciativa.⁵²

La aprobación por parte de la Cámara de Diputados y el respaldo que la iniciativa obtuvo de parte de toda la bancada del PRI y de su coordinador y presidente de la Gran Comisión Alfonso Martínez Domínguez hace suponer que el presidente de la República y líder del PRI, dio luz verde para que así sucediera. Saber cuáles eran las intenciones del presidente implica una labor más cercana a la adivinación, pero lo que sí se puede investigar con rigor científico fueron las consecuencias de su proceder.⁵³

⁵²*Cfr. Vid.*, Maité Careaga, *El fracaso de la Reforma Reelectionista de 1964*. Ponencia, Seminario: *La no reelección consecutiva en el Congreso: Sus efectos sobre el sistema político mexicano*, organizado por la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económica, CIDE, del 11 al 13 de marzo de 1996.

⁵³*Ibidem.*

Durante los casi doce meses que duró el proceso, un candente debate al respecto inundó los periódicos. Las primeras reacciones fueron básicamente contrarias a la reforma. Muy pronto la discusión se tornó caótica: la mayoría de los participantes aseguraban que la reforma contradecía el postulado más importante de la revolución: "sufragio efectivo, no reelección". Muchos más expresaron sus temores de que los diputados conspiraban para eternizarse en el poder y para sentar las condiciones de la dictadura de un nuevo Díaz, ahora Gustavo. Esto sucedía aun y cuando los diputados se habían manifestado contundentemente en contra de la reelección del Ejecutivo. Las voces en favor de la reforma -principalmente de los diputados, de algunos académicos y periodistas- utilizaban argumentos sólidos y razonados para explicar los efectos benéficos de la reelección legislativa inmediata sobre el fortalecimiento del Congreso y se centraban en el hecho de que la reforma no solamente no era contraria a los postulados de la Revolución, sino estaba acorde con la Constitución de 1917 y con todas las Constituciones que estuvieron en vigor en la historia del México independiente. Sin embargo, estas voces fueron totalmente ignoradas por quienes se oponían a la reelección inmediata de los diputados.

Este proceso provocó una polarización en las posiciones que al interior de la coalición dominante se reflejó en el enfrentamiento de dos grupos políticos. Al frente de quienes la apoyaban estaba el mismo Alfonso Martínez Domínguez, correspondió a Carlos Madrazo encabezar al grupo opositor.

El resultado final de este enfrentamiento fue el debilitamiento de los dos personajes y sus respectivos grupos, aspirantes a suceder en la presidencia a Díaz Ordaz. No podemos saber si estas fueron las intenciones originales del

presidente pero sí el desenlace, circunstancia que repercutió en una ampliación de su campo de maniobra para conducir el proceso sucesorio.

El Senado acusa de recibo el 2 de septiembre de 1965. Las comisiones unidas Primera de Gobernación y Primera y Segunda de Puntos Constitucionales rinden su dictamen el 24 del mismo mes. En él consideran que para obtener las ventajas planteadas por la reforma no era necesario modificar el texto constitucional; que para lograr el fortalecimiento político de la colegisladora, mejorar el equilibrio de los tres poderes de la unión, mejorar los cuadros legislativos y optimizar la coordinación entre las cámaras, era suficiente la existencia de un régimen de partidos, la elevación de la conciencia ciudadana y el avance democrático.

El dictamen fue aprobado sin discusión y por unanimidad de 47 votos y devuelta la iniciativa a la Cámara de Diputados.

En el debate legislativo de 1965 destaca el interés de fortalecer al Congreso a través de la profesionalización de sus miembros vía la reelección inmediata, medida vista como complementación a la recientemente aprobada reforma electoral que permitió la presencia de representantes de partidos políticos de oposición en la Cámara de Diputados; y casi exclusivamente desde el punto de vista partidista, pues pretendían incrementar la calidad de sus parlamentarios.

Sin embargo, el otro aspecto de la reelección, el del accountability, nuestro tema, es tocado sólo cuando se refieren al voto ciudadano como garantía de que los partidos van a elegir bien a sus candidatos al Congreso, pues se argumenta que si no lo hicieren así, estaría el filtro ciudadano en la elección,

para evitar el arribo de un mal representante al puesto deseado. Es claro, la argumentación que sostiene la idea de la ampliación del régimen democrático mediante la reelección consecutiva, no enfatiza el aspecto de la capacidad de influir en la conducta de los representantes por parte del ciudadano mediante la reelección. El estudio del debate muestra más bien el interés por reforzar la institucionalidad democrática fortaleciendo al Congreso.⁵⁴

Pero no sólo en el discurso estaba relegado el argumento de la evaluación del desempeño del representante por parte de los votantes. Hay quien argumenta a favor de la restricción introducida en 1933, que durante su vigencia el ciudadano ha tenido la oportunidad de calificar el desempeño de un representante si este se presenta como candidato por el mismo distrito una vez pasado el periodo inmediato. Sin embargo, los datos históricos analizados por Emma Campos sobre la integración de la Cámara de Diputados son elocuentes.

Ella encontró que de la ya de por sí baja proporción de diputados que se reeligieron entre 1934 y 1997, un porcentaje bajo lo hizo por el mismo distrito. Separa su análisis en tres bloques correspondientes a las tres distritaciones que operaron en el periodo mencionado. Veamos sus resultados:

⁵⁴*Cfr. Vid.*, Debate de aprobación correspondiente a la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el miércoles 30 de diciembre de 1964, *cit. pos.* Jesús Michel Narváez, *op. cit.*, pp. 123-199.

DISTRITOS POR LOS QUE SE REELIGIERON LOS DIPUTADOS⁵⁵

1934-1964*

# de veces que se eligieron**	# Diputados que se reeligieron	Por el mismo Dto.	Por diferentes Dtos.	2 y 1*	3 y 1	2 y 2
2	101	32b	69	-	-	-
3	11	1	4 c	6	-	-
4	2	0	0	-	1d	1e
Total	114	33	73	6	1	1
Porcentajes	100%	28.90%	64.00%	5.30%	0.90%	0.90%

* Todos los Diputados pertenecen al PRI, excepto que se indique de otra manera.

** Se refiere a la primera elección y subsecuentes reelecciones, de ahí que el valor más bajo sea 2.

a Se refiere al caso de los diputados que se eligieron tres veces, de las cuales dos veces estuvieron en el mismo distrito, y la tercera vez en un distrito distinto, sin tomar en cuenta el orden. El mismo criterio se aplica para las categorías "3 y 1" y "2 y 2", correspondientes a los diputados que se eligieron 4 veces.

b Un diputado es del PAN (Gómez Mont, que se eligió dos veces por el mismo distrito).

c Un diputado es del PPS (Victoriano Anguiano se eligió dos veces por distintos partidos, PRI y PPS).

d Blas Chumacero Sánchez.

e Juvencio Nochebuena.

⁵⁵ Emma Campos, Un Congreso sin Congresistas, La No-Reelección Consecutiva en el Poder Legislativo Mexicano, 1934-1997, México, ITAM, Tesis de Licenciatura, México, 1998; p. 58. Este trabajo profundiza, mediante un exhaustivo análisis estadístico, uno de los efectos de la no-reelección en el sistema político mexicano: la falta de profesionalización del parlamentario en

1964- 1979**

# de veces que se eligieron	# Diputados que se reeligieron	Por el mismo Dto.	Por diferentes Dtos.	2 y 1a
2	64	29	35	-
3	4	1	2	1
Total	68	30	37	1
Porcentajes	100%	44.10%	54.40%	1.50%

** Incluye a todos los partidos, ya que aunque durante este periodo la mayoría de los diputados de oposición llegaron a la Cámara como Diputados de Partido, éstos -al igual que los diputados de mayoría- también estaban asignados a distritos electorales.

a Se refiere al caso de los diputados que se eligieron tres veces, de las cuales dos estuvieron en el mismo distrito, y la tercera vez, en un distrito distinto, sin tomar en cuenta el orden.

1979-1997***

# de veces que se eligieron	# Diputados que se reeligieron	Por el mismo Dto.	Por diferentes Dtos.	2 y 1ª
2	128	56	72	-
3	8	3	1	4
Total	136	59	73	4
Porcentaje	100%	43.40%	53.70%	2.90%

*** Sólo se consideran los diputados que fueron uninominales más de una vez, ya que los plurinominales no se eligen por distritos sino por circunscripciones. Dado que el número de diputados de oposición que han sido uninominales más de una vez es prácticamente nulo, sólo se incluyó al PRI.

a Se refiere al caso de los diputados que se eligieron tres veces, de las cuales dos veces estuvieron en el mismo distrito, y la tercera vez en un distrito distinto, sin tomar en cuenta el orden.

Las cifras presentadas en los cuadros anteriores pueden ser mejor apreciadas si apuntamos que el total de diputaciones en juego entre 1934 y 1997 fue de

México, o dicho en palabras de la autora, el *amateurismo* en el Congreso, debido a la poca

5,370, en donde el número de individuos que las ocuparon fue de 4,609, lo cual significa que la diferencia (761 diputaciones, el 14.1%) correspondieron a una, dos y hasta tres elecciones posteriores a la primera. Es este el universo sobre el cual Emma Campos elaboró las tablas que dan cuenta de la coincidencia o no del distrito por el que se postularon los diputados electos dos o más veces.

Aunque el análisis sólo toma en cuenta a los diputados que *lograron* la elección dos o más veces, -lo cual significa un sesgo que nos impide obtener una conclusión categórica, pues no sabemos cuántas personas habiendo sido diputados una vez, presentaron su candidatura para una siguiente, y por qué no lo consiguieron, lo que nos podría inducir a considerar la posibilidad de que fue precisamente por las condiciones propicias de accountability, la causa de que el electorado no volviera a elegirlos. Es decir, el dato faltante para redondear es el número de personas que intentaron volver a ser elegidas presentando su candidatura -considero que por lo abrumador del dato estadístico y la nula competitividad partidista en la mayor parte del periodo referido por la hegemonía del PNR-PRM-PRI, es correcto deducir la inexistente evaluación del desempeño del representante. Más aun, como lo apunta Campos, parecería haber en el sistema incentivos para la irresponsabilidad del representante, pues quien fue Diputado por un distrito donde nunca dio la cara, tiene incentivos para buscar ser candidato por otro distrito.⁵⁶

acumulación de experiencia, especialización y a la no existencia de una carrera parlamentaria.

⁵⁶*Ibidem.* p. 57.

La “leyenda negra” de nuestras elecciones.

En esos mismos debates de 1964, se llama la atención sobre un aspecto abordado ya tangencialmente y relevante para nuestro estudio y al que me referiré también en el siguiente capítulo. Se trata de la efectividad del voto, de la capacidad real del voto para expresar la voluntad de la ciudadanía en algún tema o la preferencia por algún candidato, y conformar así la integración de ambas cámaras. Capacidad anulada por la manipulación de los resultados, por el fenómeno innumerablemente citado en los periódicos de nuestro país en los últimos 25 años del siglo XX, denominado fraude electoral.

Cuando en los debates referidos correspondió el turno al Diputado panista Jesús Hernández Díaz, éste ilustró el problema diciendo: “...lo que si inquieta al pueblo de México es el que se repitan las elecciones fraudulentas, por lo menos en algunos distritos de la República (...) Por eso a mi juicio, no es lo interesante el resolver hoy aquí si nos reelegimos con el apoyo de nuestros partidos y del pueblo finalmente. No, eso no es lo esencial: lo verdaderamente esencial es ofrecerle al pueblo de México que vamos a realizar una profunda reforma electoral, que haga imposible el fraude, que haga imposible que hablemos del fraude cuando éste realmente no se haya realizado”.⁵⁷

Toda la teoría del gobierno representativo descrita en el primer capítulo descansa sobre una condición indispensable y hasta obvia: la efectividad del sufragio.

⁵⁷Debate de aprobación correspondiente a la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el miércoles 30 de diciembre de 1964, *op. cit.*, pp. 156-157.

Las versiones minimalistas de la democracia representativa, como las que ofrecen Robert Dahl y Schumpeter, señalan como condiciones institucionales básicas para su existencia aquéllas que posibiliten la libertad de voto, elecciones libres e imparciales y que la política del gobierno dependa de la voluntad expresada en los votos,⁵⁸ condiciones necesarias entre otras para el funcionamiento del método democrático, es decir de “aquel sistema institucional para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo”⁵⁹ en donde la emisión del sufragio debe darse en condiciones de libertad, competencia política y verse como procedimiento efectivo para decidir la rotación de las elites.

Como vimos en este capítulo, esta obviada incumplida históricamente ha constituido la bandera de levantamientos armados. En una gran parte de nuestra historia política está bien documentada la manipulación de los resultados electorales a favor, casi siempre, del grupo dominante, del ocupante de la presidencia de la República. De ahí que la vía electoral nunca funcionara como mecanismo para lograr la rotación de las elites, en su lugar siempre se recurrió a la asonada, de 1824 a 1857, desconociendo incluso la Constitución vigente, y de 1857 hasta bien entrado el siglo XX, sólo con el objetivo de desplazar al grupo gobernante del poder, para ocuparlo los promotores del

⁵⁸Estas son parte de las ocho condiciones institucionales que un estado debe garantizar, según Dahl, para que se pueda hablar de un gobierno democrático. La lista completa es: 1) libertad de asociación, 2) libertad de expresión, 3) libertad de voto, 4) competencia política entre líderes, 5) diversidad de fuentes de información, 6) elegibilidad para la cosa pública, 7) elecciones libres e imparciales, y 8) que la política del gobierno dependa de la voluntad expresada en los votos. Robert Dahl, La Poliarquía, Ed. Rei, México; 1978.

⁵⁹*Vid.*, Rafael Aguila, *et. al.* La Democracia en sus Textos. Ed. Alianza Editorial, 1998, Madrid, España, pp. 204-205.

movimiento armado.⁶⁰ Por estas razones sobre nuestras elecciones, como a las del resto de Iberoamérica, había recaído la llamada “leyenda negra”, según la cual todo intento de representación política estaba destinado a fracasar y cuyo inicio se fija con los reportes de los oidores de la Audiencia de la Nueva España al Rey Fernando VII, para lograr la anulación de las elecciones primarias de los diputados a las Cortes llevadas a cabo en la Ciudad de México en noviembre de 1812, la cual contiene una larga lista de irregularidades para fundamentar la descalificación del “partido” criollo.⁶¹

No es mi intención elaborar aquí una exhaustiva revisión de la historia electoral durante toda nuestra existencia como nación independiente. Sólo pretendo destacar algunos rasgos mediante los cuales la voluntad del elector ha sido suplantada, haciendo énfasis en la etapa postrevolucionaria.

Del periodo que abarca de la guerra de independencia a la revolución las reglas electorales prácticamente se mantuvieron constantes y sólo deseo destacar dos características fundamentales: el carácter indirecto de las elecciones y la consecuente configuración del *gobierno elector*.

Aunque en esos casi cien años, la práctica electoral en México registraba algunos avances sobre la europea, como lo señala el hecho de la

⁶⁰Recordemos que no sólo el movimiento armado de 1910 fue el único que recurrió a las armas para generar el cambio político, desde el levantamiento frustrado de Porfirio Díaz mediante el Plan de la Noria hasta el almanista casi a mitad del siglo XX, la opción militar fue considerada como la única posibilidad para obtener el recambio de las elites sin desconocer la Constitución, es decir, estando de acuerdo con el proyecto político expresado en ésta.

⁶¹Nettie Lee Benson, The Contested Mexican Election of 1812, *Hispanic American Historical Review*, XXVI (agosto, 1946) págs. 336-350, *cit. pos.* José Varela y Luis Medina Peña, Elecciones, Alternancia y Democracia, España-México, una Reflexión Comparativa, Ed., Biblioteca Nueva, Madrid, España, 2000, p. 199.

universalización del voto masculino, el que fueran elecciones indirectas en tercer grado hasta 1857 (parroquia, partido y provincia) y en segundo hasta 1911, -periodo este último en cual se introdujeron los distritos electorales, en donde el elector secundario o terciario no tenía la obligación de mantener su voto en algún sentido, es decir, tenía la libertad de votar por el candidato que le pareciere mejor-, daba la oportunidad para un gran mercadeo de los votos de los electores finales, dando lugar a la dislocación del resultado final con el manifestado por el electorado amplio de la elección primaria.

Esto dio lugar a una estructura política orientada a la manipulación del resultado electoral, sostenida fundamentalmente por los gobernadores y los *jefes políticos*, que operaban en cada distrito electoral. De tal manera que el llamado “gobierno elector” se configuró cuando cada Presidente impulsaba en las gubernaturas y en los distritos a individuos afines a él, con el propósito de “encausar” los resultados y así asegurarse la reelección. De este sistema se valieron Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz para reelegirse.⁶²

Para los liberales triunfantes del siglo XIX era muy claro que con este sistema se manipulaba la voluntad popular y se iba en contra de sus principios, pero para quienes lo defendían constituía un mal necesario, era un dique para evitar la influencia de las masas ignorantes y por lo tanto manipulables por el clero.⁶³

⁶²Para una revisión más detallada de este periodo *cfr. Vid.*, José Varela y Luis Medina Peña *op. cit.*, pp. 195- 227.

⁶³El debate en el seno del Congreso Constituyente de 1856-1857 es muy alusivo. En él, Francisco Zarco e Ignacio Ramírez objetan las elecciones indirectas, declarando el primero que éstas permiten

Es hasta el triunfo del levantamiento revolucionario con Madero como Presidente, cuando las reglas electorales que conformaron lo que se denominó gobierno elector (perfeccionado por Porfirio Díaz) cambiaron drásticamente. Las novedades más destacadas de este periodo son la introducción de la figura de Partido Político y la elección directa para diputados federales y senadores. Estas reformas serían enfatizadas en la organización electoral desprendida de la Constitución de 1917, en cuyo texto se incorporó la obligación de que todos los puestos de elección se definirían en elecciones directas. También se adoptó el principio de no-reelección para Presidente de la República y Gobernadores, la reelección consecutiva para diputados y senadores y se abolió lo que se consideraba el pilar del sistema dictatorial: los jefes políticos y el control de los gobernadores sobre el proceso electoral. De esta forma los ayuntamientos recibieron importantes facultades en la nueva organización electoral.

Pero aun con esta nueva disposición en materia electoral cabe muy bien preguntarnos por la suerte de la voluntad popular expresada en las urnas. ¿Tenían las elecciones del México postrevolucionario, ya no digamos el poder de incluir en la agenda gubernamental problemáticas específicas, sino el de resolver la transmisión de la Presidencia pacíficamente? Evidentemente no, las balas hablaban en lugar de los votos.

El desarrollo político de la nación en las primeras décadas postrevolucionarias no consideró la voluntad popular expresada en las urnas como el principio

la intriga y la influencia y contradicen los principios liberales, que eran "un artificio para engañar al pueblo, haciéndolo creer que es elector y empleándolo en criar una especie de aristocracia electoral". El debate en Francisco Zarco, Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

articulador de la vida política. La agregación de los intereses de los jefes revolucionarios en el PNR y su consentimiento en el mecanismo político que resolvió el problema de la sucesión y la posterior consolidación del proceso de corporativización de la política en el periodo cardenista, lejos de considerar al elector como el árbitro político, se alejó de él. En ese período se sentaron las bases de un Estado vertical y autoritario, donde se dejaban caer sobre la sociedad los acuerdos de sus cúpulas, como lo hemos destacado en este capítulo.

En 1946 se inicia una serie de reformas electorales que hasta la de 1988 se distinguieron por contener algunos rasgos liberalizadores otorgados por el gobierno. A partir de ésta última las reformas habrán de caracterizarse por resultar negociadas con una oposición crecientemente fortalecida.

Es en esta reforma de 1946 cuando se introduce una característica que habría de ser vista como uno de los principales obstáculos para lograr credibilidad en el proceso electoral y el respeto al sufragio: la organización y supervisión del proceso electoral federal por parte del gobierno federal (lo que nunca había ocurrido en la historia del país), desplazando así a los ayuntamientos, con la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y el Consejo del Padrón Electoral dependientes de la Secretaría de Gobernación. La crítica opositora a esta situación introducida en la reforma mencionada se basaba en la simbiosis del partido oficial con el gobierno, lo que en los hechos significaba que el gobierno era juez y parte en la contienda electoral. Tal situación se modificó hasta la última reforma electoral, la de 1996, cuando se

1857). Estudio preliminar, texto y notas de Catalina Sierra Casasús, El Colegio de México. México, 1957, pp.604-609 y 617-621, *cit. pos.* José Varela y Luis Medina Peña *op. cit.*, p. 206.

logró la exclusión del gobierno federal en la organización y vigilancia del proceso electoral.

Las reformas político-electorales concedidas por el gobierno no eran por una clara vocación democrática, sino por la necesidad de abrir los espacios institucionales a importantes fragmentos de la sociedad cuyo verticalismo autoritario se veía incapaz de incorporar a través del partido hegemónico. Grandes movilizaciones obreras y estudiantiles eran una muestra de que importantes segmentos sociales desbordaron el aparato político. Fue con este tipo de medidas que el gobierno intentó reforzar la legitimación de la representación como con la reforma de 1963, llamada de los “diputados de partido” incorporando un procedimiento a través del cual dio la posibilidad a los partidos políticos con registro de tener en la Cámara de Diputados una mínima representación. Entonces se aducía que el voto a favor de la oposición no se desperdiciaba, que todo voto era un voto útil.

La misma razón operó cuando se decidió abrir cada vez más los cauces de participación política en 1977 y en 1985. Eran tan estrechos que en 1976 el candidato del PRI no tuvo contendiente. No había partidos políticos importantes para canalizar las demandas emergentes. Había una cantidad creciente de mexicanos sin representación en los órganos del Estado, por lo tanto se debían ampliar, incluso como medida paliativa de profundas crisis económicas como lo fue la de 1985. En estas reformas los partidos de oposición resultaron beneficiados a grado tal que en la conformación de la Cámara de Diputados la oposición quedaba con la posibilidad de bloquear cualquier reforma constitucional (1988-1991).

Las subsecuentes cuatro reformas negociadas representaron triunfos parciales para quienes deseaban ver en las elecciones ejercicios democráticos de respeto a la voluntad ciudadana. Cada elección federal daba lugar a una nueva ronda de negociaciones en materia electoral, hasta la llamada “reforma electoral definitiva” de 1996 en que los actores políticos fueron capaces de lograr acuerdos que los satisficieron.

No pretendo presentar aquí una historia electoral de México. Lo único que deseo destacar en las líneas precedentes es que a lo largo de toda nuestra historia hubo elementos en nuestra organización electoral que impidieron el respeto al voto ciudadano, elemento sine qua non para el accountability.

La credibilidad y efectividad en los resultados electorales es una circunstancia sumamente novedosa en nuestra organización electoral federal y, todavía hoy, a decir por los recientes acontecimientos en los Estados de Tabasco y Yucatán, no es compartida por todos los sistemas electorales estatales, que mantienen rasgos manipuladores de la voluntad popular.

En el intento de reformar la no-reelección consecutiva en 1965, estábamos muy lejos de la transparencia electoral de nuestros días. Pocos son los estudios de aquel momento histórico que ponderan esta variable. ¿Habría tenido los efectos deseados la reforma constitucional, con un sistema electoral que, por decir lo menos, era incapaz de garantizar el manejo imparcial y pulcro del proceso electivo?⁶⁴

⁶⁴Este mismo cuestionamiento lo hace Diego Valadés, *en* Alonso Lujambio, Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México, Ed.UNAM, México 1996, p. XII.

CAPÍTULO III

ELEMENTOS QUE OPERAN A FAVOR Y EN CONTRA DE LA ADQUISICIÓN DE ACCOUNTABILITY EN EL MÉXICO ACTUAL.

En este capítulo me propongo abordar y analizar los elementos actuales en México que están en estrecha relación con la idea de aumentar el peso específico del electorado en la actuación de los representantes vía la reelección consecutiva -de profundizar y afianzar el aspecto democrático de nuestro sistema representativo, según lo expuesto en el primer capítulo- a la luz de la teoría del accountability que a mi juicio encuentra su más completo esfuerzo teórico en las aportaciones de Adam Przeworski, Susan Stokes, José María Maravall y Bernard Manin.⁶⁵ E intentaré extraer conclusiones considerando las ideas de los capítulos precedentes.

A lo largo de este estudio hemos dado elementos para contestar la pregunta ¿la reelección inmediata en los legisladores federales puede garantizar el reforzamiento del accountability? Luego entonces ¿la reelección puede garantizarle a la ciudadanía mayor influencia en los asuntos públicos?

Como ya lo vimos, desde el punto de vista de algunos de los creadores del sistema representativo norteamericano del bando federalista como Madison, la respuesta es contundente: sí. Pero como a continuación veremos, en el

⁶⁵Adam Przeworski, *et al.* Democracy, Accountability and Representation, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

desarrollo del gobierno representativo se han introducido elementos que otorgarían mayor atención a las intuiciones de los antifederalistas, en el sentido que se desarrollarían elementos que tergiversarían la voluntad del pueblo, lo que nos llevaría a plantear una afirmación de una manera menos tajante.

Los supuestos básicos de una relación *accountable*.

En la parte final del primer capítulo, cuando me referí al papel de la reelección en el gobierno representativo, adelanté varios elementos característicos del *accountability* que nos permitieron valorar algunos hechos históricos en la perspectiva del control del representante por el elector, presentados en el segundo capítulo.

En este apartado me propongo precisar un poco más los conceptos que la teoría más reciente ha establecido entorno al llamado *accountability* y, por ende, a la relación elector-representante y cómo es concebida la reelección, que es nuestro tema, en todo este mecanismo. Veamos.

Toda la teoría moderna sobre el *accountability* descansa en una definición básica de representación cuya construcción tuvimos la oportunidad de seguir por parte de Hanna Pitkin: representar es actuar en el mejor interés de lo público, en el mejor interés de los representados.

Los teóricos del accountability señalan que la actividad de representar se ha desarrollado en términos muy estables desde el inicio de su práctica hace doscientos años, presentando las cuatro constantes señaladas en el primer capítulo, pero se preguntan ¿por qué los gobiernos representativos tendrían que actuar en interés de los representados?, ¿qué condiciones hacen que sea así?, proponiendo la combinación de cuatro circunstancias para dar ese resultado:

- 1) Que muchos de los que se ofrecen a desempeñar un cargo de representación verdaderamente poseen un espíritu de servicio público, mismo que les permite mantenerse incorruptibles frente al poder.
- 2) Que el ciudadano, al votar, puede distinguir entre quienes tienen ese espíritu y los que no.
- 3) Que con el voto echan del cargo a los no virtuosos.
- 4) Por el contrapeso de poderes.⁶⁶

Ahora bien, en la constante renovación de los representantes es posible identificar un ciclo compuesto por etapas con características específicas cada una, en donde el accountability es una de ellas.

El mandato. Cuando se está próximo a elegir representantes en una democracia representativa moderna, el elector tiene opciones, tanto de programas como de personas, ofrecidas por un sistema de partidos competitivo, entre las cuales decidirá si se cumple la condición de elecciones libres y competidas. Cuando el electorado se decide mayoritariamente por un

⁶⁶*Ibidem*, pp.3-4.

programa encarnado por una persona propuesta a su vez por un partido político, se entiende que ha expresado su mandato. En la teoría, ése es el mandato.⁶⁷

El mandato es pues, el conjunto de promesas que durante la campaña el candidato hizo al electorado y por las cuales le eligieron. ¿pero hay algo que obligue al representante a cumplirlas una vez ungido?

Responsabilidad. Se entiende por tal, el apego que tienen las acciones de un representante al interés del electorado expresado en el mandato o a través de diferentes instrumentos como las consultas, la encuesta o la opinión pública.

Contestando la pregunta de si existe algún mecanismo institucional que garantice el cumplimiento de las promesas, es decir, la responsabilidad, la respuesta es no. El impeachment o los procedimientos de retiro de confianza serían lo más cercano que existe en el mundo, pero en ninguno de estos casos se juzga la traición o incumplimiento de promesas, en razón de que tal obligación equivaldría a una instrucción o mandato imperativo, y eso maniató al representante impidiéndole deliberar, pues se entiende que ni él ni el electorado poseen la verdad absoluta de cualquier cosa, y menos tratándose de temas altamente técnicos que necesitan de la opinión del experto.⁶⁸ Pero además porque las circunstancias de cualquier índole de la actividad social

⁶⁷ *Ibidem.* p.29.

⁶⁸ Para un acercamiento al tema de la democracia deliberativa y sus implicaciones en los sistemas latinoamericanos *cfr. Vid.*, Luisa Béjar, *La representación parlamentaria: una propuesta teórica desde la democracia deliberativa*, Mimeo, 2000, pp. 27.

pueden cambiar respecto de cuando se hubiera dado la instrucción, con lo cual su aplicación podría redundar en perjuicio de los electores.

Aunque no hay obligación de respetar el mandato, hacerlo, le reporta al representante una buena reputación, proyecta credibilidad, lo que repercute en beneficio de su carrera política.

De lo hasta aquí expuesto tenemos que un diputado puede ser representativo aun si no es responsable, es decir, aunque no se apegue a sus promesas, pues la condición para actuar de manera representativa es hacerlo en el mejor interés público.

Algo que conviene aclarar aquí es que los teóricos dan por supuesto que no siempre los electores saben, por la poca información de que disponen, lo que es mejor para ellos. Por eso se puede dar el caso de ejercer una buena representación, sin ser responsable y, claro está, también siéndolo.

Pero aún no hemos completado el ciclo que comenzamos a describir. Hasta ahora nos hemos referido al momento en que el representante recibe el mandato y si la actividad realizada o las decisiones tomadas durante su encargo se apegan o no al mismo, es decir, si es responsable. Una vez terminado su periodo como representante, su labor se somete al juicio de quienes lo eligieron ya en una ocasión, cuyo resultado tiene consecuencias definitivas para su carrera. Esa evaluación hecha por el elector, junto con la posibilidad de emitir un veredicto a través del cual sanciona o premia al representante, constituye el accountability.

Como es de inferir la reelección resulta fundamental, pues es el instrumento mediante el cual se ejerce el accountability, diríamos *el ajuste de cuentas*. Si no hay reelección en un sistema representativo, consignan los teóricos, el principio representativo de actuar en el interés del representado se ve seriamente quebrantado, ya que no existe la posibilidad de sancionar, por parte del elector. Los autores consultados aluden a una situación hipotética sin reelección (real para nosotros) en la que enfatizan la mayor debilidad que presentaría el mandato, en cuyo caso la responsabilidad y/o la representación estaría sujeta a la acertividad del votante al elegir.⁶⁹

Antes de pasar a otras consideraciones quiero apuntar que con la elección o reelección volvería a empezar esta suerte de ciclo utilizado para explicar el proceso.

Veamos ahora cuáles son otras condiciones idóneas para la verificación del accountability.

- El accountability puede inducir a la representación por el interés de los representantes de ser reelectos y promover así su carrera política. Ese interés los motiva a salir bien librados del escrutinio público, ya que el electorado tiene esa facultad, en él está la decisión.

- Ahora bien, esa evaluación se ve afectada directamente por la calidad de información de que disponga el electorado, pues en la medida que estén mejor informados, en mejor posición estarán de discernir si el

⁶⁹Adam Przeworski, *op. cit.*, p. 34.

representante actúa en su interés. De esta manera el accountability se ve favorecido con la existencia de instituciones propiciadoras de transparencia, independientes a los órganos que aplican las políticas públicas, como un órgano auditor o uno de información estadística y económica.

- El fortalecimiento de la oposición y su habilidad para vigilar así como su acceso a los medios de comunicación está en el mismo sentido. Cuando estos dos últimos elementos no se verifican, los representantes tienen mayores márgenes de acción para manipular el accountability.⁷⁰
- El electorado debe ser capaz de dos cosas: de atribuir responsabilidades, para lo cual afecta la representación proporcional y las coaliciones en el sistema electoral y destituir del cargo a los políticos o partidos responsables.

Cabe ahora preguntarnos qué provoca la irresponsabilidad de los representantes, en el entendido de que al ser responsables, favorecerían las posibilidades de obtener su principal incentivo, la reelección.

Susan Stokes nos ofrece una posible respuesta. En uno de sus estudios encontró un dato impresionante: en 12 de las 44 campañas presidenciales

⁷⁰José María Maravall, *Accountability and manipulation*, en Przeworski, Adam, *op. cit.*, pp. 154-157.

efectuadas en América Latina entre 1982 y 1995 sus ganadores violaron sus promesas apenas hubieron asumido el cargo.⁷¹

Las democracias latinoamericanas pueden aguantar estos virajes tan abruptos por una razón entre otras: en la representación lo importante es el resultado. Un votante puede decidir apoyar a un representante aunque éste haya violado sus promesas, sólo si los resultados obtenidos por las políticas que él impulsó son muy buenos. Si son peores o iguales, el votante se sentirá traicionado. Esto es posible gracias a la moldeabilidad del criterio del votante, lo que a su vez también concede flexibilidad al representante.

Los cambios de políticas por parte del representante no sólo se pueden deber al criterio personal y a su objetivo de representar bien, también cuando comparten el gobierno con otro partido, cuando cambia la correlación de fuerzas políticas en el parlamento, por una contingencia económica, o hasta porque la promesa con la cual ganó era la que le daba mayores posibilidades de victoria, a sabiendas de no ser la mejor opción para el interés público (lo que al parecer ocurrió en los casos de Menem en Argentina y en Perú con Fujimori). Stokes dice que el análisis cualitativo demuestra que cuando la competencia electoral es cerrada, el miedo a perder la elección induce a los políticos a ocultar sus verdaderas intenciones.⁷²

⁷¹Susan Stokes, *What the policy switches tell us about democracy?* *en*, Adam Przeworski, *op. cit.* pp. 99-100.

⁷²*Ibidem.* pp. 98-130.

En las condiciones del México actual ¿cuentan los votantes con los instrumentos efectivos que consigna la teoría para ejercer el accountability? Empecemos el análisis de esos factores desde un nivel muy elemental, refiriéndonos al respeto a la voluntad popular, la efectividad del sufragio.

Lo primero: que el voto cuente.

“Con reelección y sin democracia la elite política envejece y se vuelve impermeable al recambio generacional”, apunta Alonso Lujambio cuando se refiere a las condiciones imperantes en el porfiriato, causantes de un Congreso anquilosado. La no-reelección inmediata de los congresistas mexicanos introducida en 1933, se justificó durante un periodo histórico como una medida útil para propiciar gobernabilidad, para hacer viable el acuerdo político basado en la rápida rotación de las elites, en un país dominado por caciques locales y donde las elecciones no determinan la composición del gobierno. Pero esa misma medida en una nación predominantemente urbana y con un sistema electoral que estimula y asegura la competitividad, “no hace sino debilitar todo sentido de responsabilidad pública y de rendición de cuentas, valores fundamentales para la democracia.”⁷³

El pasado 2 de julio los mexicanos vivimos un hecho trascendental para la vida de la nación. No me refiero a la pérdida de la Presidencia de la República por parte del PRI, (lo que sin duda tiene efectos de gran magnitud). Lo

⁷³ Alonso Lujambio, Federalismo y Congreso ..., *op. cit.* p. 175.

verdaderamente importante radica en lo que significa que en la mayor de todas las disputas políticas en nuestro país, la lucha por la ocupación del Poder Ejecutivo Federal, el elemento definitorio de la contienda fue el voto ciudadano, la decisión fundamental de quién habría de gobernar fue tomada por los ciudadanos. Este acontecimiento nos abre un panorama novedoso, en el cual podemos plantearnos las discusiones propias de un sistema democrático-representativo, como la que nos ocupa en este trabajo.

¿Acaso tendría sentido hablar de la evaluación que los electores hacen a sus representantes cuando finalizan su mandato si no tienen el poder efectivo de sancionarles mediante el voto? Evidentemente no. Y como en México estamos empezando a vivir la época de efectividad del voto, el intento de reforma de 1965, no podía tener como argumento principal la introducción de accountability en el sistema electoral mexicano, aunque sí el fortalecimiento de los partidos y el Congreso, como ya lo abordé en el capítulo anterior. El paso a esta nueva etapa política ha sido lento, incremental. El desmantelamiento del Estado postrevolucionario autoritario y vertical que estamos presenciando ha sido tortuoso y comenzó hace cuatro décadas, cuando por los 60's movimientos de grupos importantes de la sociedad como los ferrocarrileros y los médicos, comenzaban a dar muestras de la incapacidad de ser incorporados por los mecanismos tradicionales de canalización política. Estos ímpetus por obtener el derecho de manifestarse en libertad aun con posiciones diferentes a las gubernamentales fueron refrendados por los estudiantes en 1968. Era una sociedad moderna que no

podía encontrar cauce a sus demandas en un sistema político no diseñado para ello.⁷⁴

Becerra, Salazar y Woldenberg nos ofrecen una interpretación de la manera en que se ha operado la transición democrática en México,⁷⁵ en donde señalan a la transformación del sistema electoral como la palanca que impulsó el cambio político en México. A diferencia de otras transiciones en el mundo en las que la negociación entre las elites abarcaba las reglas fundamentales para la organización del Estado expresadas en las constituciones políticas, en el caso mexicano ya contábamos con un orden republicano expresado en la Constitución de 1917, por lo cual las negociaciones tuvieron como universo temático las reglas electorales.

Era en el sistema electoral donde estaban los obstáculos para representar la creciente diversidad de la sociedad mexicana, fue ahí donde la elite gobernante mantuvo los candados que le permitieron durante mucho tiempo sobrerrepresentar al partido hegemónico y mantener el control de los órganos decisorios del Estado, ya que el gobierno controlaba los comicios, no existía un verdadero sistema de partidos dada la imposibilidad de éstos de obtener posiciones en el Congreso tanto por las reglas electorales cerradas, como por su debilidad propia.

⁷⁴Héctor Aguilar Camín, Subversiones Silenciosas, Ed. Aguilar Nuevo Siglo, México, 1994; y Después del Milagro, Ed. Cal y Arena, México, 1994.

⁷⁵Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, La Mecánica del Cambio Político en México. Elecciones, Partidos y Reformas, Ed. Cal y Arena, México, 2000.

⁷⁵ Para una análisis de los alcances de las reformas electorales en México *cf.* Vid., Ricardo Becerra, op. cit.

El sistema electoral proporcionó durante mucho tiempo al PRI ventajas organizativas, también la mínima representación de la oposición en el Congreso y la cancelación de incentivos para su desarrollo, además de que inhibió las carreras políticas fuera del seno priísta.

Fue a través de las sucesivas reformas al sistema electoral, que los partidos de oposición fueron obteniendo mejores condiciones para su crecimiento organizativo y su representación en el Congreso. Se podría decir que en la experiencia mexicana la reforma electoral le dio vida a un sistema de partidos competitivo, crucial para la construcción de una democracia representativa. Las consecutivas reformas electorales (1963,1977, 1985,1990, 1993 y 1996) fueron la arena donde las fuerzas políticas negociaron y pactaron las nuevas reglas del juego político.

Al parecer, en la última reforma electoral llamada “definitiva” en 1996, la amplitud y profundidad de los acuerdos alcanzados cumplieron el objetivo de desterrar las prácticas fraudulentas que tergiversaban el voto ciudadano y concedió la posibilidad de representar mejor en los órganos estatales la diversidad política de la nación.⁷⁶

No es este un espacio destinado a reseñar las vicisitudes de la transición mexicana. Hago referencia a tan importante proceso porque considero que proporciona la base fáctica de nuestro planteamiento. Dicho de otra forma, si hoy no contáramos con esa mínima experiencia de elecciones competidas por partidos políticos fuertemente instalados, si no hubiera procesos electorales

⁷⁶ Para una análisis de los alcances de las reformas electorales en México *cfr. Vid.*, Ricardo Becerra, *op. cit.*

transparentes, que producen resultados aceptados por todos los actores políticos, pero sobre todo, si el voto ciudadano no tuviera la capacidad definitoria para determinar al gobernante, si esto no fuera así, nuestra discusión estaría volando, no tendría sustento como una posibilidad de reforma política viable.

La condición eminentemente mayoritaria contenida en nuestro sistema electoral: la posibilidad de un accountability diluido.

Es tan trascendente el avance en materia electoral, que la efectividad del voto, junto con otras características de nuestro sistema electoral, nos permite avizorar una especie de accountability, que si bien no es el clásico, si podríamos pensar que representa un ejercicio evaluatorio del votante al desempeño del representante, en donde aún sin reelección es posible emitir una sanción. Veamos.

En nuestra sección teórica asentamos que para que la responsabilidad política pueda ser reclamada en el accountability por los votantes, estos deben tener la facilidad de asignar responsabilidades, deben tener claro quién fue el responsable del éxito o el fracaso de una determinada política, sea político o partido. A este aspecto se contraponen tanto la existencia de un sistema electoral basado en el principio de representación proporcional, como la formación de coaliciones, porque diluyen la responsabilidad, según vimos.

Nuestro sistema electoral está basado en el principio de mayoría relativa. En este principio descansa la integración de los poderes federales y los locales, de

hecho el principio de representación proporcional ha sido introducido en la integración de los órganos legislativos como una medida para corregir la sobre y sub representación que produce la sola aplicación del principio mayoritario. Los titulares del Ejecutivo federal y los 31 estatales, junto con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, son elegidos mediante este principio; también 300 de los 500 diputados federales (3/5 partes del órgano); una proporción similar se observa en los congresos locales; los presidentes municipales (excepto en el caso de los municipios con población predominantemente indígena, donde se aplica el principio de usos y costumbres); los 16 jefes delegacionales en el Distrito Federal, también son producto de este principio. En suma, una abrumadora proporción de los puestos de representación en el país son ocupados mediante este principio, lo que también significa que el elector mexicano siempre esté eligiendo a una persona, con nombre y apellido y poseedor de un prestigio político determinado, lo que favorece la asignación de responsabilidades.

Si el principal incentivo que tienen los políticos es resultar elegidos, impulsar su carrera política, ellos deben tener interés en labrarse un buen prestigio a través de un buen ejercicio de representación, ya que dada la restricción de reelegirse, buscarán otra posición política, para lo cual además de contar con el apoyo su partido para obtener la candidatura, necesitarán del apoyo mayoritario del electorado.

Dicho lo anterior en términos más prácticos: el electorado tiene la oportunidad de sancionar el desempeño del político que desea llegar a la Cámara de Diputados o al Senado que antes se haya desempeñado como Presidente Municipal, diputado Local, gobernador, o igualmente Legislador Federal. Lo

mismo que si su primer cargo político fuera Diputado Federal o Senador, su interés de hacer progresar su carrera política lo induce a observar una buena actividad de representación.

Encuentro tres importantes objeciones a esta forma de accountability que según mi observación se verifica en el caso mexicano una vez conquistada la efectividad del voto. Primero, a esta idea escapan desde luego los representantes que son ungidos mediante el principio de representación proporcional. Considero que a ellos les afecta una sanción todavía más indirecta, la que hace el votante al partido en general. Esta idea está más desarrollada en el apartado dedicado a las lealtades del representante.

La segunda está relacionada con la idea de los electorados diferentes. Es decir, los votantes que eligen a un Diputado Local no son los mismos que eligen al Presidente Municipal, al Gobernador o al Diputado Federal, aunque en muchos casos un electorado esté inmerso o superpuesto con otro, en estricto sentido no es el mismo electorado. Esto es cierto, pero también lo es el hecho de la propagación del prestigio de un político que representa bien o mal (recuerdo que cada vez que aludo a la buena o mala representación lo hago en términos de Pitkin) éste, no reconoce límites tan pequeños como los de un distrito electoral local o un municipio. Considero que de nivel estatal hacia lo más pequeño, es posible, gracias a los avances en materia de libertad de prensa, a la penetración de los medios de comunicación y sobre todo a la acción informadora de la oposición partidista, formarse una idea del desempeño de un Diputado Federal o un Senador elegido en una entidad

federativa, o de un Diputado Local, de un Presidente Municipal, con lo cual el electorado puede aplicar una sanción antes o después de llegar a ser representante federal. El prestigio se difunde allende los límites de un distrito electoral.

La tercera diferencia de esta práctica al accountability clásico o puro, es que si el electorado quisiera premiar al representante sólo podría hacerlo si el partido lo postula para otro cargo. Esto significa que con seguridad puede aplicar una sanción, pero no un premio, pues el filtro partidista estaría antes que su veredicto.

La clave para entender este accountability que yo llamo diluido, está en una idea abordada por Carey en su estudio comparativo, mediante la cual explica que los representantes ajustan su conducta a un incentivo, sí, pero éste se puede encontrar fuera del ámbito legislativo.⁷⁷

Sin duda estamos frente a un accountability débil si se considera que no es exactamente el mismo electorado el que lo evalúa cada vez que se somete a un juicio electoral, como ya apuntamos, pero considero que sí pueden llegar a verificarse las condiciones mínimas que ya vimos para poder hablar de accountability.

La hipótesis que se desprende de lo anterior se puede resumir así: una vez que la efectividad del voto permea en el sistema electoral, la condición

⁷⁷ Esta idea ha sido varias veces abordada en este trabajo. Recordemos que fue este incentivo externo al Congreso el que provocó en los hechos la supeditación del Poder Legislativo al Ejecutivo en el caso mexicano después de 1933, mediante el mecanismo del partido hegemónico controlado por el Ejecutivo Federal en turno, *Vid. supra* cap. II.

eminentemente mayoritaria del mismo nos puede llevar a experimentar una suerte de accountability diluido, y como se puede deducir, aún sin introducir la reelección consecutiva entre los legisladores.

¿La incompatibilidad de lealtades del representante?

¿Puede un representante serle fiel simultáneamente al electorado y al partido político que lo postula en las modernas democracias representativas? La respuesta a esta cuestión concierne mucho a nuestra discusión, pues en nuestro sistema electoral los únicos con derecho a registrar candidatos a puestos de elección popular son los partidos políticos. Esta circunstancia les permite influir en las decisiones del representante en funciones, pues se entiende que desea que el partido lo vuelva a postular para otro cargo o le beneficie con otro tipo de estímulo.

Ahora nos podríamos preguntar: ¿a quién le es fiel el representante cuando en una pieza legislativa un interés partidista se opone al interés de la ciudadanía? O precisando y enfocando mejor la pregunta, ¿pierde el elector su poder de sanción sobre el representante cuando no es de él la última palabra sobre su permanencia o continuación en el cargo? O sencillamente, ¿las funciones partidistas se oponen a la práctica de accountability?

En primer término quiero recordar que, según vimos en el primer capítulo, cuando se pensó en el sistema representativo para elegir a los gobernantes de las repúblicas en ciernes hace 200 años, no se consideró el papel tan importante que jugarían los partidos políticos como efecto de la

universalización del derecho al voto. En las primeras prácticas del gobierno representativo la relación entre elector y representante no tenía los intermediarios que hoy son los partidos políticos.

Luisa Béjar nos explica que la antigua y original prominencia social o el respeto local hacia el representante, dejan el lugar a organizaciones de activistas capaces de movilizar y comprometer votantes con los valores de su organización, las cuales se convierten en las únicas instancias autorizadas para investir de interés público cualquier asunto y en cuyos orígenes reprodujeron las fracturas y los enfrentamientos sociales. La identificación de las organizaciones partidistas con los diferentes divisiones sociales, instaló la férrea disciplina partidista en el parlamento para aplicar sus respectivas plataformas electorales, momento en el que el representante no tuvo más que obedecer la consigna del partido.

Después vino un momento, iniciada la segunda postguerra, en el que las identidades colectivas en las que se montaron originalmente los partidos perdieron fuerza por la complejización del entorno económico y social, momento en el que los partidos se neutralizan ideológicamente con el ánimo de ampliar su electorado, de manera que sus estrategias se especializaron en la obtención de votos.

Por los años setenta la relación de los partidos con la sociedad se volvió a modificar. La dura competencia electoral hizo que se desligaran de valores o compromisos prefijados con cualquier tipo de organizaciones o intereses, su objetivo entonces era poder representar a cualquier grupo o interés, lo que se busca en esa etapa es la mayor aceptación por los electores, por los mismos

motivos su oferta electoral es formulada en términos muy ambiguos. En pocas palabras se trata de adaptar el partido a la opinión pública.

En la actualidad parece haber un retorno a la fase personalizada con la que se inauguró el gobierno representativo. La irrupción de los medios de comunicación masiva en la arena electoral ha hecho que la intermediación candidato-elector, antes de necesaria ejecución por los aparatos partidistas sea cada vez más prescindible. Hoy el contacto parece directo, casi la totalidad del electorado puede darse cuenta de las propuestas y el prestigio de algún representante o candidato a serlo.⁷⁸ En muy apretados trazos así se ha desarrollado el papel de los partidos políticos en las democracias representativas.

En cuanto a la experiencia mexicana recordaremos brevemente su corta trayectoria. La formación de partidos políticos en su concepción moderna, según algunos autores, parte con la reforma electoral de 1963, otros la fijan en la de 1977. Los que sostienen esta última aducen que aun cuando en la reforma de 63 se creó la figura de los “diputados de partido” con lo cual las organizaciones comenzaron a tener mayor peso en el Congreso, no fue sino hasta la de 77 cuando se concibió y expresó la importancia de promover el crecimiento y desarrollo de los partidos.⁷⁹

⁷⁸Cfr. Vid., Luisa Béjar, *La representación parlamentaria: una propuesta teórica desde la democracia deliberativa*, mimeo, México, 2000; p. 25.

⁷⁹Ricardo Becerra, *op. cit.*, p.24. En la misma obra se pueden encontrar las características que según Giuseppe Ugo Rescigno, contiene un partido moderno típico del siglo XX, a saber: a) Rígida distinción entre los miembros del partido político y sus electores; b) Disciplina interna como elemento fundamental de funcionamiento del partido hacia el interior y de relación hacia el exterior; c) La naturaleza individual de adhesión al partido; d) La existencia de un aparato organizativo (material y humano) estable; y e) La posesión de un programa propio y la concurrencia sistemática a elecciones.

Después de este breve repaso volvamos a nuestra cuestión de si son contradictorios los intereses de los partidos y los ciudadanos. Hoy contamos en México con un sistema de partidos competitivo fundamentalmente con tres fuerzas,⁸⁰ lo que de entrada en este análisis es un elemento favorecedor del accountability porque significa que el elector tiene opciones, y por lo tanto, tela de donde cortar.

Para intentar contestar las cuestiones planteadas en este apartado voy a utilizar las conclusiones de John Carey.⁸¹ En su intento por contribuir al debate de la adopción de límites en el sistema representativo de Estados Unidos, se propuso hacer un estudio comparativo entre dos sistemas presidencialistas en donde uno no impone límites a las reelecciones de sus parlamentarios, como lo es el caso de Venezuela, y otro que prohíbe la reelección inmediata de los suyos, con el que compartimos esa antidemocrática característica, como lo es Costa Rica.

En muchos sentidos Carey confirma lo que el sentido común nos sugiere a muchos, pero respaldado en evidencias empíricas. La primera conclusión a destacar es que la imposición de límites, o -en contrario para que nos suene familiar- la reelección consecutiva con un término, es una medida que al formar parte de un sistema, sus efectos están determinados por otras medidas

⁸⁰ Así lo demuestra la actual composición política de la nación: de los 500 diputados de la Cámara federal la distribución es: PAN, 206; PRI, 211; PRD, 50; en el Senado de 128 miembros la situación es: PAN, 46; PRI, 60; PRD, 15; de las 31 gubernaturas y el Distrito federal la distribución es: PAN, 7; PRI, 19; PRD, 6; en cuanto a la población que cada uno gobernaba hasta julio del 2000 en millones de habitantes la distribución era: PAN, 34.7; PRI, 43.3; PRD, 16.8, Ricardo Becerra, *op. cit.*, pp.536-540.

⁸¹ John Carey, Term Limits and Legislative Representation, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

del mismo sistema. Dicho de otra forma, sus efectos varían, según: 1) las reglas electorales que dan el control a los líderes de los partidos del acceso de los candidatos a otros niveles; 2) el método de agregación de votos entre los candidatos; y 3) el número de lugares disponible en cada distrito electoral, y esto según la dinámica impuesta por dos presunciones: a) el legislador quiere ser reelecto y, b) que pueda haber conflictos entre una conducta que maximice su popularidad entre los electores y una conducta que maximice la popularidad del partido.

En Venezuela, por ejemplo, la reelección no está limitada, pero eso no implica mejor accountability, pues son las dirigencias partidistas las que monopolizan la conformación de las listas cerradas de candidatos al Congreso, con lo cual controlan totalmente las carreras parlamentarias. Con esto dicho, no es difícil suponer que los partidos venezolanos logran imponer una disciplina espartana al interior de sus fracciones parlamentarias.⁸² En este caso los recursos a disposición de los partidos son enormes, pues además de controlar las carreras parlamentarias, cuentan también con los que proporciona la ocupación del Ejecutivo cuando es el caso. Además como el elector tiene una influencia marginal en la carrera del legislador, existe un abandono por parte de éste hacia el electorado.

En el caso costarricense por el contrario. Los recursos a disposición de los partidos están muy restringidos, pues la opción de la carrera legislativa no existe. La expectativa de carrera política de los representantes costarricenses

⁸² A este respecto Carey documenta que en la historia reciente de Venezuela, desde 1947, las escasas 2 disciplinas en los dos principales partidos, A.D. y C.O.P.E.I. han terminado en la expulsión de los indisciplinados *cfr. Vid., John Carey, op. cit., cap. 5.*

es extraparlamentaria, concretamente a los puestos en el Ejecutivo y obviamente, sujeta al triunfo de su partido. Es cierto que la disciplina que se respira en el parlamento es más escasa que en el venezolano, pero no llega a introducir altos niveles de ingobernabilidad en él. Aún con esa baja existencia de incentivos, la adopción de una medida que Carey denomina distribución de particularismos, hace que el legislador costarricense atienda a su electorado. A esta medida me referiré más adelante.

La evidencia empírica del caso venezolano nos permite extraer otra conclusión importante para nuestro análisis, según la cual para los fines del accountability el hecho de que el partido sea quien determine la carrera parlamentaria o política en general, es letal, aún existiendo la figura de la reelección.

De aquí se desprende como condición indispensable para lograr mayor responsabilidad del representante, no el mero hecho de la reelección, sino que esté garantizado que mediante ésta, sea el electorado el determinante de su carrera política. Y si retomamos lo ya expresado sobre la característica eminentemente mayoritaria de nuestro sistema electoral, esta influencia decisiva puede ser más clara aquí, en el México posterior a 1996, que en el sistema venezolano con reelección ilimitada.

Esta reflexión nos remite a pensar que en México, en caso de permitir la reelección consecutiva para los legisladores federales con cualquier término (de tres reelecciones para diputados y una para senadores, por ejemplo) de poco serviría para incorporar el accountability si son los partidos los que a discreción otorgan las candidaturas.

Para que pudiera ser efectivo el elemento sancionador del electorado se tendría que garantizar que el representante en funciones tenga asegurada la candidatura de su partido para el próximo periodo, como en el caso norteamericano, propósito para el cual se podría aprovechar el carácter mixto de integración de nuestros órganos legislativos. Me explico.

Es conocido que entre las elites partidistas en nuestro país ser diputado por la vía proporcional es lo más codiciado, pues es mucho más cómodo que salir a convencer al electorado de un distrito, lo cual implica mayor desgaste físico y económico, además de mayor riesgo en un sistema competitivo que si se está en los primeros lugares de las listas de los partidos. Con esto quiero señalar que aunque los elegidos por uno u otro principio serán igualmente diputados o senadores, hay diferencias prácticas entre las dos vías de elección. Pues bien, reconociendo estas diferencias, podría ser que a los diputados electos mediante el sistema de mayoría relativa, por ley, los partidos les tuvieran que respetar la candidatura mientras las posibilidades constitucionales para reelegirse lo permitieran, y mientras se mantuviera la pertenencia al partido. Esto no significaría la privación a los diputados electos por la vía proporcional de la reelección por el mismo número de periodos, sólo que en su caso los partidos seguirían contando con la discrecionalidad de ahora para determinar sus listados.

¿Tendría esta medida efectos graves de indisciplina como para hacer ingobernable el Congreso? Si los hubiera no creo que fueran graves, porque los recursos con los que seguirían contando los partidos para inducir la disciplina serían muchos todavía.

En primer lugar los representantes vía proporcional tendrían toda la razón para continuar muy sensibles a las propuestas partidistas, pues tendrían la expectativa de repetir en el cargo. Además, al ser los partidos los únicos autorizados para registrar candidatos a cualquier puesto de elección, les queda todo el espacio del Ejecutivo, en sus tres órdenes de gobierno, para promover carreras políticas, lo que sin duda sería tomado en cuenta aún por los legisladores de vía mayoritaria, que si bien por ley tendrían asegurada la candidatura, en un sistema altamente competitivo no tendrían la certeza de ganar.

Podría parecer que con esta medida propuesta, los partidos perderían cierto control sobre esos diputados y senadores, pero además de las razones ya expuestas, todavía hay otras para argumentar a favor de la no pérdida de la disciplina y la gobernabilidad, y es que el partido seguiría teniendo el control de las candidaturas en todos los distritos o Estados donde sea oposición, es decir, donde sea otro el partido ocupante de la posición, otra es que la existencia de un límite a la reelección, supone que una vez en el caso del agotamiento del mismo por parte del legislador, el control de la candidatura regresaría al partido.

Por lo que alcanzo a observar, esta medida tiene menos posibilidades de introducir indisciplina en las bancadas de los partidos e ingobernabilidad en el Congreso que la recientemente introducida práctica de los candidatos ciudadanos. En esta modalidad ya se sabe que los diputados no tienen ningún compromiso programático con el partido que les *presta* su registro para llegar a las cámaras. Más aún, se sabe de antemano que una vez ungidos, formarán un grupo parlamentario aparte, y como no hay reelección, esos diputados

escapan tanto al control ciudadano como al de los partidos, dando lugar a una situación advertida por Carey en sus conclusiones, en el sentido de que cuando los partidos políticos no controlan la futura carrera política de los representantes, la falta de control por parte del ciudadano por la existencia de límites (o no reelección, para nuestro caso, que en este contexto se puede entender como el límite extremo), la atención de los representantes se puede dirigir a satisfacer los intereses de una tercera entidad que sea capaz de garantizarles su futuro, con el consabido peligro.⁸³

Los partidos políticos en México cuentan, por las características del sistema electoral ya descritas, con una amplia variedad de recursos para estimular las carreras políticas de sus miembros y garantizar un alto grado de cohesión de y/o disciplina en sus bancadas parlamentarias, aun si se les obligara a respetar la candidatura de un representante de mayoría relativa.

Hasta ahora nuestra discusión en este apartado se ha desarrollado basándonos en una de las presunciones que tanto Carey como otros autores dan por sentado, esto es, que puede haber conflictos entre una conducta tendiente a maximizar la popularidad del representante entre sus electores con una conducta inclinada a maximizar la popularidad del partido.

Considero conveniente hacer un viraje en el enfoque de esta disyuntiva hasta ahora planteada como tal. Este apartado está encabezado con la pregunta de si las lealtades del representante al elector o al partido son incompatibles, a lo que si la respuesta es sí, saber por cual se inclinará el representante es

⁸³ John Carey, *op. cit.* cap. 7.

fundamental para nosotros, respuesta que se puede rastrear en la configuración del sistema electoral para saber quién tiene la última palabra en la determinación de la carrera del representante, si el electorado o el partido.

Sin embargo hay un buen número de consideraciones teóricas que no necesariamente entienden la función partidista como un elemento obstaculizador del accountability por parte del electorado. En este sentido quiero traer a colación la aportación de Maravall,⁸⁴ quien apunta que en el caso de los partidos oligárquicos sí son utilizados por sus líderes para evitar el monitoreo y manipular información; y por el contrario, los partidos democráticos pueden ser importantes instrumentos de accountability, pues si los ciudadanos votan por la plataforma de un partido, ellos esperarán que el partido controle a sus representantes a fin de cumplir las promesas hechas durante la campaña.

Una vez más, la evidencia recogida por Carey en el caso costarricense, nos demuestra que la introducción de reglas específicas en el sistema electoral pueden traer como efecto la compatibilidad de la lealtad que el representante tiene hacia el partido y hacia el electorado mediante el sistema de particularismos a continuación descrito.

Un particularismo es la provisión de bienes y/o servicios que un representante gestiona para un reducido grupo de beneficiarios. La motivación del representante a gestionar estos beneficios es, por un lado, el voto personal que obtiene de estos grupos, y por otro, el deseo de reelegirse.

⁸⁴José María Maravall, *op. cit.* cap. 5, pp. 154-196.

Explicado así el fenómeno de los particularismos, su aplicación sería inútil en cualquier sistema electoral que impida la reelección pues ésta es su principal motor. Sin embargo el caso costarricense demuestra que aún sin el incentivo de la reelección los representantes se empeñan en ofrecer particularismos al electorado, porque esa labor beneficia al partido y porque apoya su carrera política extraparlamentaria. De tal forma que ayudando al partido se ayudan ellos, pues el triunfo de éste garantiza la existencia de puestos a ocupar.⁸⁵

En Costa Rica se contemplan presupuestalmente los recursos que habrán de ser canalizados por los propios diputados a las regiones específicas, y los partidos organizan a sus representantes para cubrir todo el territorio nacional y así fluyan a través de ellos los particularismos. Es, por llamarlo así, la institucionalización del particularismo, en la que se logra una identificación muy clara entre el partido, el representante y el elector, ya que el partido tiene el interés de la afirmación de su representante en determinada región para mantener su presencia a través de él. El representante tiene el interés de ayudar al partido para ser favorecido en su carrera política extra parlamentaria. Y el electorado se ve beneficiado por los apoyos que obtiene tanto del partido como del representante.

Para reforzar la idea de que los intereses de los partidos no necesariamente están en pugna con los del elector, me quiero remitir a la consideración de Hanna Pitkin cuando se refiere al conflicto entre el representante y el representado sobre lo que ha de hacerse, diciendo que ese conflicto por lo común no debe tener lugar, “el representante tiene que actuar en tal manera

⁸⁵ John Carey, *op. cit.* cap. 4.

que no haya conflicto, o si este surge, se hace precisa una explicación”,⁸⁶ según lo abordamos en el primer capítulo. Esta misma visión puede ser aplicada en el conflicto potencial entre el partido y el elector. Es decir, la regla sería que no hubiera conflicto y si excepcionalmente se diera mediaría una explicación.

Según el sistema de particularismos, permitiendo la reelección consecutiva con un término en el Poder Legislativo Mexicano, los partidos políticos también podrían recibir beneficios, como lo es el que su estructura se afiance mejor entre la ciudadanía, al tener en los diputados y senadores electos por mayoría relativa, a unos agentes permanentes en cada distrito electoral o Estado, pues el resultado de su trabajo le beneficiaría a él en lo personal y al partido.

Antes de pasar a las conclusiones generales de este trabajo creo conveniente apuntar aquí que en el caso del ejercicio representativo, la disyuntiva en la que se ve el representante entre serle leal al partido o al electorado no es frecuente. En un sistema con partidos democráticos, los intereses entre el electorado y los partidos cuando no coinciden no se llegan a expresar en términos de incompatibilidad o de abierto enfrentamiento. Regularmente observamos que las estructuras partidistas han logrado tal flexibilidad, que tratan de adaptarse a los cambios experimentados por la opinión pública.

⁸⁶Hanna Pitkin, *Vid.,supra* p. 16.

CONCLUSIONES.

Primera. Este trabajo versó sobre un concepto: la reelección. Se profundizó en los efectos de ésta en la relación representante-elector, en la forma recíproca en que se influyen y, por lo tanto, la manera en que el electorado puede aumentar su peso en las decisiones políticas.

Aunque muchas de las reflexiones aquí plasmadas pueden ser retomadas para un análisis más amplio de la reelección en el sistema político mexicano, la intención fue llevar el análisis a un campo muy acotado, el caso de los legisladores federales de México, en la plena conciencia de que sacarlo del ámbito legislativo implica una serie de valoraciones diferentes impuestas por el desarrollo histórico de nuestra formación social.

Segunda. Desde un enfoque teórico de la moderna democracia representativa, se puede afirmar que la representación política entendida en la perspectiva de Pitkin, (la adoptada en nuestro análisis) como la actuación del representante en el interés de los representados, es posible aún con la proscripción de la reelección.

Sin embargo, en esta misma línea, la verificación periódica de elecciones es vista como la garantía, como el correctivo que evita la distorsión de la representación, en el entendido de que si el representante se alejara del interés de los representados, éstos tienen la oportunidad de corregir la desviación, mediante esta garantía incluida en el gobierno representativo.

Por lo tanto, es posible afirmar que un sistema que elimina en su ingeniería institucional la posibilidad de reelegir obtiene a cambio una representación muy menguada. Esta debilidad en la representación se evidencia por la ausencia del mecanismo descrito en el primer capítulo, a través del cual la reelección permite al elector bloquear eficazmente decisiones o políticas y, por el interés del representante en reelegirse, intentar orientar otras.

Podríamos entonces decir que para un nivel mínimo del funcionamiento institucional de la democracia representativa, la reelección es imprescindible, siempre que mediante ésta se garantice que la permanencia o salida del representante dependa de la decisión del electorado.

Tercera. Esta garantía referida a que sea el electorado el que decida la permanencia o no de los representantes es crucial para lograr la evolución democratizadora de nuestro propio sistema representativo que, como otros del mundo, parece ser su tendencia general.

La consecución plena de esta condición fundamental en el sistema político mexicano aún es lejana. El principio de la no reelección en el Ejecutivo, históricamente aprendido, se propagó a todos los puestos del sistema representativo como parte de la solución que se le dio al problema político de gran magnitud, como lo fue la sucesión presidencial a finales de los años veinte y principios de los treinta.

Con la reforma político-electoral de 1996, vista como una especie de gran suma de una larga serie de reformas parciales, por sus características de brindar transparencia en el proceso electoral y credibilidad de sus resultados a

todos los participantes, pone el cimiento de lo que puede ser entendido como el principio de la centralidad del ciudadano en los procesos políticos.

Con el espectacular avance de la reforma de 1996 es posible plantear modificaciones institucionales que permitan fortalecer cada vez más el papel que la teoría de la democracia representativa tiene reservado a la ciudadanía, como el derecho a reelegir a los representantes que integran el Poder Legislativo Mexicano.

Es hasta ahora, y no en 1964, cuando las condiciones se presentan propicias para proponer la reelección consecutiva con términos, como una medida que pudiera introducir la sujeción de los representantes al electorado en los términos sugeridos por la teoría del accountability.

Cuarta. Nuestra experiencia de cambio político ha sido paulatina, incremental y, a juzgar por los resultados, efectiva, por lo que proponer la reelección consecutiva en el Poder Legislativo Mexicano con tres periodos para los diputados y uno para los senadores sería una medida acorde con ese incrementalismo. A través de ella se podrían experimentar las ventajas y desventajas que los análisis académicos como éste sostienen. Se dejaría al examen de los resultados la ampliación de los periodos a reelegirse.

Lo que este análisis arroja como imprescindible, en caso de ser tomada la decisión política de introducir la reelección consecutiva, es que para observar las ventajas que su práctica reporta en materia de responsabilidad política por parte de los representantes, debe ir acompañada de otras medidas tendientes a garantizar en conjunto que, con la reelección, sea el electorado el factor

determinante la carrera política del representante y no otras entidades como el partido o peor aún, intereses corporativos correspondientes a una tercera entidad.

Quinta. El principio eminentemente mayoritario para elegir a la mayor parte de los representantes y la recientemente conquistada efectividad del sufragio son características de nuestro sistema electoral que mucho favorecen el accountability, a tal grado que observo la posibilidad de la verificación de una especie de accountability diluido, sin llegar a proponerlo como sustituto del formal o clásico.

Sexta. Hoy, las expectativas para profundizar y afianzar la democracia en nuestro país mediante la participación de la ciudadanía en los procesos políticos de la democracia representativa, como el accountability, tienen una base sólida. La nueva situación política que la sociedad mexicana se ha labrado con sus partidos políticos, sus instituciones electorales, sus organizaciones civiles y su ciudadanía permiten proponer la construcción de mecanismos para elevar la calidad de la representación o, dicho de otra manera, para reflejar mejor los anhelos de la ciudadanía en las decisiones de sus representantes.

FUENTES.

Abreu, Jogin, "La Reelección del Poder Legislativo en el Poder Judicial", mimeo, ITAM; México, 1994.

Águila, Rafael, La democracia en sus textos, Ed. Alianza Editorial, Madrid, España, 1998, 531 pp.

Anderson, Perry, Transiciones de la Antigüedad al feudalismo, Ed. Siglo XXI, México; 1973, 311 pp.

----- El Estado Absolutista, Ed. Siglo XXI México; 1980, 592 pp.

Arnaut, Alberto, *El Partido Nacional Revolucionario y la No Reelección de los Legisladores*, Ponencia, Seminario: "La no reelección consecutiva de los legisladores y el sistema político mexicano", CIDE, México; del 11 al 13 de marzo de 1996, 23 pp.

Arteaga Nava Elisur, Derecho Constitucional, Instituciones Federales, Estatales y Municipales, tomo I, Universidad Nacional Autónoma de México, México; 1994, 400 pp.

Baena, Guillermina, Instrumentos de investigación, 25ª reimp., Editores Mexicanos Unidos, México; 1999, 134 pp.

Barquín Alvarez, Manuel, Comentario al Artículo 59, Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones, tomo VII, Ed. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 4ª ed., LV Legislatura, México; 1994, 764 pp.

Becerra Ricardo, Pedro Salazar, José Woldenberg, La Reforma Electoral de 1996. Una descripción general, FCE, México; 1997, 240 pp.

----- La Mecánica del Cambio Político en México. Elecciones, Partidos y Reformas, Ed. Cal y Arena, México; 2000, 557 pp.

Béjar A. Luisa, *La Reelección Parlamentaria en México: Una Condición para el Funcionamiento de la Democracia*. Ponencia, Seminario: "La no reelección consecutiva en el Congreso: sus efectos sobre el sistema político mexicano", División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económica, CIDE, México del 11 al 13 de marzo de 1996, 23 pp.

----- *La representación parlamentaria: una propuesta teórica desde la democracia deliberativa*, Mimeo, 2000, 27. pp.

Bobbio Norberto y Nicola Matteucci, Diccionario de Política, Ed. Siglo XXI Editores, México; 1981, 1750 pp.

Burgoa Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 10ª ed., Ed. Porrúa, México; 1996, 1028 pp.

Camargo, Pedro Pablo, Reelección Presidencial y Reelección Parlamentaria en América y México, Publicaciones del Instituto de Derechos Comparado, Serie D: Cuaderno No. 5, UNAM, México. 1980, 88 pp.

Camp, Roderic Ai, Biografías de Políticos Mexicanos 1935-1985, FCE, México; 1992, 468 pp.

Campos, Emma, "¿Realmente se Reeligen los Diputados?: El caso del PAN", en Este País, diciembre de 1994.

----- Patrones de Reelección No-Consecutiva en el Congreso de la Unión, 1934-1997, ponencia, Seminario: *La No-Reelección Consecutiva en el Congreso: Sus efectos sobre el Sistema Político Mexicano*, Centro de Investigación y Docencia Económica, CIDE, del 11 al 13 de marzo de 1996, 24 pp.

----- Los Legisladores del PRI de 1934 1997: La perversidad de la No-Reelección, en Quórum, revista del Instituto de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados, v. 38, enero de 1996.

Careaga Maite, Reformas institucionales que fracasan: El caso de la Reforma Reeleccionista de 1964, ITAM, Tesis de Licenciatura en preparación. México.

----- El fracaso de la Reforma Reeleccionista de 1964. Ponencia, Seminario: *La no reelección consecutiva en el Congreso: Sus efectos sobre el sistema político mexicano*, División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económica, CIDE, del 11 al 13 de marzo de 1996, 13 pp.

Carpizo, Jorge, El presidencialismo mexicano, Ed. Siglo XXI, México; 1978, 240 pp.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México; 1994, 390 pp.

Dahl, Robert, La democracia, una guía para ciudadanos, Ed. Taurus, Madrid, España; 1999, 420 pp.

Elser, Jon, Deliberative Democracy, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, 220 pp.

Fernández Christlieb Paulina y Octavio Rodríguez Araujo, Elecciones y Partidos en México, Ed. El Caballito, México; 1986, 239 pp.

Fiorina, M., Retrospective Voting in American National Elections, New Haven, Yale University Press, 1981, 320 pp.

Furtak, Robert, El Partido de la Revolución Mexicana y la Estabilidad Política de México, Ed. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México; 1974, 228 pp.

Garrido, Luis Javier, El partido de la revolución institucionalizada, Ed. Siglo XXI, México; 1982, 380 pp.

González Casanova Pablo, La Democracia en México, Ed. Era, Serie Popular 4, 11ª ed., México; 1979, 333 pp.

González Oropeza, Manuel, "Comentarios sobre el Artículo 59", en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México ;1985, 350 pp.

Hibbing, John R., "Contours of the Modern Congressional Career", en American Political Science Review, LXXXV, 2 junio de 1991, 260 pp.

----- Congressional Careers: Contours of life in the U.S. House of Representatives Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1991, 230 pp.

Kofler, Leo, Contribución a la Historia de la Sociedad Burguesa, Ed. Amorrortu, Argentina; 1971, 485 pp.

Krause, Enrique, Místico de la autoridad: Porfirio Díaz, Fondo de Cultura Económica, México; 1992, pp.

----- Reformar desde el origen: Plutarco E.Calles, Fondo de Cultura Económica, México; 1987, 95 pp.

Lajous, Alejandra, Los Orígenes del Partido Único en México, Ed. UNAM, México; 1995, 270 pp.

Lujambio, Alonso, Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México, UNAM, México; 1996, 236 pp.

----- La Proporcionalidad Política del Sistema Electoral Mexicano: 1964-1985, ITAM, tesis de Licenciatura en Ciencias Sociales, México; 1987, 320 pp.

----- *¿Para qué servirán las Reelecciones en México?*, en Quórum, Revista del Instituto de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados, México, 13 de abril de 1993.

----- *Reelección Legislativa y Estabilidad Democrática*, en Estudios, 32, México, 1993.

----- *El Congreso que propone el PRI*, en periódico Reforma, México, 4 de marzo de 1994.

----- *La Reelección de los Legisladores: las Ventajas y los Dilemas*, en Quórum, Revista de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados, v. 38, México, enero de 1996.

Madero, Francisco I., *Plan de San Luis en Tena* Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México, 1808-1991 Ed. Porrúa, 16a ed., México, 1991. 1011 pp.

Maning, Bernard, Los Principios del Gobierno Representativo, Ed. Alianza Editorial, Madrid; 1998, 300 pp.

Martell, Ivonne, Representación y Reparto Distrital en México, ITAM tesis de Licenciatura en Ciencias Sociales, México; 1993, 310 pp.

Michel Narvárez Jesús, Reelección Legislativa: Tabú, Editorial Nivi, S.A. de C.V., México; 1995, 464 pp.

Molinar Horcasitas, Juan, El Tiempo de la Legitimidad, Ed. Cal y Arena, México; 1991, 265 pp.

Montesquieu, Del Espíritu de las Leyes, 7ª ed, Ed. Porrúa, Colección "Sepan Cuantos" No. 191, México; 1987, 306 pp.

Moreno, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, 12ª ed. Ed. Porrúa, México; 1993, 507 pp.

Morlino, Leonardo, Consolidación Democrática. Definición, Modelos, Hipótesis, en Revista de investigación Sociológica, No. 35, Madrid, 1986.

Nacif Hernández, Benito, The Mexican Chamber of Deputies: The Political Significance of Non-Consecutive Reelection, Oxford University, Tesis de Doctorado en Ciencia Política, Oxford; 1995, 370 pp.

----- No Reelección Consecutiva en el Congreso; Disciplina de Partido y Subordinación al Ejecutivo. Ponencia, Seminario: *La no reelección consecutiva en el Congreso: Sus efectos sobre el sistema político mexicano*, División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económica, CIDE, del 11 al 13 de marzo de 1996.

Padilla Jiménez de la Cuesta, Jorge A., El Congreso: La Inconexión Electoral. La Comisión de Información, Gestoría y Quejas de la Cámara de Diputados en México, ITAM, tesis de Licenciatura en Ciencia Política, 1995, 275 pp.

Pitkin Hanna, El Concepto de la Representación, Centro de Estudios Constitucionales, (Trad. Ricardo Montoro Romero), Madrid, 1985, 283 pp.

Przeworski, Adam, *et al.* Democracy, Accountability and Representation, Cambridge University Press, Cambridge; 1999, 351 pp.

Rabasa Emilio, La Constitución y la Dictadura, 7ª ed. Ed. Porrúa, México; 1990, 299 pp.

Sartori, Giovanni, Parlamento, en Quórum, Revista del Instituto de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados, noviembre-diciembre, México; 1995.

----- Ingeniería constitucional comparada. Fondo de Cultura Económica, 1ª reimp., México; 1996. 227 pp.

----- La Política. Lógica y método de las ciencias sociales. Fondo de Cultura Económica, 4a reimp., México; 1996, 336 pp.

----- *Presidencialismo y democracia*, en Nexos, 226, México, octubre de 1996.

----- ¿Qué es la democracia?, 2ª ed., Ed. Patria Nueva Imagen, México; 1997. 342 pp.

----- Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo. Ed. Patria sello de Alianza Editorial, 4ª reimp., México; 1996, 310 pp.

----- Teoría de la democracia. 2. Los problemas clásicos. Ed. Patria sello de Alianza Editorial, 4ª reimp., México; 1996, 332 pp.

Tacher, Lucy y Mirna Ponce, La Reección en el Congreso Mexicano, 1917-1933, mimeo, ITAM, México; 1994.

Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 22ª ed. Ed. Porrúa, México; 1987, 551 pp.

Ugalde, Luis Carlos, *La Reección en México*, en Cuadernos de Nexos, no. 47, México, mayo de 1992.

----- El Poder Fiscalizador de la Cámara de Diputados en México, Ponencia, Seminario: *La no reelección consecutiva en el Congreso: Sus efectos sobre el sistema político mexicano*, organizado por la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económica, CIDE, del 11 al 13 de marzo de 1996, 23 pp.

Valadés, Diego, "La Reección en el Poder Legislativo", en Obra Jurídica Mexicana, Procuraduría General de la República, 2ª. Ed., México; 1987, 534 pp.

José Varela y Luis Medina Peña, Elecciones, Alternancia y Democracia, España-México, una Reflexión Comparativa, Ed., Biblioteca Nueva, Madrid, 2000, 303 pp.

Weldon, Jeffrey, No Reelection and the Mexican Congress, Dissertation Research Proposal, mimeo, UCSD, 1991. 43 pp.