



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES.
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS.**

La Reelección Legislativa Inmediata en México.

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIATURA
EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ESPECIALIDAD: CIENCIA POLÍTICA)**

PRESENTA:

MARIO CASTILLO RODRIGUEZ

DIRECTOR DE TESIS: VALERIANO RAMÍREZ MEDINA

SINODALES:

GUTIÉRREZ MÁRQUEZ ENRIQUE

HERNÁNDEZ MENDOZA CÉSAR ALEJANDRO

LÓPEZ SERRANO JESÚS

REBOLLEDO SANTAMARÍA GERMÁN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

DEDICATORIAS

A mis padres:

Por su infinito amor, ternura, dedicación, disciplina e incondicionalidad.
Los adoro con toda mi alma. Cuenten conmigo siempre bajo cualquier circunstancia.

A Arturo

por tu sabiduría, alegría y tolerancia

A Marisol

por iluminar mi vida con tu amor.

A mi tía Geor, Ara y a mis abuelas

por creer en mí siempre

A Héctor

por ser mi hermano incondicional

A Rosy, Dulce, Lalo, Iveth, Lizeth, Mafer, Vela, Elisa y Angélica

por ser mis mejores amigos

A Carlos, Víctor, Conchita, José, Arturo, Ricardo, Mary, Rado y Armando,

por ser mis primos consentidos.

A mi tía Pita, Rosita, Lupita, Viky, Carlos, Ricardo y Fran

porque son mi familia amada.

A mi abue Conchita, Wicho y tía Conchis

por cuidar de mí donde quiera que estén

A Jorge G.G, Xochitl P.F y Alfredo Legaria

por ser mi ejemplo

ÍNDICE

	P Á G I N A
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	
<u>MARCO TEÓRICO</u>	6
1.1 Marco Constitucional Mexicano.....	8
1.2 Marco Constitucional Comparado. Casos Latinoamericanos.....	10
1.2.1 Caso I .- Brasil, Colombia, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay.....	12
1.2.2 Caso II .- Argentina, Bolivia, Chile, El Salvador, Guatemala, y Paraguay.....	14
1.2.3 Caso III .- Venezuela	16
1.2.4 Caso IV .- Ecuador, Costa Rica y México.	17
1.3 Presidencialismo, Parlamentarismo, Regímenes Mayoritarios y Pluralistas en el Contexto de la Reelección Legislativa.....	22
1.3.1 Presidencialismos Pluralista y Mayoritarios.....	27
CAPÍTULO II	
“La Reelección Legislativa a lo Largo de la Historia de México”.....	34
2.1 La Reelección Legislativa en México durante el siglo XIX	34
2.2 La Reelección Legislativa en México durante el siglo XX.....	40
2.2.1 La Configuración del PNR.....	43
2.2.2 La Consolidación del PNR.....	51
2.3 El Nuevo Escenario de la Política Mexicana.....	57
2.3.1 Iniciativas de Reforma al Artículo 59 Constitucional en 1998.....	62
2.3.2 Iniciativas de Reforma al Artículo 59 Constitucional en 2001.....	64
2.3.3 Iniciativas de Reforma al Artículo 59 Constitucional en 2004.....	66
CAPÍTULO III	
<u>LA REELECCIÓN LEGISLATIVA INMEDIATA</u>	
<u>Y EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO.</u>	70
3.1 El Sistema de Partidos, el Sistema Electoral y la Reelección Legislativa Inmediata....	72
3.1.1 El Sistema de Partidos, el Sistema Electoral y el Caso Mexicano.....	74
3.2 Cultura Política, Instituciones Políticas, y la Reelección Legislativa Inmediata.....	78
3.2.1 Instituciones Políticas y Reelección Legislativa Inmediata La importancia del “Accountability”.....	78
3.2.2 Cultura Política y Reelección Legislativa Inmediata.....	81
3.3 Actores Políticos, Grupos de Interés y la Reelección Legislativa Inmediata.....	83

ÍNDICE

P Á G I N A

CAPÍTULO IV	
<u>PROPUESTAS DE REFORMAS ESTRUCTURALES PARA OPTIMIZAR LAS VENTAJAS Y DISMINUIR AL MÍNIMO LAS DESVENTAJAS DE LA REELECCIÓN LEGISLATIVA INMEDIATA EN EL MÉXICO CONTEMPORÁNEO.</u>	86
4.1 Las Reformas Estructurales ara Optimizar las Ventajas de la Reección Legislativa Inmediata.....	89
4.1.1 Profesionalización Legislativa.....	89
* Profesionalización para Legisladores Plurinominales.....	91
* Profesionalización para Legisladores de Mayoría.....	92
4.1.2 Vinculación Ciudadana.....	95
4.2 Las Reformas Estructurales para Disminuir las Desventajas de la Reección Legislativa Inmediata	97
4.2.1 La Prohibición de Candidaturas Independientes	101
4.2.2 La Representación Proporcional de Listas Cerradas.....	104
4.2.3 El Régimen de Financiamiento Público a Partidos Políticos	106
4.2.4 Elecciones Primarias	110
Propuestas	111
CONCLUSIONES.....	118
BIBLIOGRAFÍA.....	120
Nacional.....	120
Hemerográfica.....	123
Fuentes Electrónicas.....	123
Legislación Nacional.....	123
Legislación Internacional.....	124

INTRODUCCIÓN

Giovanni Sartori, en su libro *¿Qué es la democracia?* Comienza diciendo: “Definir la democracia es importante porque establece qué cosa esperamos de la democracia”. Jurídica, y políticamente en México este término se equiparó durante mucho tiempo con el bienestar social o con los procesos electorales transparentes, pero hoy en día entendemos que ambas concepciones fueron simplistas y en el contexto actual han sido rebasadas. En primer lugar la democracia puede llevar al bienestar social, pero no es en sí el bienestar social. En segundo lugar, un proceso electoral legal y legítimo es un instrumento de la democracia, pero ni es en sí la democracia, ni necesariamente nos llevará a ella. Partiendo de aquellas premisas erróneas se creyó que en nuestro país, atacando el fraude electoral, se conseguiría automáticamente un Estado de justicia y bienestar social, o lo que se consideraba un Estado *democrático*, pero esto no fue así. En el escenario político contemporáneo la democracia se entiende, ya no como un instrumento de mero procedimiento electoral o como el resultado final del mismo, sino como a la búsqueda del diálogo y el consenso que permita a los distintos sectores arribar a la toma de decisiones colectivas.

Una de las instituciones políticas cuya función, precisamente, pretende ser el convertirse en espacio de discusión, conciliación y representación de intereses e ideas, ha sido el Congreso. Pero en México, como mas adelante analizaremos, este papel preponderante del Legislativo comienza a tomar su lugar hasta años recientes, con lo cual las discusiones que pretenden mejorar la democracia nacional han pasado de centrarse en los fraudes electorales, al mejoramiento y profesionalización del desempeño institucional, como en el caso de Diputados y Senadores.

Una de las propuestas para conseguirlo ha sido la referente a la reelección inmediata de sus integrantes, reformando el artículo 59 de la Constitución Política, con lo que se conseguiría fortalecer su función, - al acumular conocimiento, habilidad y experiencia, ubicando coincidencias y concluyendo la construcción de los consensos ya adelantados en el periodo ulterior- y, con estas relaciones interpartidarias, generar los acuerdos, dentro del

legislativo, que necesita el país. Con ello, no sólo se legitimará y dignificará su función, sino que la experiencia dentro del Congreso permitirá la eficiencia gubernamental y el reequilibrio institucional entre el poder ejecutivo y el legislativo, así como vincular, en el mejor de los casos, a los representantes con los representados.

En el contexto actual en México, - dada la estructura de los sistemas de partido, del sistema electoral y del sistema político en su conjunto - la reelección inmediata de diputados, acarrearía que el legislador que se pudiera reelegir para las legislaturas inmediatas, establecería relaciones con los grupos de interés que representaría y no así con el electorado al cual dice representa¹, lo que ocasionaría la indisciplina partidista; que no necesariamente beneficiaría a la ciudadanía; probablemente si a los grupos de interés; y con toda seguridad perjudicaría a los partidos políticos. De esta forma, aunque la reelección inmediata de legisladores es un elemento necesario para la profesionalización institucional del congreso mexicano, así como para la vinculación entre los ciudadanos y sus representantes, dicha reforma podría acarrear mas perjuicios que beneficios sin una reforma sistémica a la “ingeniería institucional legislativa”².

Además de estas serias reflexiones sobre las desventajas reales de esta reforma, encontramos que la cultura política del ciudadano mexicano en muchos casos tiende a presentar una amplia reticencia ante esta iniciativa al vincularla: *a)* con la reelección presidencial, *b)* con la reelección de los diputados actuales o *c)* con la perpetuación en el poder³. De esta forma, encontramos una discusión superficial pero polarizada que redund

¹ Esto se debe a que la reelección puede estimular al representante a ser responsable, pero no es una condición estrictamente necesaria ya que la comunicación entre la población y el ejercicio legislativo no es óptima en el marco de la cultura política mexicana pues realmente no hay un vínculo entre la acción legislativa y el resultado electoral.

² Con el concepto de “Ingeniería Institucional Legislativa” se pretende retomar la construcción teórica de Giovanni Sartori en su libro: “Ingeniería Constitucional Comparada”, donde el autor compara las estructuras institucionales públicas con sistemas o maquinarias “engineering” donde , las instituciones se construyen, mas que por andamiajes estáticos, a partir del dinamismo que los propios procesos producen.

³ Cfr. Como nos muestra la encuesta de: “*Por un Gobierno de Resultados*”, donde a la pregunta: ¿Cuál(es) de lo(s) argumentos mencionados por quienes están en contra de la reelección inmediata de legisladores considera Usted más fuertes? ; el 80.% contestó: *Dificultaría a las nuevas generaciones el integrarse a la función legislativa*; el 50.% dijo: *Existe el riesgo que los legisladores utilicen su función y el presupuesto del Poder Legislativo para autopromocionarse*; otro 50.% contestó: *Los legisladores buscarían satisfacer*

en las ventajas y desventajas de la reelección legislativa inmediata en el escenario actual en México, posturas que la presente investigación pretende contextualizar y sin asociarse con ninguna de ellas, analizar sus principales argumentos para así encontrar una ecuación que, institucionalmente, las resuelva y nos permita dimensionar su alcance.

Diego Valadés menciona precisamente en relación a esta discusión:

“... lo importante es saber valorar las ventajas y las desventajas de cada institución, de suerte que en su diseño sea posible reducir al mínimo las primeras y potenciar al máximo las segundas”⁴.

En cuanto a la metodología aplicada a la presente investigación es importante tener en claro ciertos puntos. En primer lugar los parámetros en los que nos concentraremos serán los determinados por la Cámara de Diputados, dejando en un segundo término al Senado. Esto se debe a la propia delimitación del tema fijado. En segundo lugar debemos mencionar que para poder comprender en su real dimensión el significado de la reelección inmediata de los diputados en el México contemporáneo, así como sus ventajas y desventajas, el presente análisis ha sido dividido en cuatro capítulos, donde analizaremos la problemática desde el punto de vista teórico – jurídico; comparativo – internacional; histórico y finalmente politológico.

En el Capítulo I se definen los conceptos que contextualizan la reelección y así, comparamos la normatividad nacional con algunos casos latinoamericanos para posteriormente desarrollar un análisis del escenario donde se desenvuelve la discusión, es decir el régimen político nacional conformado a través del presidencialismo. Analizamos la forma en la que funcionan los sistemas políticos modernos y qué papel juega en ellos la reelección legislativa, concentrándonos en los sistemas presidencial y parlamentario, -

intereses locales, más que el interés nacional, el 30.0% contestó: La no reelección es un principio revolucionario que hay que mantener. “Por un Gobierno de Resultados” http://www.gobiernoxresultados.8m.com/encuestas_sondeos/resultados.htm Resultados al 2 de julio del 2001 Fecha de consulta septiembre del 2003

⁴ Valades Diego. En Exordio de Dworak Fernando F. (coordinador). El Legislador a Examen. El Debate Sobre la Reelección Legislativa en México. 1ª ed., México, Ed. Cámara de Diputados - Fondo de Cultura Económica, 2003, p 12.

principalmente en los Estados Unidos de Norteamérica y en Inglaterra- así como en las formas de presidencialismo mayoritario y pluralista.

En el Capítulo II realizamos un breve recorrido por los antecedentes de la reelección legislativa en México, como lo son, el por qué, y el para qué de su estipulación en la Constitución Mexicana de 1824 y las razones por las que se suspendió esta tradición constitucional en 1933, para posteriormente hacer un recuento de los intentos que a lo largo del siglo XX se dieron para reformar el artículo 59 de la Constitución Política Mexicana.

En el Capítulo III estudiamos la relación de la reelección legislativa inmediata con algunos elementos del sistema político mexicano como el Sistema de Partidos, el Sistema Electoral, la Cultura Política, algunas Instituciones Políticas, los actores políticos y los grupos de interés.

En el Capítulo IV se plantean propuestas de reformas estructurales para optimizar las ventajas y disminuir al mínimo las desventajas de la reelección legislativa inmediata en el México contemporáneo, a partir de la lógica de la presente investigación.

Este último Capítulo, el cuarto, será dividido en tres etapas. En la primera, analizaremos las reformas estructurales para optimizar las ventajas de la reelección legislativa inmediata, por un lado concentrándonos en la profesionalización para legisladores plurinominales y por otro lado la profesionalización para legisladores de mayoría. Posteriormente hablaremos de la vinculación ciudadana.

En la segunda sección de este último capítulo hablaremos de las reformas estructurales para disminuir las desventajas de la reelección legislativa inmediata y explicaremos las diversas propuestas respecto a la prohibición de candidaturas independientes, la representación proporcional de listas cerradas, el régimen de financiamiento público a partidos políticos y finalmente las elecciones primarias.

Finalmente se presentarán las conclusiones generales de la investigación, donde nos permitimos exponer las propuestas que, de acuerdo a la lógica del propio análisis, se consideran mas viables, integrales, lógicas y coherentes para comprobar nuestra **hipótesis principal**, en este caso, el que la reforma al Artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se permita eliminar la prohibición constitucional de reelegir para el periodo inmediato a los legisladores, tendría que ser acompañada por una serie de cambios sistémicos para optimizar sus ventajas y disminuir al mínimo las desventajas que esta reforma acarrearía. Es decir:

“Es posible obtener ventajas de la reelección Legislativa Inmediata siempre y cuando esta medida esté acompañada por la puesta en práctica de diversos mecanismos políticos, jurídicos, técnicos y administrativos coherentes con el sistema político mexicano y la Reforma del Estado”

CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO

En las Constituciones mexicanas de 1824, 1857 y 1917 se consagraba la facultad de los congresistas para reelegirse en el período inmediato, permitiendo al legislador acumular experiencia y, en el mejor de los casos, vincularse con la ciudadanía. Pese a ello, esta tradición constitucional fue suspendida a través de una reforma que, junto con otras, en 1933 permitieron y fomentaron el “hiperpresidencialismo y unipartidismo mexicano del siglo XX”¹, en el que el presidente, perteneciente al partido hegemónico, controló, en gran medida, el escenario político, estableciéndose, en múltiples coyunturas, un sistema donde el poder legislativo era tan sólo un brazo institucional del ejecutivo y del Partido Nacional.²

Este panorama se vivió en nuestro país hasta 1997, cuando finalmente el partido al que pertenecía el presidente no consiguió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, con lo que el Congreso comenzó a retomar, por las nuevas circunstancias, la fuerza perdida por la propia dinámica del sistema político imperante a partir de la consolidación del presidencialismo mexicano del siglo XX, con la característica de inscribirse en el escenario institucional como una maquinaria ineficiente, disfuncional e irresponsable en la que una Cámara de Diputados sin mayoría absoluta, no necesariamente nos ha llevado a un presidencialismo pluralista o a una democracia eficiente.

Entre otros motivos, este estancamiento en el desarrollo institucional del Congreso se ha debido a la permanencia de ciertos elementos de la ingeniería institucional legislativa que hasta 1997 habían funcionado. Uno de estos elementos ha sido la prohibición a la reelección legislativa, pues mientras que el poder ejecutivo tuvo cierto control de las decisiones de los congresistas, su experiencia o inexperiencia no eran elementos a tomar en cuenta dentro de su función; mas una vez que el poder legislativo retoma su autonomía institucional, la responsabilidad, legitimación y profesionalización de

¹ Infra. Conceptos que desarrollaremos en el Capítulo III

² Es importante leer esta afirmación con prudencia pues, si bien es cierto que no sólo en diversas coyunturas, sino inclusive como parte de la propia estructura nacional el ejecutivo controló en gran medida al sistema político, no debemos perder de vista las diversas fuerzas en pugna y la diversidad política que también permeaban las instituciones del estado y hacían inclusive del Partido Nacional un mosaico de intereses e inclusive ideologías.

su labor a través de la experiencia y vinculación ciudadana, serán elementos necesarios para la eficiencia y legitimación del sistema democrático.

Así encontramos que una de las Reformas necesarias es la relativa a los Artículos 59 y 116 de la Constitución mexicana donde se permita al legislador reelegirse para el período inmediato y, así, acumular la experiencia necesaria que su investidura requiere y establecer los vínculos con la ciudadanía que la democracia amerita en el contexto de la representación y la rendición de cuentas³. El problema es que dada la combinación de la ingeniería constitucional vigente, la cultura política, el sistema de partidos y el sistema electoral, habría que realizar una reforma integral y operativa al sistema político en su conjunto que permitiera optimizar las ventajas de la reelección legislativa inmediata así como disminuir al mínimo sus desventajas.

En los últimos años nuestro país se ha enfrentado a cambios verdaderamente profundos dentro de la mayoría de sus múltiples ámbitos. Hemos visto como el partido que permaneció en el Ejecutivo durante 72 años ha dejado la presidencia para integrarse dentro de la oposición; como los diversos grupos de poder han presionado al Estado para realizar reformas al sistema electoral y de partidos; como la población, cada vez mas participativa ha tomado conciencia de sus derechos y de sus obligaciones ciudadanas. Sin embargo, estos cambios, no sólo al gobierno, sino a las entrañas mismas del Estado, se han ido dando de forma pragmática, quedado pendiente precisamente la Reforma integral, sistémica, estructural y programada del Estado.

El grave problema que acarrea esta situación es que al irse dando los cambios o al efectuarse las transformaciones de manera desvinculada y aislada de los demás elementos sistémicos, en algunos casos, dichos cambios han causado mas daños que beneficios, siendo éste uno de los principales argumentos en contra de la reelección legislativa inmediata en México. Consecuentemente, aunque la mayoría de los teóricos y actores de la

³ Infra. O lo que algunos teóricos llaman “accountability”, que implica que todos los agentes públicos, estén sujetos a controles apropiados e institucionalizados sobre la legalidad de sus actos, es decir, mecanismos de la responsabilización, de rendición de cuentas a la sociedad. Conceptos que desarrollaremos en los Capítulos III y IV.

vida política contemporánea están concientes de los beneficios que traería para la experiencia legislativa y la vinculación con los ciudadanos la reforma al Artículo 59 Constitucional en la cual se permitiera dicha prerrogativa legislativa, son muchos los que encuentran que esta reforma acarrearía mas desventajas que ventajas al sistema político en su conjunto, lo cual posiblemente sea verdad si no se da la coherencia necesaria a las instituciones a las que pueda trastocar esta innovación.

Cuando en 1933 se prohibió la reelección legislativa inmediata, dicha reforma formó parte de un conjunto de cambios coherentes que configuraron un determinado tipo de régimen; Ahora, en el escenario actual, en un contexto muy distinto al de esos años y con aspiraciones no solo estabilizadoras sino democráticas, el reto es insertar los cambios coherentemente con un sistema democrático y eficiente.

1.1 Marco Constitucional Mexicano

En términos legales la reelección es la figura que da el derecho, capacidad y posibilidad jurídica para que un representante popular contienda nuevamente, en período posterior, al finalizar el mandato de su ejercicio, por el mismo cargo.⁴ Analizando esta definición encontramos que, en primer lugar, cuando hablamos de un período posterior debemos distinguir si dicho período es el inmediatamente posterior o uno discontinuamente posterior. De esta forma, jurídicamente, debemos distinguir dos figuras de la reelección: la continua o inmediata y la discontinua o mediata. En segundo lugar debemos tener presente que esta definición tampoco aclara las veces en las que el representante popular pueda contender al finalizar su mandato por el mismo cargo, con lo que debemos tener presente si dicha reelección será limitada o ilimitada a un determinado número de períodos.

⁴ IILSEN. Reelección Legislativa, México, Ed. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. 2002. Fecha de consulta septiembre del 2003

Constitucionalmente, la única mención expresa de la reelección se da en su prohibición, tanto continua como discontinua, para en el caso del titular del Poder Ejecutivo; y en forma inmediata, para los senadores y diputados del Congreso de la Unión que, como propietarios, quieran aspirar a otro mandato como propietarios o suplentes y para los suplentes que hayan estado en ejercicio y pretendan aspirar como propietarios.

Lo anterior lo podemos encontrar en los Artículos constitucionales 83 y 59 respectivamente que a la letra se transcriben:

Artículo 83. - El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.⁵

Artículo 59.- Los senadores y diputados del congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los senadores y Diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.⁶

De esta forma, nuestra Constitución permite implícitamente la reelección discontinua ilimitada para todos los representantes populares reconocidos por nuestro marco legal y político, (Senadores y Diputados Federales, Diputados locales, Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores) con excepción del Presidente de la República, y permite implícitamente la reelección inmediata e ilimitada de Presidentes Municipales, Síndicos, Regidores así como de los Diputados y Senadores suplentes que sin haber estado en ejercicio pretendan aspirar como propietarios.

Bajo este marco constitucional no se prohíbe a los legisladores competir por un nuevo cargo de elección popular en la otra cámara, es decir, se permite que los diputados

⁵. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1ª ed, México, Ed. Instituto Federal Electoral, 2004

⁶ Loc. Cit.

compitan por un escaño en el senado o los senadores por una curul en la Cámara de Diputados sin importar si lo hacen para un período inmediato o discontinuo. Esto último es permitido en nuestro sistema electoral y se promueve al existir figuras de representación proporcional mediante listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales, con lo cual, de facto, se da la reelección⁷.

Una vez aclarado lo anterior no debemos olvidar que cualquier debate sobre la reelección legislativa debe contemplar la figura institucional a la que se enfoque, si la reelección de la que se hable es continua o discontinua y en caso de que se permita, si esto se hará por un número determinado o indeterminado de períodos.

1.2 Marco Constitucional Comparado - Casos Latinoamericanos –

Durante el siglo XX, principalmente en su segunda mitad, los gobiernos de América Latina se han agitado entre el autoritarismo y la ingobernabilidad o, en el peor de los casos, las dos al mismo tiempo. Es decir, en esta región el mayor problema ha sido la oscilación entre el abuso y la falta de poder del ejecutivo, cuestión que se debe en muchos casos al rígido sistema presidencial de sus naciones. Es por ello que en las últimas décadas y principalmente en los ochentas, - esto es, a raíz de la salida de los regímenes autoritarios bajo los impulsos democráticos y las presiones de reformas estructurales - , se generó la discusión sobre la conveniencia que le traería a algunos países de América Latina el disminuir definitivamente el poder de sus presidentes. Se pensó incluso, el cambiar su régimen presidencial, - adoptado en su momento del norteamericano, que por la experiencia histórica ha traído consigo no sólo la crisis del gobierno, sino del régimen en sí - , por uno parlamentario, siempre más flexible, estable y duradero que el presidencial. Aunque esta postura estuvo muy en boga hasta hace unas décadas, hoy en día resulta anacrónica pues el presidencialismo que se atacaba, actualmente ha sido superado. Las nuevas tendencias observan un “neo – presidencialismo” aún en transición y en plena reforma estructural en Latinoamérica, tanto a niveles constitucionales como políticos que van retroalimentando la transformación, caracterizándose por coaliciones electorales, de gobierno y parlamentarias.

⁷ IILSEN. ... Op. Cit.

Los compromisos y las coaliciones no son sólo elementos posibles en el parlamentarismo y, cabe la posibilidad, no sólo conceptual sino, de hecho, en la práctica latinoamericana de los “presidencialismos de coalición”. Es preciso señalar que esta realidad se ha ido conformando en dos etapas de transición. La primera ha sido la sustitución de las dictaduras en algunos países o el mejoramiento de la calidad de la democracia. Una vez quitando lo que había, como en todo sistema es necesario construir algo nuevo y es, precisamente, el caso de la segunda etapa de la transformación del presidencialismo latinoamericano. Tal transformación se basa en el ajuste de los factores políticos mediante las reformas estructurales del Estado, el gobierno, la política, el mercado, la economía, la administración pública, los sectores sociales y, todo esto, en el marco globalizador de la integración regional e internacional y siempre matizado por las particulares condiciones de cada país. El caso mexicano se integra en este contexto y encuentra dentro de las Reformas estructurales del Estado la discusión sobre la reelección inmediata de sus diputados.

En un análisis de ingeniería constitucional comparada encontramos que este elemento, el de la reelección legislativa, ha sido uno de los puntos a tratar dentro de las reestructuraciones estatales de algunos países como Ecuador, Filipinas, Estados Unidos, Costa Rica y actualmente México, siendo estos tres últimos los únicos que aun contemplan su prohibición⁸, pero ya que el objetivo del presente análisis es el contextualizar el caso Latinoamericano, tan sólo nos concentraremos en los países de esta región donde encontramos que constitucionalmente existen los siguientes supuestos:

1°.- Que la reelección de diputados no esté contemplada ni prohibida, ni para el período inmediato ni para uno mediato.

⁸ En Estados Unidos el mandato legislativo se constriñe a 18 de los 50 estados, pero no se aplica a nivel Federal y en el caso del ejecutivo se limita su mandato a una sola reelección en el caso federal y en treinta y ocho Estados. Parker Suzanne L. Y Parker Glenn R., Why Do we Trust Our Congressman?, Ed., The Journal of Politics 55, 2, mayo de 1993, p.32

2° .- Que la reelección de diputados esté permitida, pero no se especifique ni prohíba, si es para períodos mediatos o inmediatos.

3° .- Que la reelección de diputados para el período inmediato esté expresamente permitida bajo ciertas condiciones

4° .- Que se prohíba la reelección legislativa inmediata o continua, al permitir expresamente sólo la reelección discontinua o mediata.

En todos los casos la vía de elección es el sufragio universal directo.

1.2.1 Caso I .- Brasil, Colombia, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay

Encontramos en las legislaciones de países como Brasil, Colombia, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay que aunque no se menciona nada sobre la reelección legislativa ni para períodos inmediatos ni mediatos, dichas facultades no están prohibidas, como veremos al analizar los Artículos Constitucionales relativos al poder legislativo de estos países.

En el caso de **Brasil**, encontramos en su **Artículo 45** constitucional la composición de la Cámara de los Diputados y la forma en la que serán elegidos, pero nada se habla de la prohibición de su reelección ni inmediata ni mediata.⁹

En la Constitución de **Colombia**, en el **Artículo 132** encontramos la duración del período de los diputados y senadores (un período de cuatro años), pero al igual que en la

⁹ Constitución de la República Federativa del Brasil /<http://www.congreso.gob.br/Servicios/america/Brazil.pdf>. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM / Navegador Jurídico Internacional / Constituciones del Mundo / <http://www.juridicas.unam.mx/navjus/infjur/const/>

Constitución de Brasil, nada se habla sobre la prohibición de su reelección ni inmediata ni mediata.¹⁰

La Constitución de **Honduras**, en su **Artículo 196**, habla sobre la duración del ejercicio de los diputados (cuatro años), pero no prohíbe su reelección ni inmediata ni mediata.¹¹

El **Artículo 132** de la Constitución de **Nicaragua** nos habla de la composición del Congreso y los reglamentos de sesiones ordinarias y, en su **Artículo 133** refiere que también forman parte de la Asamblea Nacional - como Representantes propietarios y suplentes respectivamente, - los candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República que hayan participado en la elección correspondiente; sin embargo nada se habla de que la reelección de diputados para el período mediato o inmediato esté prohibida.¹²

La Constitución de **Panamá** tan sólo nos habla, en su **Artículo 141**, de la composición del Congreso y reglamentos de sesiones ordinarias, y en el **Artículo 142** menciona que los legisladores serán elegidos por un período de cinco años.¹³

El Artículo 95 de la Constitución de **Perú** sólo nos ilustra en cuanto a la duración de las sanciones disciplinarias.¹⁴

¹⁰ Constitución Política de Colombia / <http://www.congreso.gob.hn/Servicios/america/Colombia.pdf>
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM / Navegador Jurídico Internacional / Constituciones del Mundo / <http://www.juridicas.unam.mx/navjus/infjur/const/> <http://www.senado.gov.co/>

¹¹ Constitución de la república de Honduras / <http://www.congreso.gob.hn/Servicios/america/Honduras.pdf>
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM / Navegador Jurídico Internacional / Constituciones del Mundo / <http://www.juridicas.unam.mx/navjus/infjur/const/>
<http://www.congreso.gob.hn/constitucionesA.htm>

¹² Constitución de Nicaragua / <http://www.congreso.gob.hn/Servicios/america/Nicaragua.pdf>
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM / Navegador Jurídico Internacional / Constituciones del Mundo / <http://www.juridicas.unam.mx/navjus/infjur/const/>

¹³ Constitución Política de Panamá / <http://www.congreso.gob.hn/Servicios/america/Panama.pdf>
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM / Navegador Jurídico Internacional / Constituciones del Mundo / <http://www.juridicas.unam.mx/navjus/infjur/const/>

¹⁴ Constitución Política del Perú / <http://www.congreso.gob.hn/Servicios/america/Peru.pdf>

Por último encontramos el caso de **Uruguay** donde aunque el titular del Ejecutivo puede postularse nuevamente, transcurrido un período de cinco años, nada se dice sobre la reelección legislativa, como se desprende de su *Artículo 88*, que nos habla de la composición de la Cámara de Representantes, el número de miembros (noventa y nueve miembros elegidos directamente por el pueblo, con arreglo a un sistema de representación proporcional).

Así aunque se permite la reelección discontinua del Ejecutivo, constitucionalmente nada dice sobre la reelección legislativa ni continua ni discontinua.¹⁵

1.2.2 Caso II .- Argentina, Bolivia, Chile, El Salvador, Guatemala, y Paraguay.

En cuanto al segundo supuesto, el de los países en cuya legislación la reelección de diputados esté permitida, pero no se especifica ni prohíbe si es para períodos mediatos o inmediatos, encontramos a Argentina, Bolivia, Chile, El Salvador, Guatemala, Paraguay.

Argentina cuenta con una Cámara de Diputados compuesta por 254 integrantes que se pueden reelegir cada cuatro años; la Cámara se renueva por mitad cada dos años y sus diputados pueden ser reelectos tal como su Constitución establece en el Artículo 50 que a la letra dice: “ Los diputados durarán en su representación por cuatro años, y **son reelegibles...**”¹⁶

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM / Navegador Jurídico Internacional / Constituciones del Mundo / <http://www.juridicas.unam.mx/navjus/infjur/const/>
<http://www.congreso.gob.hn/constitucionesA.htm>

¹⁵ Constitución de la República Oriental del Uruguay.
<http://www.congreso.gob.hn/Servicios/america/Uruguay.pdf>
 Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM / Navegador Jurídico Internacional. Constituciones del Mundo / <http://www.juridicas.unam.mx/navjus/infjur/const/>

¹⁶ Constitución de la Nación Argentina .
<http://www.congreso.gob.hn/Servicios/america/Argentina.pdf>

Bolivia cuenta con 130 diputados, y éstos tienen todas las facilidades políticas que nos podamos imaginar, pues se permite la candidatura simultánea a las Cámaras de Diputados y Senadores. Si un candidato es electo en ambas, puede optar por la de su preferencia y, en cuanto a la reelección su *Artículo 57* textualmente dice que los Senadores y Diputados **pueden ser reelectos** y sus mandatos son renunciables.¹⁷

Chile cuenta con 120 diputados, que duran en su encargo cuatro años y que podrán ser reelegidos, al igual que los senadores, como a la letra dice su Constitución en el *Artículo 47*.- “Se entenderá que los diputados y senadores tienen por el solo ministerio de la ley, su residencia en la región correspondiente, mientras se encuentren en ejercicio de su cargo. Las elecciones de diputados y de los senadores que corresponda elegir por votación directa se efectuarán conjuntamente. **Los parlamentarios podrán ser reelegidos en sus cargos.**”¹⁸

En Salvador se ha establecido un número fijo de 84 diputados y, en cuanto a su facultad de reelección, en su Constitución, el *Artículo 124* manifiesta que los miembros de la Asamblea se renovararán cada tres años y **podrán ser reelegidos.**¹⁹

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM / Navegador Jurídico Internacional / Constituciones del Mundo / <http://www.juridicas.unam.mx/navjus/infjur/const/>
<http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/cuerpo1.php/>

¹⁷ Constitución Política de Bolivia. <http://www.congreso.gob.hn/Servicios/america/Bolivia.pdf>
 Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM / Navegador Jurídico Internacional / Constituciones del Mundo / <http://www.juridicas.unam.mx/navjus/infjur/const/>.

¹⁸ Constitución Política de la República de Chile. <http://www.congreso.gob.hn/Servicios/america/Chile.pdf>
 Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM / Navegador Jurídico Internacional / Constituciones del Mundo / <http://www.juridicas.unam.mx/navjus/infjur/const/>

¹⁹ Constitución Política de la República del Salvador.
http://www.congreso.gob.hn/Servicios/america/El_Salvador.pdf
 Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM / Navegador Jurídico Internacional / Constituciones del Mundo / <http://www.juridicas.unam.mx/navjus/infjur/const/>

Guatemala, con 80 diputados que pueden reelegirse, como establece su Constitución en el **Artículo 157**, que habla de la Potestad legislativa y elección de diputados. Explica también que la potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, compuesto por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal y secreto, por el sistema de distritos electorales y lista nacional, para un período de cuatro años, **pudiendo ser reelectos.**²⁰

Paraguay, con 72 diputados explica en su **Artículo 187** constitucional, que los legisladores durarán cinco años en su mandato, a partir del primero de julio y **podrán ser reelectos**²¹

1.2.3 Caso III .- Venezuela

El tercer supuesto es que la reelección de diputados para el período inmediato esté expresamente permitida bajo ciertas condiciones. Siendo el caso de Venezuela el único latinoamericano que encaja en este supuesto.

Venezuela cuenta con 201 diputados que duran cinco años en su cargo, y pueden ser reelegidos en el período inmediato con ciertas condiciones, como lo estipula su Constitución en el **Artículo 192**, que a la letra dice:

*“Los diputados o diputadas a la Asamblea Nacional durarán cinco años en el ejercicio de sus funciones, **pudiendo ser reelegidos o reelegidas por dos períodos como máximo**”.*²²

²⁰ Constitución Política de Guatemala . Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM / Navegador Jurídico Internacional / Constituciones del Mundo / <http://www.juridicas.unam.mx/navjus/infjur/const/>
<http://www.congreso.gob.hn/constitucionesA.htm>

²¹ Constitución de Paraguay. <http://www.congreso.gob.hn/Servicios/america/Paraguay.pdf>
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM / Navegador Jurídico Internacional / Constituciones del Mundo / <http://www.juridicas.unam.mx/navjus/infjur/const/>

1.2.4 Caso IV .- Ecuador, Costa Rica y México.

Finalmente encontramos a los países cuyas Constituciones prohíben la reelección legislativa inmediata o continúa, al permitir expresamente sólo la reelección discontinua o mediata, como son los casos de Ecuador, Costa Rica y México. Debido a que este último se inscribe dentro de este caso, es importante contextualizar el escenario en el que tal medida se ha dado en los países antes enumerados.

El caso de Ecuador nos muestra al único país Latinoamericano que, aunque limitaba la reelección inmediata de los diputados, ha vuelto a permitirla. Lo anterior fue efectuado mediante una reforma constitucional aprobada por consulta popular en 1994, después de 19 Constituciones²³ de entre las cuales sólo en cinco se ha contemplado la prohibición a la reelección inmediata.

Ecuador sufrió una amarga experiencia con el gobierno dictatorial de José María Velasco Ibarra quien, entre 1934 y 1972, ocupara por cinco ocasiones la presidencia de la República²⁴. Por esta razón, se dio una profunda transición donde la reforma antireleccionista ocupó uno de los lugares centrales. En los años posteriores a que Velasco saliera de la presidencia, el país se sumergió en una profunda crisis que encontró una salida pacífica, cuando los diferentes grupos políticos elaboraron una Constitución en 1979. Tal instrumento, entre otras medidas, contemplaba el unicameralismo, un reglamento para

²² Constitución Política de Venezuela. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Navegador Jurídico Internacional. Constituciones del Mundo. <http://www.juridicas.unam.mx/navjus/infjur/const/>
<http://www.congreso.gob.hn/constitucionesA.htm>

²³ Constitución Quiteña de 1812, Constitución Política Cuencana de 1820, Constitución Grancolombiana de 1821, Constitución Grancolombiana de 1830, Constitución de 1830, Constitución de 1835, Constitución de 1843, Constitución de 1845, Constitución de 1851, Constitución de 1852, Constitución de 1861, Constitución de 1869, Constitución de 1870, Constitución de 1878, Constitución de 1884, Constitución de 1897, Constitución de 1906, Constitución de 1929, Constitución de 1945, Constitución de 1946, Constitución de 1967, Constitución de 1979, Constitución de 1979 reformada en 1984, Constitución de 1978 codificada en 1984, Constitución de 1978 codificada en 1993, Constitución de 1979 reformada en 1996, Constitución de 1978 codificada en 1997 y la actual Constitución política de 1998
<http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01059320830137162876213/index.htm>

²⁴ Borja y Borja Ramiro. Derecho Constitucional Ecuatoriano, 1ª ed., Madrid, Ed. Cultura Hispánica. 1950, p. 55

institucionalizar el régimen de partidos, la adopción de la regla de elección presidencial a doble vuelta y prohibía la reelección legislativa inmediata.

Debemos recordar que existen reformas que trastocan a todo el sistema, lo que se incrementa cuando aquellas ocurren en forma simultánea. En el caso de Ecuador, la prohibición a la reelección inmediata tuvo dos efectos centrales. Por un lado, desestimuló el desarrollo de las carreras legislativas, como podemos concluir al observar que después de esta Reforma, entre 1979 y 1996, tan solo el 86.18% de los diputados fueron electos en una sola ocasión al Congreso Nacional del Ecuador y tan solo 59 diputados de los 427 volvieron al Congreso en más de una ocasión, es decir sólo el 13.72 % de los Congresistas regresaron a servir por lo menos en un período posterior²⁵.

En segundo lugar, se sumaron otras reformas y cambios al sistema electoral y de partidos que trajeron aparejada una crisis política en Ecuador. Entre éstas encontramos el rompimiento al interior del Partido Populista y su atomización en cinco partidos, ocasionada por conflictos personales entre el presidente Roldós y el líder de su propio partido. Además de esto, en 1983 se introdujeron las elecciones de medio término²⁶, con la expectativa de que esta reforma permitiría al electorado evaluar al gobierno con más frecuencia, al elegir una composición legislativa "fresca" cada dos años. Sin embargo la reforma produjo el efecto opuesto. Si el presidente electo tuvo problemas para conseguir una mayoría de los votos en el Congreso en elecciones generales, la presencia de elecciones de medio término, hizo esta tarea casi imposible. Pese a ello, para 1984, una vez más se reformó la Constitución de 1979 sin trastocar las elecciones legislativas intermedias ni permitir la reelección legislativa inmediata. Así en esta Constitución tan sólo se contemplaba que los diputados nacionales duraran cuatro años en sus funciones y pudieran

²⁵ Lo cual es compatible con otros países donde tampoco se permite la reelección legislativa: México con 9% y Costa Rica con 14%. Campos Emma, ¿Realmente se reeligen los diputados? El caso del PAN. Este país, diciembre de 1994; en Jhon Carey, *Term Limits and Legislative Representation*. Cambridge, Ed. Cambridge University Press, 1996, p. 77

²⁶ Con lo que más del 85% de los diputados se renovaban en elecciones intermedias celebradas cada dos años. Hurtado Larrea Osvaldo. Gobernabilidad y Reforma Constitucional, 2ª ed., Quito. Ed. Corporación Editorial Nacional, 1993, p. 29

ser reelegidos después de un período legislativo²⁷. Esta situación continuó durante los siguientes diez años y se agravó cuando, en 1994, el presidente Durán Ballen, al sólo contar con el 4% de los escaños en el Congreso, se vio imposibilitado para alcanzar las reformas económicas que su gobierno requería.

En enero de 1994 la oposición, conformada por la Izquierda Democrática, Democracia Popular y el Movimiento Popular Democrático - encabezados por el Partido Social Cristiano (PSC) que contaba con una mayoría del 28%, - pretendían consolidar su mayoría y liderazgo a través de la reelección legislativa inmediata. Sin embargo, aunque su iniciativa no fue aprobada en ese momento, ciertas circunstancias lo permitieron posteriormente. En primer lugar, en mayo de 1994, en las elecciones intermedias, el PSC aumentó su condición de partido mayoritario con 34% de los escaños y el partido del presidente perdió 9 de sus 10 diputados. En segundo lugar, dada la ingobernabilidad surgida por la parálisis legislativa que resultó de las elecciones intermedias, el presidente se vio forzado a someter a plebiscito ciertas medidas, lo cual sólo le sería permitido por la oposición si, entre ellas, se inscribía la consulta popular sobre la reforma a la reelección legislativa, misma que fue aprobada. Sin embargo, no fue sino hasta 1996, con la nueva Reforma a la Constitución de 1979, cuando esta medida formó parte de la Constitución²⁸.

Un año después, en 1997, con una nueva “codificación constitucional”, se eliminaron las listas cerradas y las elecciones intermedias

El caso de Costa Rica, junto con el mexicano, nos muestran el ejemplo de los dos únicos países Latinoamericanos que prohíben la reelección legislativa inmediata.

Costa Rica cuenta con un sistema constitucional que contempla un poder ejecutivo débil, pues desde la Constitución de 1949 se estableció que el presidente no pueda legislar por decreto ni referéndum; que sus facultades extraordinarias estén sujetas a la aprobación

²⁷ Artículo 57 de la Constitución de 1979 reformada en 1984

²⁸ Constitución de 1979 reformada en 1996. Artículo 80.- Los legisladores nacionales durarán cuatro años en sus funciones y podrán ser reelegidos. Los legisladores provinciales durarán dos años en sus funciones y podrán ser reelegidos.

de dos tercios del congreso y que carezca de veto para el presupuesto; que los convenios y tratados sean aprobados por los diputados y que la asamblea pueda interpelar y censurar a los secretarios de Estado con un voto de dos terceras partes de sus miembros. Así mismo, aunque en la Constitución de 1949 se permitió la reelección del ejecutivo, luego de 8 años, en 1969 esta medida fue prohibida mediante una reforma legislativa.

Por su parte, el sistema electoral se conforma con siete distritos plurinominales con listas cerradas y bloqueadas donde se votan a los 57 legisladores de la única Cámara llamada Asamblea Nacional cuyos miembros duran en su encargo cuatro años y no pueden ser reelectos para un período inmediato, tal como lo establece su Constitución en el **Artículo 107**, al manifestar que : “*Los Diputados durarán en sus cargos cuatro años y no podrán ser reelectos en forma sucesiva*”.²⁹

Esta medida ha constituido un motivo para la escasa profesionalización parlamentaria pues aunque el legislador puede reelegirse para un período discontinuo. La tendencia no es una constante³⁰. Ésta ha sido una de las principales razones por las que, entre 1949 y 1993 han habido ocho iniciativas para permitir la reelección inmediata, pero ninguna de ellas ha prosperado.³¹

Como podemos apreciar, una de las diferencias mas grandes con el sistema político mexicano es que en este país tan sólo existe la figura de los diputados plurinominales, es decir, los seleccionados por el propio partido político, a diferencia del caso mexicano donde también existe la figura de los diputados uninominales que, aunque están sujetos a que su partido les permita la candidatura, no son impuestos en una lista por los partidos a los cuales pertenecen.

²⁹ Constitución Política de Costa Rica / Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM / Navegador Jurídico Internacional / Constituciones del Mundo / <http://www.juridicas.unam.mx/navjus/infjur/const/> <http://www.congreso.gob.hn/constitucionesA.htm>

³⁰ Entre 1949 y 1994, de 569 legisladores tan solo 495 (87%) fueron electos una vez, 60 (11%) dos veces y 14 (2%) tres veces. Dworak Fernando F. Op. Cit.

³¹ Loc. Cit.

Otra diferencia fundamental con nuestro país, por lo menos hasta antes de 1997, es que en el caso costarricense no ha existido la hegemonía de un solo partido. Así, los diputados, al no poder reelegirse, buscarán el apoyo para continuar su carrera política ya no en el electorado, sino en el principal candidato a la presidencia de su partido. Esto genera una muy baja cohesión de las bancadas dentro del Congreso, pues al haber incertidumbre entre las facciones respecto a la nominación del candidato a la presidencia, no existe un liderazgo que pueda imponer su línea a todo el grupo parlamentario. Esta estructura debilita al sistema de partidos y, por otro lado, desvincula a la ciudadanía de sus representantes. Sin embargo, buscando contrarrestar estos problemas, los partidos reparten incentivos políticos premiando a los legisladores que para el siguiente período logren colocar en su lugar a otro miembro del partido.

Una vez contextualizado el escenario constitucional latinoamericano respecto a la reelección legislativa, veamos cómo funciona el caso mexicano.

En México el poder legislativo o la institución representativa es generalmente denominada por la Constitución, por su Ley Orgánica y por su reglamento como “Congreso General”³², pero comúnmente se le ha denominado “Congreso de la Unión”. De 1988 a finales de 1994, el Congreso de la Unión se integraba con 564 legisladores; 500 diputados y 64 senadores, pero con la reforma constitucional de 1993 aumentó substancialmente la integración a 628; 500 diputados y 128 senadores.

Hasta 1994 el Congreso sesionaba en dos períodos ordinarios del primero de noviembre al 31 de diciembre (2 meses) y del 15 de abril al 15 de julio (3 meses). El 3 de septiembre de 1993 se reformaron los artículos 65 y 66 constitucionales con lo cual a partir de 1995 el Congreso sesiona del 1º de septiembre al 15 de diciembre y del 15 de marzo al 30 de abril.

³² Artículo 50 Constitucional y Artículo 1º de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, texto vigente, última reforma del 07 de abril del 2006.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Edic. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Centro de Documentación, Información y Análisis. Diario Oficial de la Federación del 31 de marzo del 2006

Las sesiones de la Cámara de Diputados serán ordinarias, extraordinarias, públicas, secretas o permanentes. Son ordinarias las que se realicen durante los días hábiles de los períodos constitucionales³³ las extraordinarias son las que se realicen fuera de los períodos constitucionales³⁴, son públicas todas las ordinarias, salvo los lunes de cada semana ya que habrá sesión secreta para asuntos especiales³⁵.

Constitucionalmente encontramos que México cuenta con una Cámara de Diputados que se renueva por completo cada tres años³⁶, se compone por 500 diputados, de ellos 300 lo son por mayoría relativa en distritos uninominales y 200 por representación proporcional en cinco circunscripciones con 40 escaños cada una, teniendo derecho a participar en la asignación de estas 200 diputaciones de representación proporcional los partidos que obtengan más del 2 % de la votación total. En la Constitución mexicana no se contempla la reelección inmediata ni de sus diputados ni senadores, pero se permite su reelección discontinua, como se establece en el Artículo 59 constitucional

Artículo 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.

1.3 Presidencialismo, Parlamentarismo, Regímenes Mayoritarios y Pluralistas en el Contexto de la Reelección Legislativa

En este apartado analizamos los sistemas presidenciales, pues no debemos perder de vista que históricamente éste es el tipo de régimen que desde sus inicios adoptó el Estado mexicano y en el que se construye su estructura constitucional. Esta observación es indispensable para entender las relaciones que se desarrollan institucionalmente entre el poder Ejecutivo y el Legislativo. No debemos olvidar que los congresistas que se reelegirán (o no) pertenecen precisamente al poder Legislativo y, dependiendo de la forma de gobierno de que se trate, ya sea presidencialista como en

³³ Artículo 28 del Reglamento Interno del Congreso General. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1934, texto vigente, última Reforma del 27 de noviembre de 1981

³⁴ *Ibidem*. Artículo 28, 35, 38 y 39

³⁵ *Ibidem*. Artículo 28, 31 y 39

³⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 51, Cámara de Diputados, México, 2006

el caso mexicano o parlamentario, como en los casos que mas adelante nos ejemplifican este tipo de régimen, este poder legislativo actuará con el ejecutivo estructurando distintas formas de eficacia gubernamental y de democracia, elementos que todo sistema político debe buscar.

Partiendo de la división clásica de poderes como la plantea Montesquieu dividiéndolos en legislativo, ejecutivo y judicial³⁷ encontramos que los sistemas políticos democráticos estructuran o dividen los poderes legislativo y ejecutivo a través de dos "Tipos ideales" o categorías en las que podemos estudiarlos y que son el *parlamentarismo* y el *presidencialismo*. Aunque existen variantes intermedias, en este análisis se excluyen a los sistemas mixtos o intermedios por tres razones principales. La primera es que los demás sistemas políticos como los semipresidencialismos o semiparlamentarismos no son mas que un matiz intermedio entre el presidencialismo y el parlamentarismo, de los cuales proceden. En segundo lugar, para el análisis que nos compete, - el de los elementos del sistema político que influyen directamente en la discusión sobre la reelección legislativa, - basta tomar los "*Tipos Puros*", sabiendo que en cada caso específico existen particularidades que alteran dichas relaciones, pero que no tienen lugar en esta contextualización general. En tercer lugar el propósito de este apartado es precisamente contextualizar la discusión sobre "La reelección legislativa en México", tema que se abordará posteriormente, para lo cual bastará explicar lo que es un sistema presidencial. En esta categoría se integra nuestro país, y entender las diferencias que hay con los Parlamentarismos es primordial, ya que para poder definirlos no basta con entenderlos mutuamente por exclusión, sino analizar las características esenciales de cada uno de ellos, pero sin la necesidad de entrar en comparaciones con otros sistemas intermedios.

Entrando de lleno a las diferencias entre presidencialismo y parlamentarismo, encontramos que en los segundos, el equilibrio se logra al compartirse el poder en el propio Parlamento, donde están incluidos el legislativo y el ejecutivo; y por otro lado, la eficiencia del gobierno se logra con la disciplina parlamentaria que se refiere a la

³⁷ Véase Montesquieu. *Del espíritu de las leyes*. 1ª ed., México Ed. Porrúa, 1971. Por un lado la base para la teoría de la separación de poderes y por el otro el primer texto que aborda el problema de la división de poderes, donde las tres autoridades se separan de forma tajante en lo material, funcional y personal. En esta forma clásica de abordar el texto se considera la división inflexible de poderes, mientras a través de autores como Eisenmann encontrar una visión mas analítica pues considera una separación no tajante ni en lo material ni en lo funcional, es decir, Eisenmann no argumenta que no exista tal división de poderes, sino por el contrario, explica porque lo importante estriba exactamente en la relación que se da entre los poderes en esa división, este último autor está a favor de que exista igual número de órganos que de funciones, mas no que sean idénticos.

prerrogativa del legislador de votar conforme a su partido, pero ya que al mismo tiempo busca la aprobación de los ciudadanos a los que representa *y a quienes rendirá cuentas en las elecciones inmediatas*, le es indispensable conciliar los intereses de su bancada con los de sus representados. Para ello se requiere tanto, por parte del legislador como de los propios ciudadanos, de una gran madurez y cultura política que permita equilibrar los intereses de todos y no sólo de la mayoría.

Un caso que ejemplifica lo anterior, es el sistema Inglés, cuyas características parlamentarias, por más puras que en este caso se presenten, no se repiten fácilmente en los demás países, pero nos permite darnos una idea de cómo funciona la maquinaria política en este tipo de regímenes. Al igual que en los demás sistemas parlamentarios, en el inglés la principal característica es que no existe una separación del poder entre el gobierno y el Parlamento, es decir, el poder Ejecutivo y el Legislativo se comparten. Los partidos políticos mandan a sus candidatos parlamentarios a las elecciones, dentro de ellos se elige a uno que será el jefe del ejecutivo (El Primer Ministro, que en el caso inglés es el líder no sólo de su “bancada”, sino de todo el partido al cual pertenece) y se nombran a los parlamentarios que ocuparán los ministerios. El partido político que gana la mayoría parlamentaria no sólo controla el legislativo, sino que establece en el poder ejecutivo a sus propios candidatos al imponer al Primer Ministro y a su gabinete dentro de la Cámara Baja.

Para establecer la funcionalidad u operatividad del régimen democrático dentro del sistema político, es decir, tomando en cuenta factores como gobernantes e instituciones o estructuras, se ha tomado como indicador a la “estabilidad” como elemento *sinecuanon* de eficacia, eficiencia o gobernabilidad. Para que un sistema parlamentario pueda ser operativo, es decir, para que las acciones emprendidas por el poder ejecutivo, (el Primer Ministro y su gabinete) puedan llevarse a cabo, es necesaria la aprobación política de la mayoría, por lo cual la disciplina de sus congresistas dentro del parlamento es una necesidad imperante.

El problema de la disciplina partidista y entrando de lleno al asunto de la reelección legislativa, es que en sistemas parlamentarios como el Inglés, precisamente la **reelección de**

sus ministros para el período inmediato está permitida. Así ellos tienen la prerrogativa de rendir cuentas no sólo al partido que los ha llevado al Congreso, sino a los propios electores de la provincia a la cual representan, por lo cual la madurez política los obliga a conciliar los intereses de su distrito electoral con los de su partido. Si no votaran disciplinadamente, no se llegarían a aprobar las acciones del ejecutivo o, en el caso de los partidos de oposición, no se lograría el contrapeso necesario para impedir excesos.

Es básico aclarar que, dada la estructura de los sistemas parlamentarios y su imperante necesidad de disciplina partidista dentro del Congreso, no es ni viable ni políticamente conveniente para los legisladores caer en clientelismos con los grupos de interés, quienes prefieren buscar el apoyo directamente con los partidos políticos. Este equilibrio no se logró de la noche a la mañana. Regresando al caso Inglés, vemos que éste lleva más de cinco siglos consolidando y madurando a esta institución y sus relaciones con los grupos de interés, canalizando sus aspiraciones a través de los partidos, quienes las incluyen en programas bien definidos, equilibrados e impulsados por sus legisladores, quienes finalmente actuarán en el Congreso conciliando estos intereses con los del electorado al que representan y al que, dado el alto grado de politización británica, rinden cuentas sin la necesidad de caer en la indisciplina partidista.

En este punto es necesario aclarar el hecho de que, a diferencia de Estados Unidos u otros sistemas presidenciales donde este tipo de comportamientos indisciplinados son lo que conforman el sistema de contrapesos y balance y lo que le da forma a su tipo de gobierno, en un régimen parlamentario, cualquiera que sean sus matices, este tipo de comportamiento resultaría desventajoso para la estabilidad y efectividad. Puede decirse que lo que se necesita es que tenga cierta permanencia, y que ésta se deba a las buenas acciones de gobierno y a la efectividad con que se realizan. Tal cuestión tiene que ver con la agilidad en la toma de decisiones y que muchas veces vemos empantanarse en el Congreso. Así, los gobiernos parlamentarios gobiernan mejor cuando el poder de su legislativo está limitado, cuando adquiere algo así como una forma semiparlamentaria.

De esta forma, podemos ver cómo los sistemas parlamentarios poseen, por su propia estructura la capacidad de equilibrar el poder y, al mismo tiempo ser eficaces, aunque estos resultados variarán dependiendo del país y el momento histórico que se presente. En estos sistemas, el hecho de que para el período inmediato puedan ser reelectos sus congresistas se presenta, al mismo tiempo, como un derecho del ciudadano para calificar, ratificar o descalificar a sus representantes; y como una facultad que permite a sus congresistas profesionalizar su función. Aunque para el legislador es un peso extra el conciliar intereses ciudadanos con partidistas para poder votar disciplinadamente, el lograrlo es una necesidad para alcanzar un gobierno eficaz y el equilibrio democrático de poderes.

Ahora bien, autores como Arend Lijphart³⁸ y Robert Dahl³⁹ han establecido, por un lado, al parlamentarismo como representante del pluralismo - Donde el ejecutivo y los miembros de su partido en el Congreso tendrán que llegar a acuerdos con los demás parlamentarios para que la maquinaria gubernamental avance pues en estos sistemas, dada su estructura de frenos y contrapesos “*checks and balances*” se tiene equilibrio político y por la disciplina de sus legisladores se consigue la eficacia gubernamental- mientras que, por el otro lado, establecen al presidencialismo como un régimen mayoritario, donde veremos como el ejecutivo cuenta con el apoyo de una mayoría en el Congreso que le permite hacer su voluntad. pues en estos sistemas, cuando se comparte y equilibra el poder se cae en la parálisis gubernamental, y cuando se quiere hacer más operativo al gobierno se tiende al autoritarismo o a las dictaduras.

Es decir, estos autores afirman que las características propias de un régimen o de otro, determinan sus niveles de democracia, eficacia y equilibrio político.

Además encontramos la postura de autores como Jorge Lanzaro⁴⁰, Alonso Lujambio⁴¹ y Daniel Chasqueti⁴², quienes argumentan que no es posible dejar fuera de las

³⁸ Lijphart Arend, Las Democracias Contemporáneas, 1987, Barcelona, Ed. Ariel.

³⁹ Dahl Robert, Un prefacio a la teoría democrática, 1989, Buenos Aires, Ed. Grupo Latinoamericano
Dahl Robert, La poliarquía, 1989, Madrid, Ed. Tecnos.

⁴⁰ Lanzaro Jorge (comp.), Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina, 2001, Buenos Aires, Ed. CLACSO.

crisis políticas a los parlamentarismos, sistemas que al igual que los presidenciales, no funcionan bien o mal por sus características propias, sino por las condiciones de elasticidad institucional y las circunstancias nacionales. Estas últimas son los elementos propios de cada país entre los que encontramos la forma en la que se asimila la reelección legislativa inmediata o su prohibición, la cultura política nacional, el liderazgo presidencial, la coyuntura, la ideología, la agenda política, la voluntad y la capacidad política que darán su especial sello a cada país.

Así, estos últimos autores afirman que las características propias de un régimen o de otro, sí pueden condicionar su funcionamiento, pero no determinarlo y, de esta forma, encuentran que en el espectro de democracias presidencialistas también se pueden mostrar regímenes mayoritarios y pluralistas y ser coherentes con el propio sistema, postura a la cual nos apegamos en el presente análisis.

1.3.1 Presidencialismos Pluralista y Mayoritarios

Como en todo sistema político moderno, en el sistema presidencial se da la separación de poderes, pero en este particular, la separación entre el legislativo y el ejecutivo es tajante, pues a diferencia del parlamentarismo estas dos instituciones, la legislativa y ejecutiva, se componen por cuerpos totalmente separados e independientes entre sí. Además de esto, el presidente es electo popularmente, generalmente de forma directa, es decir, no es nombrado (ni destituido) por el Congreso y, finalmente, este presidente encabeza de alguna forma la Administración Pública, generalmente siendo el jefe de Estado al mismo tiempo que el jefe de Gobierno, aunque algunas veces no se

Lanzaro Jorge, Alternativas Pluralistas y Coaliciones de Gobierno. Presidencialismo y Democracia en América Latina.

⁴¹ Chasqueti Daniel, Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación en Tipos de Presidencialismo y Coaliciones en América Latina, Jorge Lanzaro (comp.). Buenos Aires: CLACSO.

⁴² Lujambio, Alonso, Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México, en Lanzaro (comp.), Op cit.

Lujambio Alonso, El Poder Compartido. Un Ensayo sobre la Democratización Mexicana, México, 2000, Ed. Océano

cumpla del todo esta prerrogativa. De esta forma, cumpliendo estos requisitos esenciales, podemos decir que, para la década pasada había por lo menos unos 20 países cuyos regímenes cumplían estos puntos y se constituían así, bajo el régimen presidencial. La mayoría de estos países se encuentran en América Latina, y, algunos otros, en Europa del Este, pero aún es muy temprano para saber si se constituirán a largo plazo como tal, debido a su muy reciente incorporación al sistema democrático.

Ahora bien, ya mencionamos que un rasgo indispensable de los sistemas presidenciales es la clara separación de los cuerpos legislativo y ejecutivo, pero lo que diferencia a los presidencialismos entre sí, es la forma en la que se detenta y equilibra el poder entre ambas instancias, la forma en la que lo comparten las instituciones, y la forma en la que se llega a los acuerdos Inter-institucionales. Así podemos encontrar a los presidencialismos *mayoritarios*, donde el ejecutivo cuenta con el apoyo de una mayoría en el Congreso que le permite hacer su voluntad y, por el otro, a un presidencialismo *pluralista*, donde el ejecutivo y los miembros de su partido en el Congreso tendrán que llegar a acuerdos con los demás legisladores para que la maquinaria gubernamental avance, así que veamos cómo funcionan ambos y cual es el papel de la reelección legislativa inmediata.

Hemos mencionado que la gran parte de los presidencialismos funcionan con un ejecutivo que controla y detenta el poder, pero aunque esto ha sucedido en la mayoría de los sistemas presidenciales, existen también ejemplos de países con un presidencialismo *“Pluralista”* donde se comparte el poder entre el ejecutivo y el legislativo, funcionando perfectamente en el plano propiamente democrático, el del juego político. Así lo demuestra el caso norteamericano, cuyo presidencialismo encaja sin dificultad en la política de cooperación; las relaciones de coordinación entre el jefe de gobierno, en este caso el presidente, y el legislativo; el equilibrio eficaz de fuerzas entre el centro y la federación en un margen que permita el buen funcionamiento; la cooperación entre partidos; la coordinación Inter-institucional, etc. elementos que nos permiten identificar una democracia pluralista y, en este caso, un presidencialismo pluralista que rompe con las duras matrices de Lijphart y de Dahl. Realmente no existe un factor que permita al sistema

norteamericano alcanzar, al mismo, tiempo la operatividad gubernamental y el equilibrio de poder. Pero en la práctica podemos ver que, en gran medida, se debe a su estructura constitucional que permite el equilibrio de poderes entre el ejecutivo y el legislativo, a través de la implementación de ciertas medidas en el sistema electoral a las cuales se han ido adaptando el sistema de partidos, los distintos actores políticos, las diversas instituciones y la propia ciudadanía.

La estructura constitucional norteamericana contempla un período de cuatro años para el presidente y los gobernadores, con posibilidad de una reelección. En 1951 se limitaron los mandatos presidenciales a una reelección y actualmente en 38 estados es así para los gobernadores. Se cuenta con un **sistema electoral de mayoría relativa en distritos uninominales**, con lo que no se contempla la figura de representantes plurinominales. Todos los candidatos a todos los niveles están sujetos a **elecciones primarias aún para los legisladores que pretendan su reelección**.

Hay que mencionar que no existe un sistema de primarias, sino sistemas de primarias muy variados y muy diferentes unos de otros dependiendo de la reglamentación de cada Estado de la Unión Americana. Sin embargo, a grandes rasgos, es posible decir que una primaria es un pre escrutinio que sirve para la nominación de los candidatos de un partido para las elecciones propiamente dichas. Generalmente se designa un conjunto de candidatos para puestos numerosos, no sólo políticos sino administrativos y judiciales. La primaria esta organizada oficialmente por los poderes públicos como la elección misma. Cada elector escoge entre los candidatos de su propio partido al que defenderá los colores del partido en las elecciones.

Según cada estado se distinguen las primarias abiertas y las cerradas. En las cerradas, sólo los electores republicanos pueden participar en la nominación de candidatos republicanos y sólo los demócratas pueden participar en la nominación de candidatos demócratas. En las abiertas, el sistema de primarias toma el aspecto de una verdadera elección preliminar donde, en lugar de una selección de los candidatos por los miembros del partido, se trata más bien de una selección por sus electores o sus simpatizantes.

Continuando con el análisis del sistema político norteamericano encontramos que en las cámaras bajas federales y locales el período es de dos años, con lo que se fomenta que los legisladores estén obligados a estar constantemente en campaña. En el caso de los senados federal y locales el período es de seis años. La limitación del mandato legislativo se constriñe a 18 de los 50 estados, pero no se aplica a nivel Federal.⁴³ Pese a ello, podemos ver que esto ha intentado reformarse desde tres importantes trincheras, el propio Congreso, el poder judicial y los grupos de poder. Ejemplo del primer caso es lo ocurrido en 1994 durante el CIV período del Congreso, cuando se presentaron cuatro iniciativas en pleno referentes a la prohibición de la reelección legislativa inmediata a nivel federal y una como parte de la agenda de trabajo al ser propuesta por el propio *Speaker*, en ese momento el republicano Newt Gingrich. Pese a ello ninguna de estas iniciativas fue aprobada, en gran medida porque habían sido promovidas por los republicanos para sacar a los demócratas cuando los primeros eran oposición, pero una vez que dejaron de serlos dicha reforma no les convenía.

En cuanto al poder judicial, la Suprema Corte norteamericana también declaró en 1995, que los estados no podían limitar los mandatos de sus legisladores federales y, en abril de 1997, un juez federal declaró que la limitación vitalicia del mandato era anticonstitucional pues violaba los derechos de los congresistas a ser votados, expresarse y asociarse.

Por parte de los grupos de interés que se oponen a la reelección legislativa encontramos que el principal movimiento es el llamado “US Term Limits” . Este grupo hace firmar a los representantes, durante sus campañas, una carta compromiso en la que, de ganar, aceptan retirarse después de cumplir ciertos períodos. De hecho, son varios los legisladores que han aceptado esta medida, durante el 105 Congreso (1997-1998) 58 representantes y 8 senadores accedieron a autolimitarse, incrementándose este número para quedar actualmente en 45 diputados y 13 senadores, casi todos ellos republicanos. En este

⁴³ Esta práctica es muy común, de hecho como un ejemplo de lo anterior cabe señalar que en 1986 el 96% de los legisladores fue reelecto

punto del análisis, cabe preguntarnos las razones por las que la reelección legislativa continúa vigente en Norteamérica así como los argumentos opositores a esta medida.

Intentando contestar el porqué esta medida continúa vigente, encontramos que el equilibrio de poder entre el ejecutivo y el legislativo se debe a la gran autonomía que tiene el Congreso en cuanto a la toma de decisiones. En gran medida, esta autonomía se debe a la experiencia, profesionalización y especialización acumulada de los parlamentarios norteamericanos en los asuntos gubernamentales. Todos los legisladores cuentan con un staff parlamentario, constituido por asesores técnicos o instituciones especializadas como la Oficina Presupuestal del Congreso o el Servicio de Investigación del Congreso.⁴⁴

Por un lado, es verdad que la estructura organizacional de poder norteamericana permite un Congreso particularmente fragmentado y descentralizado en el cual al no existir mayorías parlamentarias “constantes”, sus miembros funcionan no por coaliciones, sino más bien por arreglos sobre algún tema preciso y de forma esporádica. Es decir, no actúan de forma corporativista, como en el caso Mexicano, sino que el juego político del sistema norteamericano permite la política de cooperación; las relaciones de coordinación entre el ejecutivo y el legislativo; el equilibrio eficaz de fuerzas entre el centro y la federación, en un margen que permita el buen funcionamiento; la cooperación entre partidos; y la coordinación Inter-institucional. Por el otro lado, el grave problema de esta situación, es que, precisamente, esta fragmentación del Congreso se debe a que se permite a los grupos de interés influir en el proceso de toma de decisiones. Siendo el anterior el principal argumento de los opositores a la reelección legislativa.

Dada la baja calidad de la *cultura política* norteamericana, el electorado no somete a un riguroso examen el papel del legislador para decidir sobre su reelección, sino que se dejan coptar por la mercadotecnia y el marketing político de la campaña mejor pagada. De esta forma, los legisladores buscan el reconocimiento de sus electores a través de la cobertura en los medios de comunicación. Esto hace que, pese a que existen asignaciones

⁴⁴ Según Alan Grant, en Grant Alan, The Term Limitation Movement in the Unites States. Parliamentary Affairs, 1a ed., Estados Unidos, 1995, 260 p. 116 , A nivel local, en 1990 se registraban 33000 trabajadores parlamentarios.

presupuestales para “gastos políticos” que no requieren comprobación, al ser tan elevados los gastos de campaña, los legisladores, al intentar reelegirse, busquen otros medios de financiamiento⁴⁵. Además, existe una amplísima gama de grupos de poder que utilizan como una de las rutas más importantes para ejercer presión y hacer valer sus intereses al Congreso norteamericano a través de sus legisladores.

Estos dos elementos combinados permiten que los legisladores, en busca de mejores oportunidades de financiamiento, lleguen a arreglos y alianzas con los grupos de poder que pretenden representar, repartiendo prebendas en el Congreso en el caso de resultar victoriosos. Así, el legislador que busque su reelección no acude precisamente al visto bueno de sus electores, sino al de los grupos de poder que representan y quienes pagan sus campañas, desplazándose el sistema de *castigo – recompensa*, del partido político o el electorado, a los grupos de interés. Este fenómeno hizo aumentar los comités de acción política no partidista de 608 en 1974 a 4528 en 1996⁴⁶.

Podemos decir que, ya que a nivel federal así como en la mayoría de los Estados, los representantes norteamericanos tienen la facultad de reelegirse indefinidamente para períodos legislativos inmediatos, esto les permite, por un lado, acumular experiencia parlamentaria y por el otro, constituir un sistema de indisciplina partidista, que aunque se disfraza de prioridad por la rendición de cuentas a sus electores, más bien conforma un clientelismo hacia los grupos de poder. Este equilibrio entre profesionalización y clientelismo tan especial, que permite la eficacia gubernamental, hace del poder legislativo norteamericano uno de los cuerpos políticos más complejos del mundo y de la reelección legislativa uno de los puntos nodales de esta discusión.

Como lo demuestra el ejemplo norteamericano es posible encontrar presidencialismos con altos niveles de democracia, eficacia y equilibrio político, pero no es lo más común. En la mayoría de los presidencialismos, en lugar de que el ejecutivo y el

⁴⁵ Para 1992 el monto de campaña promedio de los legisladores era de 410,000 Fernando F. Dworak. Op. Cit. En el Capítulo: La limitación del mandato legislativo

⁴⁶ *Ibíd*em

legislativo detenten el poder equilibradamente con el otro, como *Constitucionalmente* debería ocurrir, es el ejecutivo quien lo acumula al controlar al legislativo, pues el ejecutivo, con sus muy amplias facultades y la propia naturaleza del régimen plebiscitario impide el juego político y, en aquellos casos donde legalmente no pueda actuar, aplica de hecho atribuciones “meta – constitucionales”, como sucedió en el México Priista, y donde además de esto, el partido al que perteneció el ejecutivo contó con la mayoría absoluta en el Congreso de 1929 hasta 1997, cuando perdió dicha mayoría después de 68 años.

Estos tipos de presidencialismo donde no se comparte el poder por parte del ejecutivo se denominan “*Mayoritarios*”, pues el ejecutivo controla al legislativo al contar con la mayoría en el Congreso. Ésta, que ha sido una característica por demás antidemocrática, - pues se llega muy frecuentemente al juego de suma cero, donde el partido mayoritario en el Congreso que gana, se lleva todo (winner takes all) y éste es generalmente el del presidente, con lo cual, no hay incentivos para las coaliciones duraderas y si existe el pluripartidismo es sinónimo de problemas- , pero dada la estructura de estos sistemas, si no fuera así, se caería en la parálisis gubernamental que podemos ver en los presidencialismos en los cuales el ejecutivo ha ido cediendo poder al legislativo, es decir, de un presidencialismo mayoritario en transición a pluralista, como una vez más podemos advertir en el México posterior a 1997.

Una vez analizado nuestro objeto de estudio, desde el punto de vista conceptual y jurídico, así como sus disposiciones en los marcos legales latinoamericanos, así como sus implicaciones de acuerdo al régimen donde se inserte, vale la pena analizar la forma en la que la reelección legislativa inmediata, o en su caso, su prohibición, ha sido un elemento configurador de la realidad nacional a lo largo de la historia de México. Así, en el próximo Capítulo partiremos éste análisis desde principios del siglo XIX hasta llegar a nuestros días.

CAPÍTULO II LA REELECCIÓN LEGISLATIVA A LO LARGO DE LA HISTORIA DE MÉXICO

Antes de entrar de lleno al estudio de la relación que guarda la reelección legislativa y el sistema presidencial contemporáneo en México, es preciso conocer los antecedentes de esta característica institucional del Congreso a lo largo de la historia de nuestro país. Es por ello que en este Capítulo, veremos cómo se fue manifestando este elemento, desde la primera Constitución que hubo en la Nueva España, hasta la Constitución que hoy en día nos rige, así como los intentos de reformarla en lo concerniente a la reelección legislativa. Veremos cómo la construcción del Estado Mexicano no se dio de la noche a la mañana, analizando en dos etapas dicho proceso y, en su caso, el papel que jugó en ellos la reelección legislativa inmediata. La primer etapa se refiere al período comprendido entre la promulgación de la Constitución de Cádiz hasta la caída del Porfirismo.

La segunda etapa se refiere al período comprendido entre la manifestación de las primeras ideas que sustentaron el actuar del constituyente de 1917, hasta las últimas reformas Constitucionales referentes a la reelección legislativa.

Esta división en dos etapas no es arbitraria, sino que atiende a las características que la reelección legislativa tuvo en cada una de ellas, sin duda jugando un papel mucho más importante en la segunda que en la primera.

2.1 La Reelección Legislativa en México Durante el Siglo XIX

Durante el siglo XIX, las fuerzas políticas, las instituciones y la estructura jurídica de la nación tuvieron que pasar por un largo proceso de adaptación caracterizado por la incertidumbre, el desequilibrio de fuerzas, la ingobernabilidad, las reformas constitucionales, la desconfianza al ejecutivo y la necesidad de orden a través de un presidente fuerte. Aunque la reelección legislativa no resultó exenta de discusión, tampoco formaba parte de las ideas tendientes a fortalecer o acotar el poder del ejecutivo. Esto se debe a que la sutileza de esta medida no es comparable a las reformas estructurales, como

pasar de un sistema prácticamente personal, respaldado por el centralismo, a un sistema federal que fragmentaba las facultades del ejecutivo.

Nuestro análisis histórico parte el 18 de marzo de 1812, cuando fue promulgada la Constitución de las Cortes de Cádiz que transformó el sistema al que estaba sujeta la Nueva España, un régimen imperial, a un régimen basado en una monarquía constitucional.

Es preciso aclarar que, debido a que la Nueva España no era un Estado soberano, no es posible considerar que la Constitución de Cádiz fue la primer Constitución del país. Sin embargo su importancia radica en que sería esta Constitución la que le daría a la Nueva España el carácter de una comunidad de naciones o reinos independientes pero federados y unidos por una corona y una Constitución escrita.

En esta época, se tenía la convicción de la absoluta necesidad de una Constitución escrita, fruto de un Congreso compuesto por diputados electos, mismos que serían los representantes novohispanos ante las Cortes españolas, cuya regulación quedó establecida en ésta Constitución, donde además podemos apreciar aspectos relacionados con nuestro análisis, la reelección legislativa, como podemos observar en su artículo 110 que ordena:

Los diputados no podrán volver a ser elegidos, sino mediando otra Diputación.

Es decir se permitía su reelección discontinua. Debemos recordar que el sistema electoral imperante establecía que la elección de los diputados era indirecta en tercer grado, pues el voto pasaba a través de las juntas electorales de parroquia, de distrito y de provincia¹

Esta Constitución estuvo en vigor de 1812 a 1814, sin embargo no podemos perder de vista el documento elaborado por Morelos, a través del reglamento para la reunión del

¹ <http://www.senado.gob.mx/iilsen/docs/zip/reeleccion.pdf>
IILSEN Reelección Legislativa, México, Ed. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. 2002. Fecha de consulta septiembre del 2003

Congreso de Chilpancingo en 1813 bajo el título de “Los Sentimientos de la Nación”, en el cual Morelos establece que la América es libre e independiente de España y de toda otra nación, gobierno o monarquía y que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en legislativo, ejecutivo y judicial.

En cuanto a la elección legislativa el artículo 29 de los Sentimientos de la Nación establecía:

“No podrá ningún representante durar más de cuatro años en su empleo, a no ser por reelección de su provincia...”.

Sin embargo, en cuanto a la reelección, en su Artículo 57 establecía:

“... tampoco serán reelegidos los diputados si no es que medie el tiempo de una diputación”.

Es decir, establecía expresamente la prohibición a la no-reelección inmediata, más no así la posterior a un período, con lo que prácticamente se tenía una reglamentación semejante a la que impera en la actual Constitución de 1917, en la que no existe reelección inmediata, pero en que tampoco se prohíbe expresamente la reelección posterior a un período.

Aunque el ámbito territorial de aplicación de esta ley tan sólo se restringía a los territorios ocupados por los insurgentes y realmente este documento nunca entrara en vigor, nos muestra un testimonio del proceso de maduración política de la sociedad mexicana y la americanización de su constitucionalismo.

Más tarde, ya en el México independiente, encontramos que la discusión sobre la reelección se centró más en la relativa al poder ejecutivo que en relación al legislativo. Esto se debe a que durante buena parte del siglo XIX se desconfió sobremanera del poder unipersonal del Ejecutivo y, por distintos artificios, se fragmentó sus facultades. La construcción del Estado mexicano fue un proceso que atravesó por períodos muy variados, desde un imperio en 1823, hasta una Constitución Republicana y Federal como la de 1824, en la cual, pese a que el propio Constituyente adoptó al sistema presidencial como forma

de gobierno, se concibió la unidad del país bajo un gobierno donde la supremacía del poder residiera en el Legislativo, con un poder Ejecutivo subordinado al Congreso.

Esta tendencia, en la que cambiaba constantemente el equilibrio de fuerzas, configuró al sistema político mexicano del siglo XIX. Realmente no es posible decir que la discusión sobre la reelección legislativa tuviera peso en este contexto pues, como veremos, los cambios se daban de una forma tan drástica que no tenían cabida las reformas de este tipo.

En la Constitución de 1824 encontramos a un Gobierno Federal constituido con tres poderes, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. En cuanto al primero de ellos, éste se conformaba por un Presidente y un Vicepresidente de la República, quienes eran electos en forma indirecta a través del voto de las legislaturas de los estados, de entre los dos con mayor número de votos. En el caso del Ejecutivo se contemplaba su reelección siempre y cuando hubieran pasado cuatro años de haber cesado en sus funciones. En cuanto al poder Legislativo, éste estaba formado por dos Cámaras², sus diputados eran "elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos de los estados"; en tanto que los dos senadores por cada estado eran elegidos por mayoría absoluta de votos por sus Legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos años, pero nada se hablaba de su reelección. Por su parte, en el poder judicial los once ministros y un fiscal de la Suprema Corte de Justicia eran también elegidos por las Legislaturas de los estados.

La ingobernabilidad de esa época trastocó la estructura del sistema político al inclinarse una vez más, al centralismo con las Siete leyes constitucionales de 1836 que crearon la República unitaria, que suprimía los estados, reforzaba el poder presidencial y restringía las libertades ciudadanas³. En esta Constitución se facultaba al pueblo para que directamente, eligiera a los Diputados y renovara esta Cámara por mitad cada dos años. Los Diputados formulaban listas y las juntas departamentales escogían de ellas a los senadores.

² Cosío Villegas Daniel. Historia Mínima de México, 1ª ed., México, Ed. El Colegio de México, 1974, p 96

³ *Ibidem.* p. 101

También los diputados, junto con el Presidente de la República, ministros, el Senado y la Alta Corte de Justicia,⁴ seleccionaban una terna para que, de ella, las juntas departamentales eligieran al próximo Presidente de la República, mismo que podía ser reelecto si aparecía en la terna y además, obtuviese el voto de las tres cuartas partes de las juntas departamentales. La elección de los 11 ministros de la Corte y el fiscal se hacía de la misma manera que la del Presidente de la República.

Para 1843 el Congreso expide una nueva Constitución con el nombre de Bases Orgánicas, que duran vigentes no más de tres años y, al igual que en su antecesora, no hubo un pronunciamiento respecto de la reelección de los Diputados y Senadores; pero, para 1847, cuando se tiende de nuevo al Sistema Federal y se reestablece la Constitución de 1824, se prevé que por medio de leyes se arreglaran las elecciones de Diputados, Senadores, Presidente de la República y Ministros de la Suprema Corte, pudiendo adoptarse la elección directa. Sin embargo, la elección directa de Diputados y Senadores se elevaría a rango de ley hasta 1911, siendo Presidente don Francisco I. Madero, en tanto que la elección directa de Presidente de la República quedaría consignada en el texto original de la Constitución de 1917.⁵ Hasta aquí las reformas constitucionales correspondientes a la reelección legislativa, pues como veremos a continuación, en lo subsecuente, tan sólo se disertaría sobre la del Ejecutivo.

Cuando en 1854 triunfaron los federalistas liberales, con el plan de Ayutla, las facciones militares pro monárquicas se rebelaron y fueron derrotadas, los federalistas ocuparon espacios políticos y dominaron el Congreso Constituyente que formuló y promulgó la Constitución de 1857. Una vez más la Constitución Federal daba mayor peso al Congreso y limitaba facultades al Ejecutivo, lo que condujo a un continuo desequilibrio cuando esta Constitución dispuso el unicamarismo.

⁴ IILSEN...Op. Cit

⁵ Loc. Cit.

Daniel Cosío Villegas, en su obra *La Constitución de 1857 y sus críticos*, comenta que para los Constituyentes de 1857, prohibir la reelección era limitar la soberanía del pueblo, y como el pueblo es la fuente de toda soberanía, resultaba absurdo pretender limitarla. Señala, además, que, desde su punto de vista, la prohibición no atentaba contra el pueblo y, por tanto, no lesiona su soberanía; va en cambio, contra el gobernante que quiere reelegirse, porque este gobernante debe realizar buena gestión pública, de lo contrario los electores difícilmente podrán volver a confiar su voto en ese gobierno.

Pese a ello Porfirio Díaz, al estar en descontento con el gobierno de Juárez, desde su hacienda La Noria, lanzó en noviembre de 1871, una proclama que manifestaba:

...La reelección indefinida, forzosa y violenta, del Ejecutivo Federal, ha puesto en peligro las instituciones nacionales... Que la elección de presidente sea directa, personal y que no pueda ser elegido ningún ciudadano que en el año anterior haya ejercido por un solo día autoridad o encargo cuyas funciones se extiendan a todo el Territorio Nacional..

La preocupación de Juárez y de su sucesor, Lerdo de Tejada era poder lograr un balance entre los poderes, por lo que este último, en 1874 restauró el Senado, el cual se renovaría por mitad cada dos años. Para octubre de 1876 el presidente de la Suprema Corte de Justicia, José María Iglesias, declara nula la elección de Lerdo de Tejada. El país se sumerge en una crisis armada y, el 16 de noviembre, en la batalla de Tecuac triunfa Díaz, quien desconoce el gobierno de Lerdo de Tejada al proclamar en Oaxaca el Plan de Tuxtepec, cuyo texto da el carácter de Ley Suprema a la no reelección del Presidente de la República a través del Artículo segundo de dicho plan que manifestaba:

Tendrá el mismo carácter de ley suprema la No Reelección del Presidente de la República y Gobernadores de los Estados, mientras se consigue elevar este principio al rango de reforma constitucional, por los medios legales establecidos por la Constitución .

Así, para el 5 de mayo de 1878, siendo Presidente Porfirio Díaz, se reformó la Constitución para especificar que el Presidente no podría ser reelecto para el período inmediato⁶

Debido a la pragmática política en la que Díaz consideró necesaria su permanencia dentro del Ejecutivo, una vez más, el 21 de octubre de 1887, fue reformado nuevamente el artículo 78 Constitucional para precisar que el Presidente podría ser reelecto para el período constitucional inmediato, con lo cual se permitía al general Díaz reelegirse, circunstancia que motivó la situación dictatorial del General oaxaqueño hasta 1910.

En su obra: *La Constitución y la Dictadura*, publicada en 1912, Emilio Rabasa⁷ justifica la dictadura porfirista argumentando que fue el resultado del tipo de división de poderes establecida en la Constitución de 1857. Menciona que si bien es cierto que se conformó una dictadura anticonstitucional, la misma fue necesaria para contar con un gobierno efectivo, pues la estructura de la Constitución de 1857 establecía un sistema donde el Ejecutivo se encontraba limitado y su operatividad se veía limitada bajo los esquemas institucionales vigentes en ese momento.

2.2 La Reelección Legislativa en México Durante el Siglo XX

A diferencia de gran parte del siglo XIX, donde la fluctuación entre la necesidad de gobernabilidad y de equilibrio político propició constantes reformas estructurales al sistema político, a principios del siglo XX se pretendió construir un régimen que integrara ambas aspiraciones en un solo sistema. Así se buscó que la gobernabilidad se sustentara en el presidencialismo y, al mismo tiempo, que el equilibrio del poder no saliera de los márgenes

⁶ <http://www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont13/4>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Crónicas Legislativas*, México, Ed. Centro de Documentación, Información y Análisis de la Secretaría General de la Cámara de Diputados, Fecha de consulta febrero del 2004

⁷ Córdova Arnaldo, *La Formación del Poder Político en México*, Ed. Serie Popular Era, 1ª ed, México 1972

institucionales para lograrlo. De esta forma, el presidencialismo mexicano se consolidaría no mediante el uso de la fuerza, sino a través de las sutiles Reformas pactadas a la ingeniería constitucional que, no como cambios aislados sino integrales, encaminaran la configuración de un determinado tipo de régimen y, al mismo tiempo, se inscribieran dentro de un sistema coherente con las mismas.

Dentro de estas reformas encontramos precisamente la que nos compete, la de la prohibición a la reelección legislativa. Decimos que esta prohibición formó parte de las reformas pues no estaba contemplada en la Constitución de 1917.

El desprecio por la amarga experiencia sufrida durante el porfirismo y las aspiraciones democráticas del pueblo mexicano, se sintetizaron en la bandera ideológica proclamada por Francisco I. Madero en 1910 en el Plan de San Luis referente a: “El Sufragio Efectivo y la No Reelección”. Pero Madero, al hablar de no reelección se refería a la del ejecutivo y no así a la de los integrantes del legislativo, por lo cual el Constituyente del 17, siendo coherente con los principios maderistas, tan sólo estableció la prohibición absoluta para que el presidente pudiera reelegirse en el artículo 83 del texto original de la Constitución de 1917, pero no prohibió la reelección legislativa, pues dicha prohibición no estaba contemplada como un verdadero principio revolucionario. Es decir, en la Constitución de 1917, al no prohibirse expresamente, se permitía la reelección legislativa inmediata.

*Artículo 59. Para ser Senador se requieren los mismos requisitos que para ser Diputado, excepto el de la edad, que será de treinta y cinco años cumplidos el día de la elección.*⁸

Ahora bien, el propósito de este apartado es analizar las causas, circunstancias e intereses que permitieron y propiciaron esta Reforma en 1933 para así argumentar o no, su vigencia en la actualidad. Para ello, precisemos algunos elementos:

⁸ Texto original de la Constitución de 1917: Título Tercero, Capítulo II, Del Poder Legislativo, Sección I, De la Elección e Instalación del Congreso. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917

Cuando se intenta comprender la forma en la que se fue conformando poco a poco el sistema político del México postrevolucionario debemos tener en todo momento presente el hecho de que ése México no surgió como una realidad aislada, sino que fue el resultado de antecedentes específicos que dieron resultados específicos.

Como ya hemos mencionado, la Constitución de 1857 limitaba los poderes del Ejecutivo, lo que ocasionó, por lo menos en el caso de Díaz, que se buscara la eficacia gubernamental o de la administración pública, sacrificando aspectos esenciales no sólo de la legitimidad política, sino también del equilibrio social, de manera que la reivindicación de dichos principios no solo formó parte de la lucha revolucionaria, sino también de su consagración institucional en la Constitución de 1917. Sin embargo, la forma en la que se redactó dicha Constitución, desde el punto de vista estructural, social y político, permitió que la misma fuese usada no sólo como un referente de justicia social, sino como un instrumento de poder en manos de las fuerzas políticas.

Pero, expliquemos ¿cómo llegó a suceder esto?

Las reformas sociales, por ejemplo, las contenidas en los artículos 3, 27 y 123 Constitucionales, dieron al Estado un carácter ambiguo, pues no sólo eran reformistas, sino también paternalistas, lo que permitía e inclusive obligaba al Estado su intervención decidida en la vida social. De esta forma podemos apreciar como, por un lado la Constitución de 1917 institucionalizó los problemas, las demandas y derechos de las masas populares, y como, por otro lado, las fuerzas políticas manejaron tal situación, ante todo, y sobre todo, como armas políticas en manos de los dirigentes del Estado.

Así, entre 1929 y 1938⁹ las masas fueron enclavadas en un sistema enmarcado por la unión y compromiso entre el Estado y las organizaciones, mediante los cuales ciertos puestos públicos, cúrales, subsidios, prestaciones para obreros, campesinos, tierras o créditos se otorgan a cambio de actos de adhesión al Estado o de fidelidad para el régimen.

⁹ Córdova Arnaldo, La Formación del Poder Político en México, Ed. Serie Popular Era, 1ª ed, México 1972

Dicho sistema es conocido hoy por “corporativismo”, es decir, un impulso estatal proporcionado por el partido oficial y las organizaciones sindicales semioficiales.

Aunado a esto es importante subrayar que si bien es cierto que el caciquismo desapareció como sistema nacional de gobierno, el mismo dejó una cultura de las relaciones personales, de parentesco y compadrazgos, que sobrevivió en una estructura distinta y se mezcló con las nuevas costumbres y agrupaciones de un México moderno. Estas formas tradicionales de relación personal, el compadrazgo y el servilismo como formas de dependencia y control del personal político fue puesto al servicio del presidente y de la administración que encabezaba. El sistema mantuvo y estimuló en las masas el culto, no solo a la personalidad del presidente, sino al poder presidencial.

En este contexto donde la asociación y los conflictos de las masas se institucionalizaron constituyendo el conducto del poder, también la figura del presidente dejó de conceptualizarse como una persona, y pasó a ser una institución promovida constitucionalmente con poderes extraordinarios permanentes, que apareció como árbitro supremo a cuya representatividad todos los grupos sometieron sus diferencias y por cuyo conducto legitimaron sus intereses.

2.2.1 La Configuración del PNR

Después de promulgada la Constitución de 1917 y durante los siguientes 11 años, el país se vio sumergido en una profunda crisis política, principalmente surgida a partir del desgajamiento del movimiento revolucionario y del problema de las sucesiones. Pese a que el elemento que detuvo la guerra civil fue la amplia y dinámica coalición de líderes locales en torno a Álvaro Obregón, “jefe máximo” de la Revolución¹⁰, esta relativa paz no se consiguió por el consenso sino por la fuerza del propio grupo Obregonista. De hecho, la crisis de liderazgo había permitido que el 22 de enero de 1927 se publicara una reforma constitucional que permitía la reelección del Ejecutivo limitada a un período, es decir, se

¹⁰ Careaga. Maité. El fracaso de la Reforma Reelectionista de 1964 – 1965. Dworak Fernando F. (coordinador). El Legislador a Examen. El Debate Sobre la Reelección Legislativa en México. 1ª ed., México, Ed. Cámara de Diputados - Fondo de Cultura Económica, 2003 p. 60

permitía que pasado un período, el presidente pudiera reelegirse e intentar esto sólo en una ocasión.

Esta situación incrementó la crisis cuando, en 1928, la lucha entre facciones concluyó con la muerte de los tres candidatos revolucionarios; los generales Serrano y Obregón asesinados y Arnulfo R. Gómez, fusilado.¹¹

El jefe del Ejecutivo saliente, el presidente Plutarco Elías Calles, junto con la mayoría de legisladores que se habían agrupado en el “Bloque Obregonista” (formado después del asesinato del presidente electo para el período 1928 – 1934, Álvaro Obregón) decidieron agruparse para lanzar un candidato único a través de un Partido Nacional Revolucionario (PNR). Así, las principales fuerzas políticas nacionales, - es decir, un gran número de partidos regionales y organizaciones políticas que dominaban la política en los estados y controlaban el acceso a puestos en el Congreso -, se aglutinaron con el único propósito de la nominación de un candidato presidencial que satisficiera al presidente saliente, Calles, y al grupo más fuerte dentro de la política nacional, el bloque Obregonista.

Ello resultó en la nominación de Pascual Ortiz Rubio para la presidencia, y convirtió al PNR en un mecanismo efectivo para coordinar y unificar una vasta colección de fuerzas políticas regionales, ganando el control de las elecciones para la presidencia. Sin embargo, la eficacia de su operación, la cohesión interna de sus integrantes y su funcionamiento como un partido único dentro del Congreso difícilmente podría prosperar dentro del marco electoral existente, pues como menciona Benito Nacif:

“los legisladores debían individualmente su posición y su carrera política a los partidos locales que controlaban las elecciones en sus distritos y estados, dependiendo del carisma y personalidad de sus líderes”¹²,

¹¹ Cosío Villegas Daniel. El Sistema Político Mexicano, 8ª ed, México, Ed. Joaquín Mortiz, 1975. p. 37

¹² Nacif Benito. La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados de México. 1ª ed., México, Ed., División de Estudios Políticos CIDE, Número 63, 2001, p. 4

Así, la debilidad interna del PNR, la fortaleza de los partidos locales que lo integraban y otros elementos del sistema político no permitirían que, fuera de esa coyuntura específica, esta coalición funcionara como un partido único ni al interior del poder legislativo, ni al exterior en cuanto al ejercicio partidista del juego político institucional. Por esta razón, fue necesario establecer ciertas reformas no sólo al PNR, sino al sistema político en su conjunto y, en especial, al **sistema de partidos** que permitieron encaminar las relaciones entre el partido y el Estado para, en su momento, hacer viable el funcionamiento del PNR y, mas tarde, consolidarlo como el partido hegemónico del siglo XX en México.

Para que el sistema político mexicano funcionara después del asesinato de Álvaro Obregón, no bastaba con que se conformara un grupo político que unificara las posturas en torno a la nominación del candidato presidencial de 1928, sino que se necesitaba de un grupo que aglutinara los intereses nacionales, como lo fue el PNR.

Cabe hacer algunas precisiones en este punto del análisis sobre el entorno político – social que vivía el país en estos años. Si bien es cierto, el programa de reforma social había sido la base de la Revolución, para sostener el poder y el Estado, el grupo posrevolucionario necesitaba contar con el apoyo de las masas, lo que en la revolución había sido conocido por política de masas, era lo que en los hechos se había paralizado después de concluida la lucha. Los objetivos de la revolución, hasta 1930 no se habían conseguido, ni para la clase agraria del campo ni para los obreros de la ciudad. Así, fue como surgió un punto de conciencia crítica de la Revolución y poco a poco se configuró como un elemento director de la política nacional. Estamos hablando del Cardenismo, que no es otra cosa que la política social y de masas que Lázaro Cárdenas introdujo desde su toma de la Gubernatura de Michoacán en 1928¹³, donde el intervencionismo estatal, se plasmó organizando a los obreros en confederaciones y sindicatos, apoyando a la mujer, luchando por la educación pública, contra el alcoholismo y sectores retrógrados clericales; repartiendo tierras, asesorando a los indígenas para que se organizaran en cooperativas y en

¹³ La Política de masas del Cardenismo, Córdova Arnaldo, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y sociales, Centro de Estudios Latinoamericanos. Versión preliminar de circulación restringida, 1980.

otras palabras constituyendo una política a las masas basada en principios del procedimiento democrático y el respeto a la voluntad popular.

Es importante mencionar que el respeto hacia la autoridad gubernamental establecida, fue una reacción en contra de los estragos del militarismo anárquico, lo que legitimó al gobierno y al Estado. Este resultado se debió a que, si bien es cierto que Calles no tenía el poder absoluto, sino que mas bien era un árbitro de grupos que expresaba lo que los éstos acordaban dentro de la alanza revolucionaria, siendo la voz que unificaba hacia fuera lo que decían los revolucionarios,¹⁴ para junio de 1935 - cuando se dio el rompimiento entre éste y Cárdenas- , Calles ya no era un arbitro, sino cabeza de un grupo derrotado y divisionista, escudo de intereses personalistas o sectarios.

En este contexto, y como contrapartida indispensable a la política individualista, Cárdenas aspiraba a fortalecer la Presidencia de la República sosteniéndola y legitimándola en las masas organizadas.

Para ello, estableció el “Plan Sexenal”, que en el fondo, no era un programa de gobierno, pese a que así se presentara, sino mas bien era esencialmente un programa ideológico, reivindicativo y que proponía rescatar el derecho del Estado de la Revolución a regimenter la vida social, restaurando su capacidad jurídica y política para intervenir en las relaciones sociales de producción.

Además de esta política de masas, que mas tarde se convertiría en la base del corporativismo, era necesario fortalecer la institución presidencial, y al Partido Nacional, por lo que, para que este partido político fuerte funcionara, se implementaron tres principales reformas: **la prohibición de la reelección legislativa consecutiva, de los pequeños partidos estatales y de los candidatos independientes.**

¹⁴ Ibidem. Pp 20

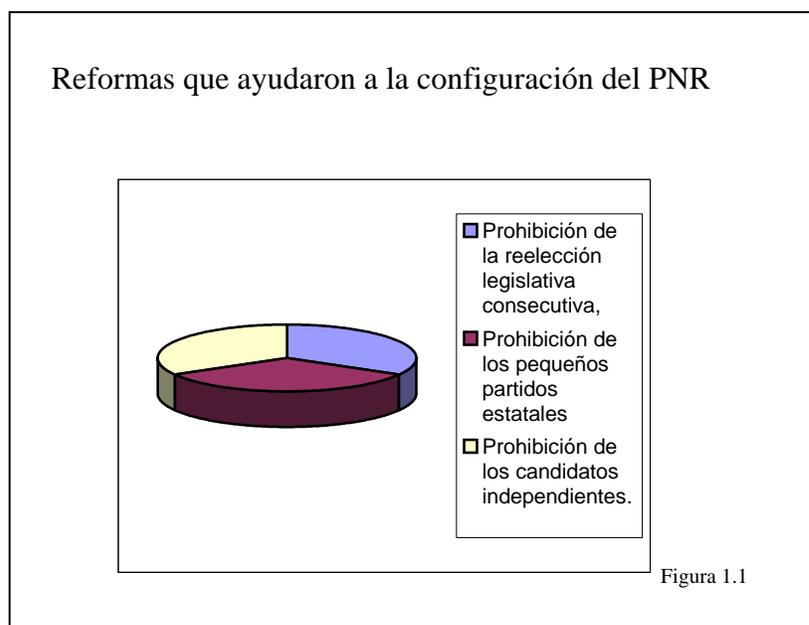


Figura 1.1 Esquematización de una conclusión obtenida por el ponente de la Tesis Mario Castillo Rodríguez

En cuanto a la primera reforma la dirigencia del PNR organizó el *Congreso Nacional de Legislaturas*, en enero de 1932, para modificar el marco electoral para los gobiernos federal y estatales que incluían la no reelección consecutiva de cargos legislativos y la prohibición de candidatos “independientes”. En ese primer intento, el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario fracasó, pues los políticos que asistieron a este congreso eran los legisladores que no permitirían su propia prohibición para reelegirse, además de que la Asamblea fue controlada por líderes de partidos estatales que tampoco permitirían ninguna reforma que debilitara a las organizaciones del partido en el nivel estatal¹⁵.

Sin embargo, diez meses después, en octubre de 1932, se realizó en Aguascalientes la *Convención Nacional Extraordinaria*, convocada por Calles, donde no sólo figuraban legisladores, sino un amplio número de activistas del PNR, quienes **aprobaron las reformas que prohibían la reelección legislativa.**

¹⁵ Weldon Jeffrey A.. *El Congreso, las Maquinarias Políticas Locales y el “Maximato”*: Las Reformas No-Reeleccionista de 1933 En el Legislador a examen de Fernando F. Dworak Op. Cit.

Algunos autores como Jeffrey A. Weldon sugieren que los delegados de esta convención entendían *las derivaciones potenciales de su decisión*¹⁶, mientras otros investigadores como Benito Nacif¹⁷ manifiestan que el tema de la no reelección no era para ellos de gran relevancia.

Independientemente de si los delegados a la Convención de Aguascalientes de 1932 eran, o no, concientes de su decisión, la dirigencia nacional del PNR consiguió el control de la comisión redactora y la asamblea aprobó unánimemente su propuesta. Así, el 16 de Noviembre de 1932, el Partido Nacional Revolucionario presentó ante la Cámara de Diputados la Iniciativa del proyecto de decreto que “Reforma a los artículos 51, 55, 56, 58, 59, 73, 79, 83, 84, 85 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Pese a que el argumento que se esgrimió fue que la prohibición a la reelección legislativa inmediata era necesaria para lograr la “apertura política”, realmente los dos grandes grupos dentro del poder Legislativo, - los blancos, opositores, y los rojos, afines a Calles -, aprovecharon la ocasión de aprobar esta reforma por sus pretensiones de sacar a sus contrarios del Congreso. La Cámara de Diputados en noviembre y la de Senadores en Diciembre de 1932 la aceptan, la mandan a las legislaturas locales y, de regreso en marzo de 1933, es aprobada por el Congreso Federal, para ser publicada por el Presidente de la República en turno, Abelardo Luján Rodríguez, en el *Diario Oficial* del 29 de abril de ese año¹⁸. Tal modificación establecía que los senadores y diputados no podrían ser reelectos

¹⁶ *Ibidem.*, pp. 35 donde el autor sustenta su saber en *Historia documental del Partido de la Revolución: PNR (1929 - 1932)*, Vol. 1, México, Instituto de Capacitación Política, 1981, pp. 251 – 376; y en Miguel Osorio Marbán, *El Partido de la Revolución Mexicana (ensayo)*, vol. 1, México ICOSA, 1970, pp. 299 – 336.

¹⁷ Nacif Benito, *op. Cit.* p.6 sustentando su argumento en: “Los orígenes del partido único” de Alejandra Lajous, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979.

¹⁸ **(29 de abril de 1933)** Título Tercero Capítulo II Del Poder Legislativo Sección I De la Elección e Instalación del Congreso ARTÍCULO 59. Los senadores y Diputados al Congreso de la Unión **no podrán ser reelectos para el período inmediato**. Los Senadores y Diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

para el período inmediato, los suplentes sí podrían ser reelectos al período siguiente como propietarios, siempre y cuando no hubieren estado en ejercicio, pero los propietarios no podrían ser postulados para el período inmediato con el carácter de suplentes.¹⁹

Cabe aclarar que, pese a que en 1929 se reformó el artículo 83 constitucional para establecer un período presidencial de seis años y la no reelección absoluta del ejecutivo, el texto vigente data de la reforma publicada el 29 de abril de 1933 en el gobierno del Presidente el General Abelardo L. Rodríguez.

La Reforma que prohibió la reelección legislativa, por un lado, fortaleció al PNR pues con el establecimiento de un mecanismo de **rotación** de los cuadros políticos dentro del legislativo, se instituyó al mismo tiempo la disciplina partidista gracias al mecanismo de castigo – recompensa al asignar espacios de acceso a los cargos públicos dentro del ejecutivo a los legisladores más disciplinados.

Por otro lado, esta reforma disminuyó la fuerza de la oposición pues al establecer la rotación de cuadros basado en la no reelección legislativa consecutiva, impidió que la oposición ofreciera incentivos a largo plazo al negar la posibilidad de hacer una carrera política. Es decir, ya que un solo partido era capaz de acomodar y manejar el conflicto de ambiciones e intereses recompensando la disciplina, este partido incrementó su capacidad para cooptar a los miembros de los partidos de oposición, movimientos sociales y organizaciones políticas emergentes.

En cuanto a **la segunda gran reforma** ésta se llevó a cabo en octubre de 1933, en la segunda Convención Nacional del PNR, convocada con el propósito de nominar al candidato a la presidencia de la República para el período 1934 – 1940 y ratificar el primer plan sexenal. En esta convención, la dirigencia aprovechó para **proponer que todos los**

¹⁹ Al mismo tiempo se amplió el mandato como compensación incrementándose el período de servicio de los diputados de dos a tres años y el de los senadores de cuatro a seis Nacif Benito. Instituciones Políticas y Transición a la democracia en México, 1ª ed., México, Ed., División de Estudios Políticos CIDE, Número 158, 2003, p. 10

partidos locales y regionales afiliados que integraron el PNR se disolvieran en un plazo no mayor de seis meses y, en un acto masivo y coordinado de desmantelamiento institucional, la asamblea aprobó prácticamente por unanimidad la moción.

Pese a que partidos como el Nacional Agrarista o el Laborista Mexicano se negaron en un principio a unirse al PNR, la imposibilidad de sus diputados para reelegirse acabó con estos partidos, así como con los comités independientes que sólo funcionaban para momentos electorales. De esta forma, el Partido Nacional comenzó a aglutinar a la gran mayoría de los sectores sociales y, lo que empezó como un sistema para nominar candidatos a puestos de elección, se convirtió en un nuevo arreglo para la organización y gobierno interno del partido basado en la coptación de los sectores obrero, campesino y popular. Así ocurre principalmente, después de 1937, al integrar nuevos incentivos - cuando la política de puertas abiertas evolucionó al establecimiento de cuotas de candidaturas del PNR para la Cámara de Diputados, dando el partido libertad a grupos de poder como la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) para distribuir un número determinado de candidaturas entre sus propios miembros y de acuerdo con sus propios criterios²⁰ -, para posteriormente absorber por completo a las organizaciones. Este efecto no sólo se produjo con el sector obrero y la Confederación de Trabajadores Mexicanos, sino también con el campesino al absorber a la Confederación Nacional Campesina.

Ahora bien, no debemos olvidar que había quedado pendiente **la tercer reforma**, la relativa a los “**candidatos independientes**”. Es precisamente este punto, el que se trató en 1946, pues aunque los antiguos partidos pequeños se habían extinguido o aglutinado alrededor del, ahora Partido Revolucionario Institucional²¹, era necesario regular a las nuevas organizaciones políticas surgidas en los años treinta, - que aunque resultaron sumamente efímeras, informales y con vida institucional inexistente, podían crearse y operar prácticamente sin restricciones - con lo que la mayoría de los partidos de oposición

²⁰ . Nacif Benito, *Ibidem.*, p.8

²¹ El PNR cambió de nombre en 1939 a Partido de la Revolución Mexicana y en 1946 a Partido Revolucionario Institucional

eran en realidad comités de campaña dirigidos por candidatos o grupos de candidatos del mismo estado que competían por cargos públicos.

Consecuentemente la Ley Federal Electoral de 1946 introdujo la *nominación partidista*²² de candidatos a puestos de elección en el gobierno federal, obligando a los políticos que quisieran acceder a un cargo de elección popular a ser antes nominados por un partido y obligando a los mismos a cumplir con ciertos requisitos para poder obtener el registro como tales. Esta Reforma redujo significativamente el número de partidos que participaban en elecciones federales y, al mismo tiempo, al prohibir la participación electoral fuera de ellos, imposibilitó el desarrollo de carreras independientes en las Cámaras.

2.2.2 La Consolidación del PNR

En México el sistema de partidos y electoral de la primera mitad del siglo XX prohibía a los candidatos independientes, limitaba el registro a los partidos políticos existentes y limitaba a un período el escaño de cualquier político de oposición al impedir la reelección legislativa inmediata. Pero, además, hasta 1963 también establecía que los diputados se eligieran por la mayoría relativa de los votos en distritos uninominales, con lo que el PRI prácticamente monopolizó el escenario electoral en esas décadas.

Esta situación produjo que la oposición, al no encontrar cabida dentro del poder legislativo, pretendiera en un principio recurrir a opciones políticas antisistémicas o no institucionales, por lo que **en 1963**, en el gobierno del presidente López Mateos, fueron reformados los artículos 54 y 63 de la Constitución, **adicionando un nuevo tipo de escaños (los legisladores de partido**²³) al cual tendrían acceso los partidos que tuvieran de registro por lo menos un año de antigüedad, obtuvieran 2.5% de la votación nacional y contaran con menos de 20 diputados de mayoría. Es decir, en 1963, se asignaba a los mejores perdedores un mínimo de puestos para repartir entre sus cuadros, garantizando al

²² La Eevolución Electoral del México Contemporáneo. 1ª ed., México, ed. Comisión Federal Electoral, 1978. p70

²³ Hoy conocidos como plurinominales

menos cinco curules a los partidos que conseguían el 2.5 por ciento de la votación nacional y una curul más por cada medio punto porcentual de votación hasta veinte. Con esta Reforma, que instrumentaba a los diputados de partido, se mantuvo a la oposición controlada y cooperativa con el régimen y, al mismo tiempo, se permitió que el PRI mantuviera el monopolio del acceso al poder.

Como hemos podido apreciar, las reformas que prohibieron la reelección legislativa consecutiva, los pequeños partidos estatales y los candidatos independientes, pretendían institucionalizar el poder en México al crear un partido fuerte, unificado a nivel nacional, apegado a mecanismos electorales legales y que coordinara y equilibrara el poder entre los sectores nacionales. Inclusive, con la no reelección legislativa, algunos creían que se controlaría el poder presidencial al centralizar el poder del Congreso en manos del partido²⁴, pero lo que no se tomó en cuenta es que desde que el presidente Lázaro Cárdenas despojó a Calles del liderazgo del partido, se comenzó con una tradición política donde el presidente en turno se convertía automáticamente en el jefe del partido. Así, irónicamente, las reformas constitucionales de 1933 - que son recordadas sobre todo porque rehabilitaron la prohibición de la reelección para la presidencia - ayudan a explicar el surgimiento del presidencialismo al prohibir también la reelección de diputados y senadores, quienes, - gracias al mecanismo implementado desde dentro del partido de *castigo – recompensa* - a partir de ese momento deberán su futuro político al presidente, con lo que la realineación de las preferencias de los diputados, pasando de sus representados hacia el partido, es la clave para entender la subordinación de los diputados ante el partido, y del Congreso mexicano ante el Ejecutivo. Lo anterior queda claramente ejemplificado al observar que, entre 1917 y 1928, la cámara de diputados aprobó el 43.7% de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo, mientras que durante los años de 1932 y 1934 aprobó más del 95% de las iniciativas.²⁵.

²⁴ Weldon Jeffrey A., Op. Cit. pp. 39

²⁵ Cosío Villegas Daniel, Op. Cit. p. 29 – 30

Si la prohibición de la reelección legislativa inmediata fue uno de los elementos mas importantes que permitieron y fomentaron tanto la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional como el presidencialismo del México de la primer mitad del siglo XX, no se permitiría tan fácilmente que dicha prohibición fuera suspendida como se pretendió el 13 de Octubre de 1964. En efecto, durante la XLVI Legislatura, el líder del Partido Popular Socialista, Vicente Lombardo Toledano pidió la palabra ante el Pleno de la Cámara de Diputados para manifestar que uno de los complementos a la Reforma hecha hacía un año atrás, en 1963, - que permitía a los Diputados de Partido- debía ser la profesionalización de los diputados. Por ello su partido presentaba dos importantes iniciativas, la primera era la del proyecto de decreto que, reformando el artículo 59 constitucional, permitiera la reelección ilimitada de los diputados congresistas , con lo cual se buscaba que los miembros de la Cámara de Diputados pudieran ser reelectos tantas veces como los partidos políticos así lo decidieran.

La segunda iniciativa era la del proyecto de reforma al artículo 66 constitucional, para aumentar el número de sesiones de las Cámaras del Congreso, estableciendo dos períodos ordinarios de sesiones.

El 27 de diciembre de 1964, las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados presentaron un dictamen que coincidía con la propuesta del PPS, aunque modificando un aspecto de técnica jurídica de la iniciativa, limitando la reelección inmediata de los diputados a dos períodos consecutivos. Más tarde, el 30 de diciembre de 1964, último día del período ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados discutió la enmienda al Artículo 59 constitucional para permitir la reelección inmediata de los diputados federales. Ese mismo día, todas las fracciones de los partidos de la H. Cámara de Diputados aprobaron dicha reforma, misma que, para que pudiera surtir efectos constitucionales, debería ser enviada al Senado como cámara revisora; ser aprobada por la mitad más uno de las legislaturas locales, y de ser aprobada en esta instancia, mandada al Ejecutivo para ser publicada. Así, dado el largo proceso legal para que la Reforma al Artículo 59 constitucional pudiera surtir efectos,

todavía faltaba un amplio debate entre las fuerzas políticas y los intereses nacionales tal, y como ocurrió en los primeros meses de 1965.

Aunque algunos políticos no manifestaron claramente su posición ó fluctuaban en cuanto a su venia o negativa sobre dicha Reforma, - como el presidente Díaz Ordaz o el Secretario de Gobernación Luis Echeverría - en esta coyuntura se estableció un escenario donde se consolidaron dos coaliciones antagónicas. Encabezaba al grupo que estaba a favor de la Reforma, el líder de la Cámara de Diputados Alfonso Martínez Domínguez y, al grupo en contra Carlos Madrazo, presidente del Partido Revolucionario Institucional.

En aquellos días, el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, tenía la pretensión de democratizar y revitalizar la estructura corporativista del partido. De hecho, a mediados de diciembre de 1964, el presidente del CEN del PRI Carlos Madrazo, anunció ciertas reformas como la que permitiera las elecciones primarias en al interior del PRI.

Si bien es cierto, se intentaba modernizar la estructura del partido, pero no a costa de la pérdida de control por parte de los dirigentes, por lo cual la Reforma que permitiera la reelección legislativa inmediata no formaba parte de las aspiraciones del CEN del PRI pues le quitaba el control de la nominación de los candidatos al Congreso y le quitaba recursos de negociación. El problema es que el grupo encabezado desde el legislativo por el diputado Martínez Domínguez presionaba para que esta Reforma fuera aprobada, lo que suscitó un conflicto al interior del PRI, no tanto por divergencias ideológicas sino, más bien, por intereses en cuanto al futuro político personal de los actores.

Realmente era muy difícil estar ideológicamente en contra de estas Reformas, pues ayudarían a la democratización del sistema de partidos, por lo cual en este punto convergían las opiniones de los que estaban a favor y en contra de la Reforma. Por otro lado todos los actores políticos implicados en este escenario también sabían del menoscabo que acarrearía para el poder del CEN del PRI y para el partido mismo en su conjunto.

Lo que necesitaba el CEN del partido en el gobierno era convencer a los precursores de la Reforma sobre las desventajas que acarrearía dicho menoscabo de poder. Por un lado, para el equilibrio del sistema político, pues el PRI “movilizando a los actores que convenía movilizar,”²⁶ lograba que los grupos de poder se repartieran pacíficamente el acceso al gobierno; y, por otro lado, las implicaciones que dicho menoscabo acarrearía para todos los actores políticos, pues al eliminar el mecanismo de castigo – recompensa no sólo se acabaría con la disciplina partidista, sino que al eliminar el mecanismo de rotación de los cuadros políticos dentro del legislativo, también se acabaría con la asignación de espacios de acceso a los cargos públicos dentro del ejecutivo a todos los legisladores. En otras palabras, en una estrategia orquestada desde el Comité Ejecutivo Nacional de este partido, no a través de una argumentación ideológica sino pragmática, se intentó convencer al grupo que apoyaba la reforma que, de ser aprobada la misma y al descentralizarse el poder de nominación en el partido, se reduciría su capacidad de lograr el acceso a las cuotas esperadas de poder.

De esta forma, intentando dejar a todos contentos, el partido resolvió su conflicto interno encontrado una salida conciliadora al conflicto el 28 de abril de 1965 en la Asamblea Nacional del CEN del PRI, en la que se suscribió un documento contra la reelección, en el cual Madrazo reconoce la razón jurídica, política e histórica de los diputados para aprobar la reforma constitucional, pero señala que para fines prácticos, de momento es inoportuna y prematura.²⁷

El 24 de septiembre de 1965, al iniciar el siguiente período ordinario de sesiones, las Comisiones de Gobernación y de Puntos Constitucionales de la H. Cámara de Senadores emiten el siguiente dictamen que a la letra dice:

ACUERDO Primero.- No es de aprobarse la iniciativa proveniente de la H. Cámara de Diputados para reformar el texto del artículo 59

²⁶ Maite Careaga, La Reforma Reelectionista de 1964 - 1965 En el Legislador a examen de Fernando F. Dworak Op. Cit.

²⁷ Ramírez de Aguilar Antonio, Excelsior, 26 de abril de 1965

constitucional, y se resuelve que el mismo debe subsistir en los términos en que se encuentra actualmente redactado.

Dicho acuerdo fue aprobado en una votación unánime de 47 votos sin discusión en pleno, con lo que la Reforma que permitiría la reelección legislativa inmediata no fue aceptada.

Recapitulemos y hagamos un trabajo de reflexión ya no pragmática, sino analítica. Para comenzar, no debemos perder de vista que dependiendo de cada país, a partir del número de partidos políticos y de su verdadero peso dentro del Congreso, los sistemas de partidos se pueden dividir en unipartidista, bipartidista o multipartidista. En el caso mexicano, desde 1929 y durante casi todo el siglo XX, la mayor parte de los grupos de poder se agruparon alrededor del PNR, dándole la fuerza necesaria para, en la práctica, dejar fuera de toda posibilidad, no solo presidencial, sino política, a la oposición. Así, aunque existían más partidos políticos en el escenario nacional y formalmente pudiéramos hablar de un pluripartidismo, realmente el que tenía el poder era uno, y éste era el PRI, por lo que se consideran que, en México, el sistema de partidos existente era unipartidista o, siendo más precisos se tenía un sistema de partido hegemónico.

Por otro lado, la tradición pragmática en la que el jefe del ejecutivo se convirtiera de *facto* en líder del partido, sumada a la hegemonía Priísta, permitieron no sólo un presidencialismo duro y personalista, sino un desequilibrio de poderes en el sistema político entero, al disminuirse institucional y metaconstitucionalmente las facultades de los demás poderes de la Unión y de la Federación. De esta forma y retomando el análisis hecho en los Capítulos anteriores, podemos inscribir al presidencialismo mexicano del siglo XX dentro de los de tipo mayoritario.

La hegemonía Priísta permitió el presidencialismo, al mismo tiempo, que el presidencialismo permitió la hegemonía Priísta y, así, al sustentarse mutuamente ambos elementos, se configuró un círculo virtuoso, mismo que sería prácticamente imposible de romper. Además, debemos sumar ciertos elementos, como los arreglos institucionales, los consensos de la elite política, la ingeniería constitucional y la propia dinámica política no

institucional. Ejemplos de los anteriores son: el que el ejecutivo no necesitara tener el voto de confianza del Congreso ni para él ni para la mayoría de su gabinete; el que fuera casi imposible el Juicio Político; el que el ejecutivo pudiera iniciar y vetar leyes; el que, al no existir verdadera competencia legislativa porque el partido del presidente tenía la mayoría en el Congreso, el Ejecutivo no necesitara llegar a consensos con el Legislativo; y finalmente, lo que nos compete en el presente análisis, la cohesión y disciplina que los Congresistas pagaban al presidente de la República y al partido hegemónico gracias al mecanismo de *castigo – recompensa* que la prohibición de la reelección legislativa inmediata instituía con la rotación de los cuadros políticos, ofreciéndoles un futuro y continuidad política al asignarles cargos públicos posteriores dentro del ejecutivo o del propio partido.

2.3 El Nuevo Escenario de la Política Mexicana

Como pudimos apreciar a lo largo de los Capítulos anteriores, la reelección legislativa inmediata tiene distintas consecuencias y alcances dependiendo del sistema político y del momento en el cual sea establecido, por lo cual en este punto del análisis, explicaremos las circunstancias nacionales que han ido redefiniendo al presidencialismo mexicano y la forma en la que los elementos del sistema político se han ido adaptando a este cambio. Analizaremos también a profundidad las implicaciones que la reelección inmediata de diputados traería sobre el sistema de partidos, el sistema electoral y el presidencialismo mexicano contemporáneo.

Comencemos nuestro análisis en el año de 1988, cuando en las elecciones presidenciales, al notarse claramente un fraude electoral, la sociedad y los grupos de poder presionaron a los partidos en el Congreso a jugar un papel más participativo, no sólo en cuanto a la legalidad o legitimidad del ejercicio político sino además en su democratización.

Por esta razón, ciertas reformas fueron permitiendo el debilitamiento del PRI y de las facultades metaconstitucionales del presidente. Inclusive, a través de reformas

netamente electorales. Este último impulso no sólo democratizó el ejercicio político metaconstitucional, sino que también alcanzó al sistema de partidos, a la oposición en el legislativo y al propio PRI.

En cuanto al sistema de partidos se comenzó a democratizar su ejercicio, cuando la representatividad de la oposición se plasmó tanto en el Congreso como en algunos estados y municipios, principalmente por el Partido Acción Nacional (PAN).

Desde los partidos de la oposición también se sufrieron importantísimos cambios internos raíz de la conformación de coaliciones. Por un lado, dichos arreglos con el PRI no les traerían beneficios, ya que si resultaban exitosas, la ganancia política se la adjudicaría el partido aún mayoritario y, si resultaban en legislaciones no exitosas, tendrían que pagar el costo político y hasta electoral en el caso de los partidos que veían la presidencia como algo ahora ya posible. Por el otro lado, no era del todo descabellado para los partidos pequeños sin aspiración presidencial, tomar en cuenta a las coaliciones y a la cooperación como un factor de supervivencia, si era bien manejada la ganancia política ante la opinión pública, que se ha ido convirtiendo poco a poco en otro factor muy importante en este nuevo escenario.

En cuanto al propio PRI, el impulso democratizador se plasmó al interior con las reformas a su reglamento que insertó las elecciones internas de candidatos y, al exterior, con las concesiones que tuvo que hacer a los demás partidos para conseguir su apoyo en las Reformas Constitucionales, algunas de ellas inclusive representando una tendencia a restarle fuerza a la figura presidencial y fortalecer al Congreso Mexicano.²⁸

²⁸ Además, diversos acontecimientos, grupos y actores políticos influyeron en este sentido, por ejemplo, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, el Grupo San Ángel, los programas políticos de gobierno de los candidatos, los denominados “20 compromisos”, la creación de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la Cámara de Diputados, la de la Comisión Nacional de Ideología del Partido Revolucionario Institucional, la intensa participación de la ciudadanía en la elección del 21 de agosto de 1994, el último informe presidencial del sexenio 1988 – 1994 y su réplica, el discurso de toma de posesión del presidente de la República para el sexenio 1994 - 2000, la ley para el diálogo, la conciliación y la Paz Digna de Chiapas del 11 de marzo de 1995 que dio origen a la COCOPA.

Los cambios en el sistema político no se dieron de la noche a la mañana sino que tardaron casi una década para producir efectos realmente visibles. Decimos que casi una década, pues fue hasta nueve años después, en 1997, cuando realmente se dio un momento histórico que cambió la estructura del sistema político en su conjunto mediante un fenómeno en el Congreso que desde ese momento se ha venido repitiendo en las subsecuentes legislaturas hasta la actual, redefiniendo la política nacional.

Este cambio se dio cuando, por primera vez en la historia post-revolucionaria, justamente a la mitad del sexenio del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, en las elecciones legislativas de 1997, ningún partido obtuvo la mayoría de escaños en la Cámara de Diputados. Con ello el PRI, después de 68 años pierde el control mayoritario en la Cámara de Diputados (47.6% de escaños) y la mayoría calificada de dos tercios en el Senado (59.3% de escaños), viéndose forzado a constituir coaliciones para sancionar cualquier legislación secundaria en la Cámara de Diputados y, en ambas Cámaras, para sancionar reformas constitucionales.

Exhortando al lector a no perder el hilo conductor del presente análisis, no debemos perder de vista que, como ya hemos mencionado, lo que todo Estado democrático busca es la eficacia gubernamental al mismo tiempo que el equilibrio de poder o, en otras palabras, la operatividad y la democracia. Siguiendo esta idea, encontramos que el cambio que se dio en el Legislativo en 1997 ha ido reestructurando al sistema político en su conjunto, permitiendo cierto equilibrio de poder con un alto costo en cuanto a la parálisis gubernamental.

Por un lado, al disminuirse el poder del PRI dentro del Congreso también se disminuyó el poder del ejecutivo y así, con la moderación presidencial y el balance institucional, poco a poco han ido entrando al juego político los distintos actores que, para lograr los acuerdos que la nación requiere, han tenido que buscar ciertas tendencias cooperativas, pactos, acuerdos, compromisos y coaliciones en el gobierno y en el legislativo. Es decir, ahora los actores políticos han tenido que encontrar nuevas formas de

comunicación institucional en cuyo seno se comparta la responsabilidad y se equilibre el ejercicio del poder.

Por el otro lado, la entrada de diversos grupos políticos en la lucha por la toma de decisiones; la ambición presidencial; la real competencia electoral de los diversos partidos; y la incertidumbre política; han producido un gobierno dividido. En tal escenario en que no se llega a consensos, se ha producido la parálisis legislativa y el bajo desarrollo de las políticas públicas que tanto han afectado al país. Esto concuerda perfectamente con los postulados teóricos de Arend Lijphart y Robert Dahl, quienes sitúan al presidencialismo como un régimen mayoritario, pues mencionan que en estos sistemas, cuando se quiere hacer más operativo al gobierno se tiende al autoritarismo o a las dictaduras, y cuando se comparte y equilibra el poder se cae en la parálisis gubernamental.

Pese a lo anterior y siendo coherentes con nuestra mención de que el presente trabajo encaja más con las premisas de autores como Jorge Lanzaro, Alonso Lujambio y Daniel Chasqueti²⁹, encontramos que, lo importante no es sólo el conocer el cambio que se dio en la estructura legislativa mexicana a partir de 1997, y ni siquiera el saber el resultado que se produjo de este cambio dentro del sistema político. Lo que a nosotros nos interesa, es analizar la forma en la que ciertas Reformas muy específicas, estratégicas, sistémicas e integrales, permitirían que el reacomodo de estas variables, en este nuevo escenario, produjeran las condiciones de elasticidad institucional necesarias para alcanzar la eficacia gubernamental al mismo tiempo que el equilibrio de poder. En este sentido se vislumbra a la reforma que permitiera la reelección legislativa inmediata como parte de estas reformas sistémicas. Pero comencemos explicando el porqué de la importancia de la profesionalización y responsabilidad legislativa.

Los cambios que se ha ido produciendo desde 1997 no sólo han disminuido el poder presidencial, sino que, al disminuirse también la hegemonía Priísta dentro del poder

²⁹ Quienes argumentan que las características propias de un régimen o de otro, aunque pueden condicionar su funcionamiento, no lo determinan y de esta forma encuentran que en el espectro de democracias presidencialistas también se pueden mostrar regímenes mayoritarios y pluralistas y ser coherentes con el propio sistema,

legislativo, se ha conseguido que el Congreso alcance su autonomía y asuma su rol de órgano de decisión, control e inhibición del ejercicio indebido del poder encomendado al resto de los entes públicos, en particular no siendo más un mero legitimador de las medidas tomadas desde el ejecutivo, sino participando activamente en la toma de decisiones concensadas. Así, en la medida en la que en su seno se construyen las decisiones trascendentales para el país, se concilian los intereses y se procesan las diferencias, el poder Legislativo se ha ido posicionando como un actor fundamental del cogobierno democrático y como una institución clave en el andamiaje del Estado mexicano.

Además de que los cambios que se han venido dando desde 1997 han permitido el equilibrio entre el legislativo y el ejecutivo, estos cambios también han permitido un importante desarrollo del sistema de partidos, pues al entrar la oposición al juego político, poco a poco se ha ido estableciendo en México un sistema pluripartidista donde las distintas fracciones de los partidos entran al juego político bien identificadas por sus intereses e inclusive ideologías, en algunos casos antagónicas.

En este nuevo escenario, la ciudadanía ya no sólo atribuye responsabilidad al partido, sino a los propios legisladores al introducirse desde la LVII Legislatura (1997 – 2000) el sistema electrónico de votación en la Cámara de Diputados, que permite no sólo identificar la votación por partido, sino por diputados. Esta circunstancia se ha traducido al interior de las bancadas, por un lado, en una discusión sobre la disciplina inflexible ó la cohesión negociada (disciplina reflexiva) entre integrantes de un mismo partido en la Cámara; y por el otro lado, en un amplio debate sobre la facultad ciudadana que permita atribuir responsabilidades al actuar de los miembros del Congreso a través de la reelección legislativa inmediata.

Es por ello que, en los años subsecuentes a 1997, se han ido dando algunas propuestas e iniciativas que permitan Reformar la Constitución para permitir la reelección legislativa inmediata de los legisladores tanto por parte de la Cámara de Diputados, de Senadores y de las Legislaturas Locales. Entre ellas encontramos las siguientes iniciativas de reforma al Artículo 59 Constitucional:

2.3.1 Iniciativas de Reforma al Artículo 59 Constitucional en 1998

El jueves 29 de octubre de 1998 se presentaron dos iniciativas en materia de Reelección Inmediata de legisladores. La primera de ellas, a cargo del diputado Mauricio Rosell Abitia, del Partido Revolucionario Institucional, pretendiendo reformar el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La segunda de ellas, a cargo del diputado Julio Castrillón Valdez, a nombre de integrantes de los diversos grupos parlamentarios de la LVII Legislatura, pretendiendo realizar modificaciones y adiciones a los artículos 59, 66, 73 y 93, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto a la propuesta del Diputado Mauricio Rosell Abitia, su iniciativa proponía que:

- 1) Los Senadores pudieran ser reelectos por una sola ocasión para ocupar el mismo cargo durante el período inmediato y los diputados hasta en tres.
- 2) Transcurridos dichos períodos, los Senadores y Diputados pudieran presentarse nuevamente como candidatos al mismo cargo, una vez pasado por lo menos un período intermedio.
- 3) Los legisladores electos, por los principios de mayoría o de representación proporcional, no pudieran ser reelectos por el de representación proporcional.
- 4) Los Senadores y Diputados suplentes pudieran ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio por más de dos períodos consecutivos los primeros y por más de tres períodos consecutivos los segundos.
- 5) Los Senadores y Diputados propietarios que no pudieran ser reelectos para el período consecutivo tampoco pudieran ser reelectos con el carácter de suplentes.

Pese a que esta iniciativa fue turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales³⁰ - donde no fue aprobada y así nunca se discutió en Pleno - lo importante de la misma es que hace una diferencia entre los períodos para los que pueden ser electos los Senadores y los Diputados. Limita la reelección de los Senadores a un período

³⁰ Gaceta Parlamentaria, número 146, miércoles 28 de octubre de 1998. (179)

consecutivo, permitiendo que, transcurrido un período intermedio, puedan presentarse nuevamente como candidatos. Limita a aquellos legisladores electos por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, a ser reelectos nuevamente por el principio de representación proporcional. Establece la reelección para Senadores y Diputados suplentes.

Por su parte, la segunda iniciativa en materia de reelección legislativa, presentada por el Diputado Julio Castrillón Valdez, de la LVII legislatura, pretendía realizar modificaciones y adiciones a los artículos 59, 66, 73 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En lo relativo a las modificaciones al Artículo 59 constitucional establecía los siguientes criterios:

- 1) Los Senadores y Diputados pueden ser reelectos para períodos consecutivos.
- 2) Los Diputados por el principio de representación proporcional y los Senadores podrán ser reelectos por un período.
- 3) Los Diputados de mayoría relativa podrán ser reelectos hasta por tres períodos.
- 4) Los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos con el carácter de suplentes para el período inmediato.

Esta iniciativa también fue turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, en cuyo seno se dictaminó el sábado 14 de diciembre de 2002, que sólo sería conveniente en cuanto a las reformas al Artículo 66 constitucional, es decir, sin tocarse el punto de la reelección legislativa. Así se aprobó en la Cámara de Diputados con 339 votos a favor, 75 en contra y 22 abstenciones. Mas tarde, ya reformada la iniciativa tan sólo quedando lo relativo al Artículo 66 constitucional, fue Dictaminada y aprobada en la Cámara de Senadores con 95 votos en pro, el lunes 15 de diciembre de 2003, para finalmente ser publicada en el Diario Oficial de la Federación el lunes 2 de agosto de 2004.³¹

³¹ Ibid,

El 24 de noviembre de 1998, la Cámara de Senadores presentó una propuesta para que los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión pudieran ser reelectos para el mismo cargo y para el período inmediato, pero condicionando el porcentaje de candidaturas a los partidos, las ocasiones en que pudieran ser reelectos los legisladores y otra serie de medidas técnicas más complicadas³².

La iniciativa proponía que:

- 1) Los Senadores pudieran ser reelectos en una ocasión y los diputados hasta en dos.
- 2) Quienes hubieran ocupado el cargo de Diputado o Senador únicamente podrán volver a presentarse como candidatos a los mismos.
- 3) Los partidos políticos no podrán registrar para ser reelegidos, a más del 50% de los candidatos que postularan en un proceso electoral federal.
- 4) Para poder ser reelectos los Senadores de primera minoría debieran ocupar el segundo lugar en la lista de dos fórmulas de candidatos que los partidos políticos registraran para la elección respectiva.
- 5) Los Diputados elegidos, ya sea por el principio de mayoría relativa o de representación proporcional, no pudieran ser reelectos por el de representación proporcional.
- 6) Los Senadores y Diputados suplentes podrán ser electos con el carácter de propietarios, siempre y cuando no hubieren estado en ejercicio por más de dos períodos consecutivos los primeros, y por más de tres períodos consecutivos los segundos, pero los Senadores y Diputados propietarios no pudieran ser reelectos por una tercera o cuarta ocasión consecutiva, respectivamente, con el carácter de suplentes.

2.3.2 Iniciativas de Reforma al Artículo 59 Constitucional en el 2001

El 6 de febrero de 2001 el Congreso de Baja California presentó una Iniciativa de Reforma al segundo párrafo de la Fracción II del Artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se proponía que los diputados propietarios o suplentes de las Legislaturas de los Estados pudieran ser reelectos para el período

³² Cámara de Senadores, Diario de Debates del 24 de noviembre de 1988, México, 1988, <http://www.senado.gob.mx/diario.php?ver=diario&legislatura=LVII&a=II&diario=26&período=Primer%20Período%20Ordinario&fecha=Noviembre%2024%2C%201998>

inmediato en la forma, términos y condiciones que señalen las leyes estatales, debiendo separarse de su encargo 90 días antes de la elección. Aunque esta iniciativa no fue aprobada, su valor radica en ser la primera iniciativa, desde el siglo XIX, que propone la reelección de los legisladores locales.

El 27 de marzo de 2001 el Diputado Amador Rodríguez Lozano, del Partido Revolucionario Institucional, presentó una iniciativa que proponía Reformas a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación al Poder Legislativo³³.

En cuanto a la reelección, esta iniciativa proponía que:

- 1) Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión pudieran ser reelectos para el mismo cargo para el período inmediato.
- 2) Que los Senadores pudieran ser reelectos en una ocasión y los Diputados hasta en dos.
- 3) Quienes hubieran ocupado un cargo de Diputado o Senador únicamente pudieran volver a presentarse como candidatos a los mismos, después de haber mediado por lo menos un período del cargo respectivo.
- 4) Los partidos políticos no podrán registrar para ser reelegidos, a más del 50% de candidatos que postulen a un proceso electoral federal.
- 5) Para poder ser reelectos, los Senadores de primera minoría deberían ocupar el segundo lugar en la lista de dos fórmulas de candidatos que los partidos políticos registren para la elección respectiva.
- 6) Los Diputados elegidos por los principios de mayoría relativa o representación proporcional, no podrían ser reelectos nuevamente por representación proporcional.
- 7) Los Senadores y Diputados suplentes podrían ser reelectos con el carácter de propietarios, siempre y cuando no hubiesen estado en ejercicio por más de dos cargos consecutivos los primeros, y por más de tres períodos consecutivos los segundos; pero los Senadores y Diputados propietarios no pudieran ser reelectos por una tercera o cuarta ocasión consecutiva, respectivamente con el carácter de suplentes.

³³ Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria del 27 de marzo del 2001, <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

2.3.3 Iniciativa de Reforma al Artículo 59 Constitucional en el 2004

Finalmente el 4 de febrero del 2004 el Diputado Germán Martínez Cázares, del PAN presentó una iniciativa para reformar los artículos 59 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de juicio ciudadano a representantes del Congreso de la Unión.

Su iniciativa proponía que reformando el Artículo 59 se consiguiera que :

- 1) Los Senadores propietarios o los suplentes que hubieren estado en ejercicio podrán ser electos para un período consecutivo.
- 2) Los Diputados propietarios o los suplentes que hubieren estado en ejercicio podrán ser reelectos hasta en tres períodos consecutivos.
- 3) Los Senadores y los Diputados propietarios que hayan sido electos en los términos del párrafo anterior no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

También proponía reformar el Artículo 116 constitucional en el siguiente sentido:

Artículo 116. ...

II. ...

Los Diputados propietarios a las Legislaturas de los estados, o los suplentes que hubieran estado en ejercicio, podrán ser reelectos para el período inmediato en los términos que señalen las Constituciones de los estados.

Ese mismo 4 de febrero del 2004 la iniciativa fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales³⁴ en la cual el Partido Acción Nacional demandó que en la sesión del 9 de marzo se dictaminara, junto con otras 10 iniciativas para reformar los artículos 59 y 116, a fin de permitir la reelección legislativa presentadas por Diputados, una más por un Senador

³⁴ Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1429, viernes 6 de febrero de 2004

y dos por Congresos estatales³⁵. El planteamiento fue hecho por el coordinador adjunto de la bancada panista, Germán Martínez, y a pesar de haber sido respaldada por el PRD, el PRI mostró sus reservas y pidió posponer la discusión.

Enrique Escalante Arceo (PRI), coordinador de la Subcomisión de Reforma del Estado, dijo que en ese tema no había posiciones definidas dentro de los partidos, por lo que pidió que se siguiera estudiando y dictaminara hasta el próximo período de sesiones. Jesús Lomelí Rosas (PRI) propuso que el tema de la reelección se abordara en el marco de una reforma electoral integral, mientras que Manuel Camacho Solís, del PRD, estuvo de acuerdo en que se pospusiera el dictamen pero que no por ello se detuviera.³⁶

Al no dictaminar las comisiones de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos la propuesta en la Cámara de Diputados, los Senadores Genaro Borrego (PRI), César Jáuregui (PAN) y Demetrio Sodi (PRD) decidieron recolectar las firmas necesarias para avalar el dictamen en el Senado y, para el 18 de marzo, 28 priístas decidieron firmar el dictamen a los que se agregaron 45 del PAN; 10 del PRD; 5 del PVEM y un independiente.

Por su parte, la Cámara de Diputados mandó elaborar una encuesta respecto a este tema entre el 17 de febrero y el 19 de marzo y cuyos resultados se presentaron el martes 4 de mayo reflejando que el 78.9 por ciento de los Diputados Federales estaban de acuerdo con la reelección legislativa³⁷. Los legisladores que estaban "muy de acuerdo" representan 56.4 por ciento y los que estaban "poco de acuerdo" 22.5 por ciento ; los que estaban "nada de acuerdo" sumaban 12.6 por ciento y los que "no sabían" sólo 8.5 por ciento.³⁸

³⁵ Se expone la iniciativa del Diputado Germán Martínez Cázares por ser con la que se desata la discusión sobre la reforma constitucional a las disposiciones relativas a la reelección legislativa

³⁶ Teherán Jorge y Jiménez Sergio, Posponen el debate sobre reelección El Universal, Lunes 08 de marzo de 2004

³⁷ Jorge Herrera y Sergio Jiménez, De Acuerdo con Reección, 78 por ciento de los Legisladores, El Universal, Miércoles 05 de mayo de 2004, Nación, página 14

³⁸ Nayeli Cortés, Reelección Inmediata de Legisladores, Avalan, El Universal, Viernes 30 de abril de 2004, Nación, página 12.

Finalmente, en la Cámara de Diputados se aprobó una iniciativa que permitiría que un Diputado Federal esté en su curul por cuatro legislaturas de tres años cada una y en el caso de los Senadores para que sólo se pudieran reelegir por un período de seis años³⁹, se turnó al Senado y el 14 de diciembre se pospuso en el pleno del Senado la discusión del tema y la iniciativa fue presentada sólo para la primera lectura⁴⁰, se turnó a las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos Segunda, y se clausuró el período ordinario de sesiones del 2004.

Debemos recordar que desde el 18 de marzo de 2004 la iniciativa ya contaba con el respaldo de 89 Senadores, lo cual garantizaba su aprobación. Sin embargo, en la votación del 11 de febrero del 2005 se registraron 51 sufragios en favor y el mismo número en contra, pues 38 legisladores, en su mayoría del PRI, votaron en contra o no asistieron a la sesión.

El Senador Genaro Borrego fue el único priísta que mantuvo su firma de apoyo al dictamen, mientras que otros 19 senadores de su partido decidieron cambiar su voto, y 7 más no asistieron⁴¹. Como ya hemos mencionado, para realizar una reforma Constitucional se requiere, de acuerdo a la propia Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 135 que:

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados...

³⁹ Lilia Saúl y Jorge Herrera, Revisan Senadores Tema de Reelección El Universal, Miércoles 15 de diciembre de 2004, Nación, página 12

⁴⁰ En el proceso legislativo se requiere de dos lecturas de la iniciativa para proceder posteriormente a su discusión y votación.

⁴¹ El Programa de Acción del PRI impide apoyar la reelección legislativa pues dicho documento puntualiza: "...el PRI postula que una decisión de esa naturaleza obstruiría la formación y movilidad de los cuadros políticos... No puede omitirse el peso histórico que el principio de no reelección tuvo y tiene en la historia de México. En ese marco debe reiterarse que su vigencia no es capricho alguno...".

Por lo que al no obtenerse este mínimo en el Senado, el dictamen de la iniciativa fue devuelto a las comisiones senatoriales de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos.

Como hemos podido apreciar a lo largo del presente Capítulo, la reelección legislativa inmediata se inserta en escenarios históricos precisos y dinámicos, pero al mismo tiempo sus repercusiones varían de acuerdo a las demás variables del escenario en el que se mueve, por lo que en el próximo Capítulo analizaremos a la reelección legislativa inmediata como un elemento coherente y lógico dentro de un todo conceptualizado como el propio sistema político mexicano.

Capítulo III

LA REELECCIÓN LEGISLATIVA INMEDIATA Y EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO.

Remitiéndonos a la Teoría General de Sistemas podemos decir que un sistema es más que un conjunto ordenado. Es más bien el universo que engloba una serie de elementos interrelacionados entre sí, que interactúan, se complementan, cambian de preponderancia en un dinamismo armónico y coherente con la totalidad de dicho universo. Este instrumento conceptual sirve a los analistas sociales para explicar una multiplicidad de realidades, entenderlas, ordenarlas, analizarlas y compararlas.¹ Así, podemos ubicar a nuestro objeto de estudio, la reelección legislativa inmediata, como un elemento en algunos casos trascendente de los subsistemas que integran al Sistema Político Mexicano.

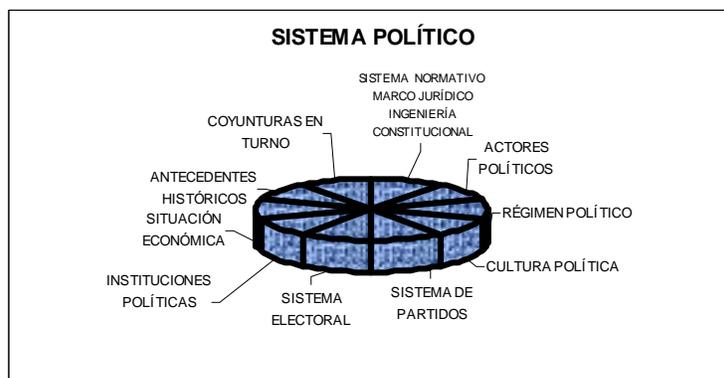


Figura 1.2 Esquemización de una conclusión obtenida por el ponente de la Tesis Mario Castillo Rodríguez

De hecho, en los capítulos anteriores ya hemos abordado la relación entre la reelección legislativa inmediata y algunos de los elementos del Sistema Político Mexicano, tales como el marco jurídico, el régimen presidencial o los antecedentes históricos, por lo

¹ La Teoría General de Sistemas fue concebida por Ludwig von Bertalanffy en la década de 1940, con el fin de constituir un modelo práctico para conceptualizar los fenómenos que la reducción mecanicista de la ciencia clásica no podía explicar. Bertalanffy Ludwig Von, Teoría General de Sistemas, Milán,. 1971 1ª ed. Ed. Instituto Librario Internacional

que el objeto de este capítulo es abordar la relación con los demás elementos del sistema con los que pudiera tener relación.²

Sistema Político Mexicano Esquema 1.1	
Elementos	Relación con la Reelección Legislativa Inmediata
SISTEMA NORMATIVO	El marco Jurídico Nacional establece, en el artículo 59 constitucional que "Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato". Sin embargo la importancia de la normatividad va más allá de la identificación de la previsión jurídica de la figura de la Reelección. Así encontramos en el estudio de la INGENIERÍA CONSTITUCIONAL en su conjunto, el andamiaje que estructura la relación de la Reelección legislativa con los demás elementos sistémicos como lo estudiamos en el Capítulo I.
ANTECEDENTES HISTÓRICOS	El devenir histórico muestra cómo los acontecimientos políticos y sociales no desaparecen de la memoria colectiva del pueblo, sino que como sedimento van acumulándose y produciendo efectos concretos. Así podemos explicar la coherencia de la prohibición de la reelección legislativa en un momento determinado de la historia Nacional y el cuestionamiento de su vigencia bajo otro momento histórico como quedó demostrado en el Capítulo II
RÉGIMEN POLÍTICO	Como ya hemos mencionado, el régimen bajo el cual se ha configurado el sistema político mexicano es el del PRESIDENCIALISMO, mismo que sufrirá la eficacia o ineficacia, la estabilidad o inestabilidad, el desarrollo democrático o antidemocrático de las reformas concernientes a la Reelección Legislativa Inmediata.
INSTITUCIONES POLÍTICAS	El establecimiento de organismos como el Instituto Federal Electoral o el Instituto Federal de Acceso a la Información pueden llegar a ser mecanismos garantes del desarrollo democrático. Los espacios de cabildeo dentro del Congreso o los propios partidos políticos son indiscutibles instituciones vinculatorias de la sociedad y el gobierno. Sin embargo es en las instituciones donde el ciudadano tiene permanente contacto con el Estado en las que se desarrolla la vida pública nacional como lo son las instituciones educativas, de seguridad social, etc. No debemos perder de vista los niveles de gobierno, elementos como el federalismo, el peso del municipio, de la división de poderes, etc. No obstante lo anterior, y como a continuación explicaremos, para la efectiva vinculación ciudadana con los legisladores que pretendan reelegirse, se propone crear instituciones especializadas que permitan crear mecanismos alternativos para el control, por parte de la ciudadanía, del desempeño de sus representantes, es decir, mecanismos de rendición de cuentas ó, lo que algunos teóricos llaman "accountability", que implica que todos los agentes públicos, estén sujetos a controles apropiados e institucionalizados sobre la legalidad de sus actos, es decir, mecanismos de la responsabilización, de rendición de cuentas a la sociedad.
CULTURA POLÍTICA	En México, en las últimas décadas, ha habido un rápido desarrollo de ciertos sectores sociales en términos ciudadanos. Por un lado encontramos una muy plural percepción política y opinión pública y al mismo tiempo encontramos las viejas formas aún funcionando eficazmente. Sectores organizados participan de la vida pública e inciden determinantemente, mientras intereses ajenos al bienestar social toman fuerza y encuentran rendijas por donde cuelan sus intereses en la agenda nacional. En este escenario se inserta la Reelección legislativa inmediata y su discusión como a continuación será desarrollada.
SISTEMA DE PARTIDOS	Absolutamente toda la discusión sobre la reelección legislativa inmediata está permeada por la configuración del sistema de partidos mexicano, pues aunque el legislador tuviera la facultad de reelegirse de nada le valdría si no es "nominado" antes por el partido político como mas adelante explicaremos

² Esquema 1.1 conclusión obtenida por el ponente de la Tesis Mario Castillo Rodríguez

SISTEMA ELECTORAL	La prohibición de candidaturas independientes, el financiamiento a los postulantes y a los partidos políticos, la ausencia de obligatoriedad en las primarias, la existencia de plurinominales, etc. configuran los aspectos "Técnicos" a partir de los cuales, en un trabajo de precisión quirúrgica debe girar la discusión en torno a la reelección legislativa pues de ellos dependerá el éxito o fracaso de su implementación.
COYUNTURAS EN TURNO	El análisis de un momento político específico tan sólo puede ser una fotografía que refleje dicho momento pero del cual sólo se podrá tener la certeza de su movilidad. La realidad social es dinámica y aunque existen patrones no es posible establecer leyes de comportamiento, existen tendencias, pronósticos, inercias, pero la realidad es tan compleja que hace pretencioso cualquier análisis que garantice un resultado. De esta forma es posible señalar algunas sugerencias y probabilidades en los resultados de las Reformas al Estado, en este caso respecto a la Reelección legislativa inmediata; sin embargo la aprobación de esta reforma, la implementación, el desarrollo, y en su caso el éxito o el fracaso de la misma puede depender de una multiplicidad de elementos fuera del alcance analítico del presente estudio.
ACTORES POLÍTICOS, GRUPOS DE INTERÉS, DE PRESIÓN Y DE PODER	Actores políticos como los partidos, sindicatos, empresas, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, asociaciones políticas, medios de comunicación, funcionarios públicos, políticos en activo, movimientos sociales, cultos religiosos, grupos homogéneos, organizaciones intermedias, etc. Tendrán un papel preponderante en la discusión sobre las ventajas y las desventajas de la reelección legislativa inmediata debido a la influencia de estos sectores en el actuar de los representantes que pretendan reelegirse
ECONOMÍA NACIONAL	Es indiscutible el papel preponderante de la economía nacional como una determinante del rumbo de ciertas medidas, éxitos o fracasos de reformas, dirección de la opinión pública o como factor determinante de decisiones políticas, sociales o administrativas. Sin embargo, y aunque se reconoce su importancia como elemento del sistema político, no tiene relación con la reelección legislativa inmediata. Se podría forzar el análisis al encontrar un vínculo entre ambas y hablar de las dietas parlamentarias, los honorarios de los cuerpos técnicos y de asesores, de la capacitación, del financiamiento público, etc. pero realmente consideramos muy forzado el introducir este subsistema como una variable de nuestro análisis.

A continuación se presenta el estudio de los elementos sistémicos aún no analizados que tienen relación con la Reelección Legislativa inmediata. Por razones metodológicas y técnicas que en el desarrollo del presente capítulo serán explicadas, se ha decidido integrar el análisis del sistema electoral con el sistema de partidos y, por otro lado, el de la Cultura Política con el de las Instituciones Políticas, manteniendo aparte el estudio de los actores políticos y los grupos de interés, presión y poder .

3.1 El Sistema de Partidos, el Sistema Electoral y la Reelección Legislativa Inmediata.

La mayor crítica que se ha hecho al intentar establecer en México la reelección Legislativa inmediata radica en el hecho de que al poder ser elegido el representante para un nuevo periodo atendería más a los grupos que lo patrocinan que al interés público de una comunidad, interés integrado a través de un programa político – administrativo coherente desarrollado por el partido político al que pertenezca. Este razonamiento es, en muchos

casos, acertado pero necesitamos estudiar a fondo a los partidos para conocer los candados técnicos tanto políticos como legales de los mismos que podrían resolver esta problemática.

La importancia y el significado de los partidos radica en el hecho de que es a partir de la institucionalización de los grupos de poder en torno a una organización ideológicamente coherente, estructurada, jerarquizada y programática que se da un cambio radical en la vida de los estados, los gobiernos y se entra al modernismo político; a un estado de madurez institucional y organizativa; de definición de prioridades y de los métodos para conseguir las, lo que reconfigura el escenario de cada Estado – nación y trastoca cada uno de los elementos de los sistemas políticos de cada país e, inclusive a nivel internacional, con alianzas y acuerdos entre los partidos ideológicamente identificados en diferentes países del mundo.

Ahora bien, aterrizando la relación del sistema de partidos con la reelección legislativa esgrimamos la siguiente serie de ideas: Definiendo la democracia como el régimen en el cual los gobiernos son escogidos por los gobernados por medio de elecciones sinceras y libres y siguiendo la teoría de la representación desarrollada por los filósofos del siglo XVIII en el cual el elector da al elegido un mandato para actuar a su nombre.

El partido es una institución política, surgida en el contexto de una legislación nacional, libremente formada por ciudadanos y grupos de diferentes sectores de la población, que aunando su inquietud política a la voluntad de defensa de sus intereses – manifestados en un programa ideológico, directo o indirecto-, tratan por medio de su organización y una estrategia y tácticas adecuadas, alcanzar el poder ya sea por vía electoral o revolucionaria, y una vez alcanzado, mantenerse en él.³

Veamos como ha interferido la existencia de los partidos políticos en los Estados a través de las palabras de Maurice Duverger:

³ Partidos Políticos, Rodríguez Araujo Octavio, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª ED, 1986.

“Tanto la elección, como la doctrina de la representación, han sido profundamente transformados por el desarrollo de los partidos. No se trata, en lo sucesivo, de un diálogo entre el elector y el elegido, la nación y el Parlamento; se ha introducido un tercero entre ellos, que modifica radicalmente la naturaleza de sus relaciones. Antes de ser escogido por sus electores, el diputado es escogido por el partido; los electores no hacen más que ratificar esta selección. El elector puede escoger entre varios candidatos, pero cada uno de éstos es designado por un partido con lo que el elegido recibe un doble mandato, del elector y del partido. ... La terminología norteamericana distingue claramente la “nominación”, acto de designación del candidato por un partido y la “elección”, selección hecha por los ciudadanos entre los candidatos propuestos por los diferentes partidos”⁴

Cuando los opositores a la reelección legislativa inmediata argumentan que el legislador que pretenda reelegirse dejará de atender la agenda institucional definida, coherente, pública y sistemática del partido al que pertenece, dichos retractores olvidan que, pese a la posibilidad de ser reelectos por la ciudadanía o inclusive por los grupos de interés, los legisladores antes deberán ser “nominados” por su partido. Es decir, si no son seleccionados, nominados o elegidos como candidatos primeramente por el partido, no importa que puedan ser reelectos pues no podrán participar en las elecciones. Lo anterior siempre y cuando, como en el caso mexicano, no se permitan las candidaturas independientes ni sean forzosas las elecciones primarias dentro de los partidos, además de otros candados que a continuación se explicarán dentro del estudio de los sistemas de partidos y electorales.

3.1.1 El Sistema de Partidos, el Sistema Electoral y el Caso Mexicano

Si el simple surgimiento de los partidos políticos ha trastocado a los Estados, la modalidad en el desarrollo de los mismos dentro de cada Estado también ha configurado cada régimen político. Es decir, las modalidades de coexistencia de varios partidos dentro de un mismo país definen el sistema de partidos y éste a su vez al régimen político. Esta convivencia depende de factores numerosos y complejos, unos propios a cada país y otros

⁴ Duverger, Maurice. Los Partidos Políticos. 1ª ed., México, Ed. Fondo de Cultura Económica. 1957, P 378

generales. Dentro de los primeros está la tradición, la historia, estructura económica y social, creencias religiosas, composición étnica, las rivalidades nacionales, etc. Mientras que las características generales son el régimen electoral que determina el número de partidos, la dimensión, las alianzas, y la representación de cada partido.

Las aspiraciones, creencias, ideologías, necesidades, tradiciones y cualquier manifestación social, económica, cultural, etc que se inserten en el escenario público por la controversia que generen, al subir entre los representantes del pueblo como tema de discusión, se convierte en un asunto político. Estas posturas, en algunos casos, se polarizan definiendo en la geometría política su ubicación, lo que no descarta que puedan coexistir con otras posturas. Inclusive encontramos que las ideologías totalitarias pueden coexistir y engendrar un multipartidismo pues hay varios dualismos: Este- oeste, norte- sur, comunistas - anticomunistas, liberales- conservadores, centralistas- federalistas, clericales - laicos, monárquicos – republicanos, cristianos- protestantes y, desde luego, las diferencias étnicas y nacionales en los estados que agrupan a comunidades étnicas y políticas diferentes⁵.

Los distintos tipos de alianzas que se pueden dar entre defensores de tal o cual postura es lo que generará dentro de cada Estado al sistema de partidos, ya sea partido único, bipartidismo, tripartidismo o multipartidismo. Ahora bien, en el caso mexicano hemos escuchado que se habla de un sistema de partido único predominante entre 1928 y principios de los 80s, pero habría que preguntarnos: ¿Qué tan adecuado sería hablar del caso mexicano como un régimen unipartidista?. Comencemos aclarando que el régimen de partido único no es más que la adaptación a la dictadura de una técnica general nacida del mundo democrático; la gran innovación política del siglo XX no es el partido único, sino el partido.

⁵ Checos y Eslovacos en la República de Masaryk, Servios y Croatas en la antigua monarquía yugoslava, Húngaros y Eslavos en el Imperio de los Hamburgo, autonomismo vasco y catalán en España, etc.

En general, se ha entendido al régimen de partido único como el que ha concebido teóricamente dentro de su ideología, programa y acción política la prerrogativa de la no tolerancia de otros partidos. Así, encontramos regímenes totalitarios fascistas, nazis o comunistas. Sin embargo, existen ejemplos de régimen de partido único que no incluyen dentro de su doctrina el monopolizar la organización política del Estado - como el caso del Partido Republicano del Pueblo en Turquía, que funcionó de 1923 a 1946 como partido único pero tendía a la democracia, no imponía a sus miembros una fe o una mística-. Este régimen de partido político único, no descansó jamás en una doctrina de partido político único, no dio al monopolio un carácter oficial, sino que siempre se sintió molesto por dicho monopolio.

De la misma forma, en México en 1933, el PNR propuso disolver a todos los partidos locales y regionales afiliados a él argumentando la necesidad de “Estabilizar” el escenario político nacional a partir de la *unidad* en torno al propio PNR, lo que prácticamente desapareció a todos los partidos estables. Esto como una respuesta a una coyuntura específica y no como una doctrina o como parte de una ideología totalitaria. Es decir, del mismo modo del que se puede hablar de un partido único virtual, a propósito de los partidos totalitarios que funcionan en un sistema pluralista, parece posible hablar de pluralismo virtual a propósito de algunos partidos únicos. En otras palabras habría que distinguir el partido único provisional y el partido único definitivo.

Aunque sería posible identificar al sistema de partido mexicano posterior a 1933 como un régimen de partido único provisional, sería aún mas correcto hablar de partido hegemónico, pues aunque en la praxis la viabilidad del acceso y conservación del poder, toma de decisiones, inserción gubernamental y desarrollo político – institucional pertenecía únicamente al PNR, - posteriormente PRI - realmente ni en su discurso pretendía ser el único partido ni formalmente lo era. Recordando la segunda Convención Nacional del PNR de 1933, lo que se acordó fue que todos los partidos locales y regionales *afiliados* que integraron el PNR se disolvieran. Así, si bien es cierto que los únicos partidos viables, serios e institucionalizados eran esos partidos afiliados, hay que subrayar que formalmente no se habló de la dismantelar a todos los partidos políticos.

Dentro de la teoría de Sistema de Partidos, cuyo principal precursor ha sido por mucho Maurice Duverger y a quien en este análisis nos apegaremos, tan sólo se concibe conceptualmente a los regímenes de partido único, a los sistemas bipartidistas, tripartidistas y multipartidistas. Es decir, no se habla de categorías como la de “Partido Hegemónico”. Sin embargo, vale la pena usar este concepto para el caso mexicano pues es mucho más preciso que el de régimen de partido único provisional.

Finalmente y en lo que a nuestro análisis concierne, habría que subrayar el hecho de que la prohibición de la reelección legislativa inmediata, como pudimos apreciar en páginas anteriores, al inscribir el mecanismo de *rotación – castigo – recompensa* dentro del sistema de partidos vigente en aquel entonces, fomentó el régimen de “Partido Hegemónico”. Es decir, al fortalecer al único partido viable no impulsó el desarrollo democrático del sistema de partidos, sino sólo a uno de ellos. Sin embargo, hoy día, con un multipartidismo en vías de desarrollo, los retractores de la reelección legislativa inmediata argumentan que ésta acarrearía el debilitamiento del sistema de partidos en su conjunto.

Para no caer en este error debemos tomar en cuenta otras reformas que, aunque en su momento fortalecieron al régimen de partido hegemónico, hoy en día podrían consolidar el sistema de partidos en su conjunto.

Estamos hablando de reformas como la de 1963 que introdujo la figura de representantes plurinominales. La prohibición de candidaturas independientes en 1946 vigente a la fecha; la Reforma de 1988 que incrementó el número de escaños plurinominales, manteniendo la cantidad de distritos y elevando el grado de representación. Medidas que, bajo un sistema de partido hegemónico, beneficiaron únicamente al PNR pero que, bajo un esquema multipartidista, sostienen al sistema de partidos en su conjunto.

Por otro lado encontramos medidas modernas dentro del sistema electoral que se suman a las anteriores, como la creación de un Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que establece candados al financiamiento privado de los

partidos; o, inclusive, la ausencia de la obligación de elecciones primarias para los partidos políticos.

3.2 Cultura Política, Instituciones Políticas, y la Reelección Legislativa inmediata.

El objetivo del presente apartado es conocer la interacción positiva o negativa que pudiera existir entre la reelección legislativa inmediata, la cultura política nacional y las instituciones políticas.

3.2.1 Instituciones Políticas y Reelección Legislativa Inmediata; La importancia del “Accountability”

Cuando hablamos de instituciones políticas estamos pensando en estructuras establecidas legal y legítimamente con un fin político. Generalmente forman parte del gobierno pero pueden estar también dentro de la Sociedad Civil. Su común denominador es la politización de sus objetivos, los medios para alcanzarlos y el reconocimiento legal de su existencia. Así, encontramos que en México hay diversos tipos de “instituciones políticas”, desde el propio régimen político encontramos la Institución presidencial con su respectivo organigrama y Secretarías de Estado; dentro del legislativo encontramos al Congreso de la Unión, conformado en un bicameralismo con su Cámara de Diputados y Senado y al interior de ellos a las coordinaciones de bancada, las Comisiones, las Secretarías Técnicas, etc. También encontramos al propio Poder Judicial que aunque no es una institución política formal, por su actividad funcional, muchas veces su actividad conlleva implicaciones políticas. En cuanto a la sociedad civil encontramos a las Asociaciones Políticas Nacionales y algunas organizaciones de la sociedad civil.

Es importante aclarar que existen instituciones políticas cuya esencia se encuentra simultáneamente dentro del Estado y dentro de la sociedad civil, ya sea por su estructura

organizacional, su función o su propia naturaleza. En este rubro entran los partidos políticos o incluso organismos descentralizadas o autónomas como el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Federal Electoral o el Instituto Federal de Acceso a la Información, etc.

En este punto cabe hacer un alto en el camino y retomar algunos planteamientos de la teoría política contemporánea respecto a éste tipo de instituciones, y en especial, su relación con el tema que nos compete.

En el esquema 1.1., en el apartado de instituciones políticas, hablábamos de la conveniencia de los mecanismos institucionales que permitieran la efectiva vinculación ciudadana con los legisladores que pretendan reelegirse, instituciones especializadas que permitan crear alternativas para el control, por parte de la ciudadanía, del desempeño de sus representantes. Desafortunadamente en la vida nacional no existen estos mecanismos especializados. Sin embargo en la teoría de la ciencia política y la administración pública encontramos autores contemporáneos como Adam Przeworski, Susan Stokes, José María Maravall o Bernard Manin⁶ quienes dejan ver una solución a este tema y encuentran como un elemento indispensable del sistema democrático – representativo la “*accountability*”

En términos generales, la teoría de la “*accountability*” establece que tanto para la política como para la gestión pública deben existir instrumentos que hagan exigible la rendición de cuentas del representante hacia el representado. Estos mecanismos de responsabilización y rendición de cuentas no sólo deben ser controles apropiados e institucionalizados que vigilen la legalidad de los actos de los representantes, sino instrumentos que fiscalicen rigurosamente el desempeño eficiente y profesional de la gestión pública.

Ahora, si bien es cierto que los legisladores no operan directamente en la “aplicación” de la administración pública, por su propia naturaleza es posible aplicar en

⁶ Mallorquín Carrillo Elfego Ajax. La No Reelección Consecutiva en el Poder Legislativo Mexicano y la Expectativa de Evaluación y Sanción del Electorado a los Representantes (accountability). Tesina Universidad Nacional Autónoma de México. 2001. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

ellos la teoría de la “*accountability*”, pues son representantes públicos. El hecho de que en el Congreso Mexicano, no existan mecanismos para exigirles responsabilidad, profesionalismo y eficacia en sus actos, no es una justificación para continuar con esta situación.

En este orden de ideas encontramos una profunda vinculación entre la discusión sobre la reelección legislativa inmediata y la “*accountability*”, pues, si es fundamental implementar instrumentos de control y rendición de cuentas de los legisladores para con sus representados en el contexto actual, en el caso, de que se llegara a permitirse la reelección legislativa inmediata, precisamente una de las reformas constitucionales indispensables para optimizar las ventajas de este cambio sería la instrumentación de mecanismos de control sobre los representantes que se reeligieran.

En cuanto a la reelección legislativa inmediata debemos decir que a la institución política que más trastocaría sería, por obvias razones, al Congreso de la Unión y a los órganos que lo conforman - como la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política, la Secretaría General, la Contraloría Interna, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la Coordinación de Comunicación Social, la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas – pero, sobre todo, a las Comisiones, ya sean de gobierno, de dictamen legislativo, de investigación, de vigilancia, o administrativas.

Las Cámaras de Diputados y de Senadores están reguladas a través de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y dicha ley está estructurada pensando en la operatividad de legisladores que no puedan reelegirse, por lo que no fomenta ni la profesionalización legislativa ni la vinculación ciudadana. Pero, por otro lado, tampoco contempla medidas que permitan regular, supervisar, fiscalizar o calificar el desempeño de los legisladores que entren en el supuesto de la reelección inmediata, es por ello que en el marco de la teoría de la “*accountability*” sería indispensable desarrollar estos mecanismos de control.

3.2.2.- Cultura Política y Reelección Legislativa Inmediata

Mucho antes de la propia existencia del Estado Nación como hoy se conoce, múltiples pensadores han buscado la relación de la cultura de un pueblo con el régimen al que pertenecen, estableciendo a este vínculo bajo el concepto de “Cultura Política”. Los historiadores, poetas y dramaturgos griegos y romanos describen las costumbres de espartanos, atenienses, corintios, partos, caledonios, judíos y otros pueblos en tiempos de guerra y de paz. Ya Platón en *La República* arguye que “los gobiernos varían a la par de las disposiciones de los hombres y que debe haber tanto de los unos como de las otras”. Por su parte, Aristóteles no solamente reconoce la importancia de las variables culturales políticas, sino que también examina su relación con variables de estratificación social por una parte y con otras de índole estructural y funcional por la otra. Al igual que estos dos pensadores, Montesquieu, Maquiavelo y Rousseau, entre otros teóricos políticos modernos tratan el tema de la cultura política más de forma anecdótica e ilustrativa que analítica, pero aún así ya se puede encontrar en ellos el vínculo que relaciona a las características simbólicas de un pueblo con sus forma de gobierno. Pero no es hasta Toqueville⁷ a mediados de este siglo, que el estudio de este tema es el eje de discusión en la teoría política. Con su estudio sobre la democracia en los Estados Unidos de Norteamérica y con los orígenes de la Revolución francesa, este autor establece que las costumbres del pueblo pueden ser consideradas como una de las principales causas generales a las que puede atribuirse el mantenimiento de un régimen determinado, refiriéndose a las diversas nociones y opciones comunes entre los hombres y al conjunto de las ideas que conforman su estructura mental abarcando con el término de *cultura política la configuración moral e intelectual entera de un pueblo*.

Para los liberales el estudio de la cultura política ha carecido de sentido ya que todas las proyecciones desde su punto de vista apuntan hacia el desarrollo de sociedades educadas con sólido sentido cívico y participativo. Por su parte, los marxistas, aunque consideran al proceso histórico desde una perspectiva dialéctica en vez de acumulativa tampoco le dan una importancia determinante a la cultura política. Así establecen que con el mejoramiento material tan sólo se producen tres subculturas: una clase capitalista

⁷ Almond Gabriel y Sydney Verba. *La cultura cívica: Estudio Sobre la Participación Política Democrática en Cinco Naciones*. 4ª ed., Madrid Ed. Euramérica, 1970, p 198

explotadora y concentradora; una clase obrera explotada, oprimida y manejada por la propaganda y una organización ilustrada de revolucionarios.

Por su parte Mosca, Pareto y Michels, entre otros, integraron una escuela escéptica y cínica que impugnó tanto las pretensiones marxistas como las liberales de la Ilustración, previniendo un futuro de explotación elitista permanente y de gobierno autoritario basados en un conjunto distinto de premisas psicológicas y sociológicas. Mas tarde Graham Wallas (1921) y Walter Lippman (1922) pusieron en tela de juicio la fácil premisa de la creciente racionalidad de las masas y, aunque después de la primera guerra mundial el proceso de la ilustración pareció avanzar, la enorme irracionalidad de la segunda guerra mundial, el auge del fascismo y nazismo hicieron añicos tan optimistas proyecciones⁸.

El interés por la cultura política como determinante del tipo de régimen es indiscutible y ésto es por el papel permeante que tiene en cada uno de los elementos del sistema político. La gran pregunta sería ¿La cultura política del pueblo mexicano permitiría el desarrollo integral del Congreso a través de la reelección legislativa inmediata?. Por si fuera poco, no sólo estamos hablando de la cultura política como el grado de conciencia, formación o participación política ciudadana, sino como las tramas de significación integrales del pueblo.

Dentro del inconsciente colectivo y la memoria histórica de los mexicanos aún pesa el temor por regresar a los caudillismos, a las dictaduras o la tiranía, que es generada en el caldo de cultivo de las reelecciones presidenciales. Inclusive se tiene tanto temor por esta figura que se ha extendido su mala reputación a cuerpos como el legislativo y, así, aún encontramos en la opinión pública fuertes reticencias a esta figura. Ligado a esto existe el elemento de la corrupción, de la falta de interés de gran parte de la población por temas políticos; la ausencia de vinculación objetiva entre resultados administrativos y resultados electorales, como consecuencia de la falta de seguimiento a los representantes o relación legislador – ciudadano. Subyace una profunda desconfianza por los diputados y senadores

⁸ Fue cuando tres componentes intelectuales, al ser retomados o introducidos alimentaron la investigación en materia de cultura política: La tradición sociológica de Weber, Durkheim, Mannheim y Parsons entre otros; La psicología social de Graham Wallas, Walter Lippman, Paul Lazarsfeld y la psicoantropología iniciada por Freud y continuada por Theodore Adorno, Max Horkheimer, Harold Lasswell y muchos otros. .Ibídem p 200

en cuanto a su desempeño, compromiso, honestidad, preparación, profesionalización, especialización, arraigo social, etc.

Si la reelección legislativa inmediata llegara a establecerse en México, sería necesario establecer instituciones que permitieran desarrollar el compromiso mutuo entre el representante y el representado. Medidas que fomenten la participación ciudadana en el trabajo legislativo, así como órganos que supervisen y rindan cuentas de la labor de diputados y senadores.

3.3 Actores Políticos, Grupos de Interés y la Reelección Legislativa Inmediata.

El concepto de “actor político” define a las personas físicas o colectivas que de forma sistemática participan de la vida política nacional, incidiendo en la toma de decisiones a través de su activismo, comentarios, operaciones, reuniones, legislando, gestionando, encabezando posturas. Cuando hablamos de personas cuya función diaria, estructurada, conciente, coherente y sistemática es la práctica política, generalmente estamos refiriéndonos a los actores políticos Estatales.

En este grupo encontramos a los políticos en activo formal, a los funcionarios públicos, a los legisladores, e inclusive a los Partidos Políticos. Por otro lado, existen estructuras que, pese a que su labor no es primordialmente política, inciden directamente en ella en una coyuntura en específico debido a la importancia de sus decisiones. Éstos son los actores políticos no Estatales y podemos dividirlos en los que actúan legalmente - como los sindicatos, las organizaciones campesinas, gremiales, ambientales, empresariales, patronales, religiosas - y a los que operan de forma antisistémica - como las guerrillas o los grupos armados-.

La principal división existente entre los actores políticos es la siguiente:

- A) Los que buscan el poder: Políticos en activo, partidos políticos, grupos políticos.
- B) Los que buscan incidir en la toma de alguna decisión política específica pero sin acceder al poder directamente. Su principal característica es el uso

de vías institucionales (públicas o no públicas) para incidir en la toma de decisiones: organizaciones empresariales, patronales, industriales, cámaras de comercio, organizaciones de la sociedad civil, grupos homogéneos⁹, organizaciones intermedias, etc. Se les conoce como grupos de interés.

- C) Las que se caracterizan por presionar al gobierno, la opinión pública, la sociedad civil o a algún grupo político para conseguir un objetivo específico de su interés, utilizando canales no institucionales para ello. Sindicatos, movimientos sociales, grupos de choque, colectivos, agrupaciones gremiales, etc. Se les conoce como grupos de presión.

El tener claro este punto es básico para entender cómo podría funcionar la reelección legislativa inmediata en México y es aquí donde se integra la relación entre la cultura política, las instituciones políticas y los actores políticos.

Para 1995 existían más de 5076 organizaciones civiles registradas por instancias gubernamentales¹⁰ que iban desde derechos humanos, observación electoral, atención a minusválidos, apoyo a gays y lesbianas, enfermos de sida, prostitutas, protectores de desarrollo rural, organizaciones indígenas, atención a viejos y jóvenes, asuntos ecológicos, sindicalizados.

Actualmente, el número de dichas organizaciones ha crecido vertiginosamente, pero sus intereses se han multiplicado pasando de únicamente encargarse de proteger y promover los intereses específicos de segmentos sociales a, en la actualidad, enfocarse también en impulsar un nuevo orden nacional de derechos e instituciones, lo cual representa un importante paso para el desarrollo de la sociedad civil nacional y del proceso democrático¹¹.

⁹ Organizaciones de activistas de Derechos Humanos, medioambientalistas, gays, lesbianas, pro cultura, pro aborto, antiaborto, defensoras de animales, de sexo servicio, de artistas, punks, darck, de jóvenes, de ancianos, etc.

¹⁰ Departamento de Análisis de vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil. Instituto Nacional de las Mujeres, Dirección General de Promoción y Enlace, Directorio Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil, México 2004, INMUJERES,

¹¹. Foley, Michael y Bob Edwards.. "The Paradox of Civil Society." , Journal of Democracy, 1996, p. 38-52

Aunque la modernización, en lugar de arrojar una sociedad mas homogénea, mostraba un tejido mas diferenciado, diverso y heterogéneo, el común de esta sociedad civil era el incremento de la participación en los asuntos públicos al no encontrar un espacio atractivo en los partidos políticos ni las instancias gubernamentales; comenzar una acción a través de una institucionalidad propia que abarcaba los niveles de lo público, mas no de lo gubernamental.

De esta forma queda claro que la “Sociedad Civil”, o la población activamente participante en y de la vida pública, ha ido incrementándose cuantitativa como cualitativamente.

Ahora bien, en cuanto a la reelección legislativa inmediata, si bien es cierto que la heterogeneidad de sectores podría incidir en el poder legislativo pulverizando el debate integrado, también es cierto que, independientemente de la diversidad de intereses, la madurez de la ciudadanía permite pensar en un Congreso mas supervisado, vigilado, fiscalizado; en un cuerpo legislativo más vinculado con la ciudadanía y, al mismo tiempo, en una ciudadanía mas comprometida con los representantes. Inclusive es posible construir escenarios donde existan organizaciones ciudadanas especializadas en la supervisión del desarrollo democrático, legal y legítimo de los legisladores en relación con la posibilidad de su reelección inmediata como ocurre en los Estados Unidos de Norteamérica con la organización de “US Term Limits”¹².

Como hemos podido apreciar, el estudio de la relación de la reelección legislativa inmediata con otros elementos del sistema político, es indispensable para comprender a cabalidad nuestro objeto de estudio. Sin embargo para entender la forma en la que se optimizaría su interacción, es necesario analizar las distintas propuestas que permitan optimizar las ventajas y disminuir las desventajas que pudieran surgir a partir de reformas muy específicas, integrales y coherentes, siendo precisamente esto el objeto de exposición del siguiente Capítulo.

¹² Este grupo hace firmar a los representantes, durante sus campañas, una carta donde, de ganar, aceptan retirarse después de cumplir ciertos periodos.

Capítulo IV

PROPUESTAS DE REFORMAS ESTRUCTURALES PARA OPTIMIZAR LAS VENTAJAS Y DISMINUIR AL MÍNIMO LAS DESVENTAJAS DE LA REELECCIÓN LEGISLATIVA INMEDIATA EN EL MÉXICO CONTEMPORÁNEO.

Hasta este punto de nuestro análisis hemos establecido ciertos supuestos teóricos. En primer lugar, el que la división de poderes en los Estados modernos pretende equilibrar la propia distribución del poder, así como hacer viable el gobierno a través de la funcionalidad y operatividad gubernamental. Es decir, que lo que todo Estado democrático busca es el equilibrio de poderes al mismo tiempo que la eficacia del gobierno.

El segundo supuesto es el que los niveles de equilibrio político y eficacia gubernamental no son determinados por el tipo de régimen, ya sean presidenciales o parlamentarios, sino por las condiciones de elasticidad institucional y las circunstancias nacionales propias de cada país y así, es posible concebir presidencialismos con buenos niveles de equilibrio político y eficacia gubernamental.

Mas tarde, a través del estudio histórico de nuestro sistema político nos pudimos dar cuenta de cómo en México se fue conformando un presidencialismo con buenos niveles de funcionalidad pero muy poco equilibrio de poder. Lo anterior, como resultado de la combinación de ciertos elementos de la ingeniería constitucional, así como por las propias circunstancias nacionales. Entre esos elementos de la estructura política, encontramos la prohibición de la reelección legislativa como uno de los pilares de la configuración del presidencialismo del siglo XX en México. En cuanto a este punto hemos podido apreciar cómo, pese a que nuestro marco legal permite la reelección discontinua de los legisladores, este hecho prácticamente no se ha dado; muestra de ello son las bajas tasas de reelección mediata de los diputados y senadores y la limitada alternancia entre una y otra Cámara y entre el nivel federal y local. De 1933 a 1994, sólo alrededor del 9 por ciento de los miembros del Partido Revolucionario Institucional y del 11 por ciento de los afiliados al Partido Acción Nacional, se reeligieron una vez que hubieron superado la restricción

constitucional que establece la obligación de dejar pasar cuando menos un período legislativo intermedio para volver a ocupar el mismo cargo ¹. De esta forma realmente no se conocen las implicaciones que traería para nuestro sistema político el reformar la constitución para permitir la reelección legislativa inmediata.

El único referente que se tiene de un país que haya quitado esta prohibición lo encontramos a través del análisis constitucional comparado, al observar el caso de Ecuador, en el cual a partir de 1996, cuando se permitió la reelección legislativa inmediata, el índice de reelección legislativa fue duplicado.

Pese a que este hecho, a primera vista, parece ser un importante referente, debemos tener en cuenta, como advertencia metodológica, que el análisis y la interpretación de cualquier pauta de comportamiento político, idealmente, tendría que considerar una sola variable determinante, manteniendo los demás arreglos institucionales constantes.

Decimos que idealmente debería ser así, aunque en la práctica es casi imposible, muestra de ello es el caso de Ecuador, donde, si bien es cierto que entre 1979 y 1994 el índice promedio de reelección legislativa fue menor de 14%, mientras que a partir de la reforma de 1994 fueron inmediatamente electos el 24% de los legisladores; no debemos perder de vista que simultáneamente a la reforma que permitió la reelección legislativa inmediata, también hubieron otros cambios que permitieron este comportamiento, como el fortalecimiento del sistema de partidos, la configuración del sistema electoral, la representación proporcional, el sistema de elección presidencial a segunda vuelta y el hecho de implantar elecciones intermedias.

¹ Lo cual, como ya mencionamos, es compatible con otros países donde tampoco se permite la reelección legislativa inmediata: Ecuador, cuando esta medida era vigente, con 13.72% y Costa Rica con 14%. Campos Emma, *¿Realmente se reeligen los diputados? El caso del PAN*. Este país, diciembre de 1994; en Jhon Carey, *Term Limits and Legislative Representation*. Cambridge, Ed. Cambridge University Press, 1996. p. 75

De hecho todos estos cambios permitieron en 1996 una volatilidad electoral de 45% para el ejecutivo y 35% legislativo,² lo que causó una profunda crisis política; el que fuera destituido el presidente Bucaram en 1997 y que, nuevamente, se realizaran cambios a la Constitución eliminando las listas cerradas, suprimiendo las elecciones intermedias e incrementando el número de diputados.

Este ejemplo nos permite considerar por un lado, en un análisis retrospectivo, que todas las reformas que se vayan dando a la estructura del sistema político deben ser coherentes entre sí y valorar las repercusiones entrecruzadas que vayan ocasionando. Por el otro lado, nos permite considerar, en un trabajo prospectivo como el que a continuación realizaremos, que no debemos pretender interpretar las pautas de comportamiento político provenientes únicamente de la inserción de la reelección inmediata manteniendo los demás arreglos institucionales constantes, sino por el contrario, conceptualizar dicha reforma legislativa como parte de una serie de reformas sistémicas.

Así, en el presente análisis hemos encontrado que en México, una vez superada la hegemonía de un solo partido, la reestructuración institucional del sistema político debe buscar la reconfiguración coherente de ciertas variables para poder alcanzar el equilibrio político y la operatividad gubernamental. Es por esto que, dada la combinación de la ingeniería constitucional vigente, la cultura política, el sistema de partidos y el sistema electoral; en el presente capítulo presentamos una serie de propuestas de reformas integrales y sistémicas que, por un lado, tiendan a nivelar el equilibrio de poderes y la eficacia del gobierno y, por el otro lado, permitan optimizar las ventajas así como disminuir al mínimo las desventajas de la reelección legislativa inmediata, piedra nodal de nuestro análisis.

² El índice Pedersen de volatilidad electoral mide el cambio neto de los votos de partidos entre dos elecciones; véase Mainwaring Scott y Scully Timothy (comps.) Building Democratic Institutions. Party System in Latin America, Stanford, 1995. Stanford University Press. p. 6

4.1 Las Reformas Estructurales para Optimizar las Ventajas de la Reelección Legislativa Inmediata

En primer lugar, en este apartado, analizaremos las distintas propuestas sobre profesionalización para legisladores, por un lado plurinominales y por el otro de mayoría. En segundo lugar hablaremos de la vinculación ciudadana.

4.1.1 Profesionalización Legislativa

Algunos juristas, políticos, politólogos así como un amplio sector de la ciudadanía han manifestado que la principal ventaja que traería el reformar la Constitución para aprobar la reelección legislativa inmediata en nuestro país, sería que permitiría a los legisladores una mayor profesionalización y especialización legislativa que, al mismo tiempo, fortalecería la función del Congreso ante el ejecutivo.

Primeramente esta medida haría posible elevar la calidad de las personas que llegan a las Cámaras, quienes, al conocer la dinámica interna y el ejercicio del Congreso, podrían legislar con mayor conocimiento, habilidad y experiencia, incrementando la calidad de los sus trabajos y dignificando su función.

En segundo lugar, al no obligar a los legisladores a alternar su desarrollo profesional en el Congreso con otras actividades políticas o trabajos en la administración pública, es decir, al crear legisladores de carrera, se permitiría que los mismos ubiquen coincidencias y concluyan los consensos ya adelantados en períodos anteriores, además de que dicha continuidad les permitiría supervisar las consecuencias de la legislación en el gobierno.

Si bien es cierto que, prácticamente, ningún actor político se opone a las consecuencias de la profesionalización legislativa, es importante mencionar que para muchos analistas no basta con la permanencia o continuidad para conseguir dicha profesionalización. Debemos tener presente que, aunque jurídicamente no se establecen diferencias en cuanto a la función de los legisladores plurinominales y los uninominales, en

la praxis política sí existen diferencias que debemos tener en cuenta para incrementar los niveles de especialización de los mismos.

Independientemente de si existe la reelección legislativa inmediata o no, tanto los legisladores plurinominales como los uninominales deben su candidatura al partido, pero la diferencia radica en que los primeros conseguirán su triunfo dependiendo del lugar que el propio partido les asigne en las listas, mientras que los segundos dependen del voto directo del elector.

Esta diferencia en la estructura electoral permite darnos una idea de la dirección de la lealtad de cada tipo de legislador, pues mientras que los plurinominales deberán ser más disciplinados con sus partidos, los uninominales, dependiendo del grado de vinculación con su electorado, serán más leales a su distrito. Así, las lealtades ya sea para con el partido o el electorado, dependiendo del tipo de legislador, se incrementan en el caso de que se permitiera su reelección inmediata. Este incremento en las lealtades se plasmará en un mejor trabajo para los intereses de los promotores de cada tipo de legislador. Quienes representen distritos uninominales, buscarán un mayor vínculo con sus electores para reelegirse intentando especializarse en comisiones relacionadas con los problemas y actividades de sus localidades; mientras que los asientos plurinominales serán asignados a los futuros líderes de partido, quienes mostrarán mayor lealtad ante su grupo y se especializarán en los cargos de liderazgo político dentro de sus bancadas o el pleno de la Cámara.

Como podemos ver, las diferencias que se lograrían con la reelección legislativa inmediata no modificarían necesariamente la jerarquía de los dos tipos de legisladores, sino sus objetivos. Sin embargo, sería absolutamente necesario establecer mecanismos internos dentro de cada bancada, que permitieran coordinar las posiciones y resolver los conflictos y tensiones que con toda seguridad ocurrirían a partir de la indisciplina partidista. Así, dichos mecanismos, deberían contemplar las funciones, objetivos, electorados y lógicas de ambos tipos de legisladores.

Una vez identificadas las implicaciones que traería la reelección legislativa sobre los dos tipos de legisladores veamos qué reformas necesitaría ofrecer el Congreso sobre sus estructuras para incrementar la profesionalización de cada tipo de legislador o, como veremos a continuación, qué Reformas ya se han ido dando en este sentido.

*** Profesionalización para Legisladores Plurinominales.**

Como ya mencionamos, los legisladores plurinominales se especializarían en cargos directivos ya sea dentro de sus bancadas o dentro de la Cámara a la que pertenezcan, como en la Mesa de Decanos, la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política o la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.. El problema es que hasta 1999 la Ley Orgánica del Congreso de la Unión contemplaba diversas restricciones que impedían la profesionalización en estas áreas, como por ejemplo, en la mesa directiva que contaba con un Presidente, tantos vicepresidentes como partidos hubiera representados en la Cámara, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios. Dichos funcionarios tan sólo contaban con facultades para dirigir las sesiones, además de que sólo permanecían un mes en sus funciones. Esto ocasionaba que al ser los encargos tan cortos y limitados en sus funciones, dichos puestos fueran poco atractivos y los legisladores carecieran de oportunidades para especializarse, por lo cual el 31 de agosto de 1999 se abrogó la antigua Ley Orgánica del Congreso de la Unión - que había cumplido casi dos décadas de vigencia - y un mes después se aprobó, con el voto de los tres grupos parlamentarios más grandes, una nueva Ley que ofrecía oportunidades para que los legisladores pudieran especializarse.

Actualmente se ha eliminado la Gran Comisión como órgano de gobierno interior, quedando en su lugar, en ambas Cámaras, una Mesa Directiva con facultades más amplias, con importantes atribuciones administrativas y de definición de agenda.³

Así mismo, se fomentó la especialización al extender de un mes a un año la vigencia en este órgano y se disminuyó el número de sus miembros para hacerla más operativa, de

³ Véase artículo 20 de la Ley Orgánica Del Congreso General De Los Estados Unidos Mexicanos

manera que los legisladores que en ella trabajen podrán no sólo cumplir mejor con su función, sino al mismo tiempo especializarse dentro de esta área directiva.⁴

El anterior ejemplo nos permite conocer una de las reformas institucionales que permitiría la profesionalización legislativa y optimizaría la reelección legislativa, por lo menos en el caso de los congresistas plurinominales o de los legisladores que decidieran ocupar estas áreas directivas. Veamos ahora un ejemplo de reforma que, contrariamente a la anterior, desestimuló la profesionalización de los legisladores uninominales.

* Profesionalización para Legisladores de Mayoría

Como ya mencionamos, los legisladores de distrito buscarán un mayor vínculo con sus electores para reelegirse, intentando especializarse en los problemas y actividades de sus localidades a través de las comisiones relacionadas con dichos asuntos, por lo cual uno de los aspectos que permitirían la profesionalización de los legisladores que se reeligieran sería el que las comisiones se especializaran en temáticas concretas y las mismas tuvieran mayor control sobre la administración pública. Desafortunadamente, al inicio de la LVIII Legislatura 2000 se reformó la Ley Orgánica del Congreso impidiendo que esto sucediera como explicaremos a continuación.

El papel de las comisiones es muy importante dentro del Congreso, debido a que es el lugar por donde pasan todas las iniciativas antes de ser discutidas en el pleno, dependiendo de ellas todos los legisladores para conocer a fondo el contenido y las implicaciones de las iniciativas. Dada su esfera de autoridad las comisiones pueden clasificarse en *a)* de gobierno, *b)* de dictamen legislativo, *c)* de investigación, *d)* de vigilancia, y *e)* administrativas⁵.

⁴ En el Senado se cuenta con la Junta de Coordinación como órgano de expresión de la pluralidad política, mientras en la Cámara de Diputados, además de Mesa Directiva y Junta de Coordinación Política existe la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Paoli Bolio Francisco José. La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura, 1ª ed., México, Ed., Cámara de Diputados, 2000 P 185

⁵ Nacif Benito. El Congreso Mexicano en Transición: Cambios y Continuidades. 1ª ed., México, Ed. División de Estudios Políticos CIDE, Número 101, 2001, p. 24

En sí, la función de las Comisiones es dar seguimiento a las gestiones que se vayan dando dentro de la Administración Pública, por lo cual, pese a existir comisiones relativas al régimen interior de las Cámaras como las relativas a justicia, jurisdicción o reglamento y prácticas parlamentarias, en general, las encargadas del seguimiento del Ejecutivo deben estar enfocadas precisamente a cada uno de los ámbitos de la burocracia, sin excederse ni limitarse en sus temáticas. Con lo cual, en teoría, el número de comisiones debería ser prácticamente igual al número de instituciones administrativas y con iguales temáticas, pues una de las consecuencias de tener un número grande de comisiones de dictamen legislativo es que muchas de ellas terminan con jurisdicciones sumamente estrechas, a menudo irrelevantes y con nula actividad legislativa⁶.

Lamentablemente el 3 de octubre del 2000, al inicio de la LVIII Legislatura, se incrementó el número de comisiones a 40, lo cual hizo que estas instancias dejaran de corresponder en todos los casos con las instancias del Ejecutivo desestimulando la especialización de los legisladores en áreas temáticas precisas.

Otra reforma que desestimuló la especialización de los legisladores en las comisiones fue que, aunque en 1999 se estableció que nadie pudiera pertenecer a más de una comisión, a partir del 2000 se permitió que los legisladores puedan pertenecer hasta a tres comisiones.

Además de aspectos como la especialización, las comisiones o la especialización en ellas por parte de los legisladores, existen otros elementos que deben ser revisados, como las atribuciones de las comisiones. Por ejemplo, en el caso de Estados Unidos las comisiones cuentan con una gran autonomía frente al Congreso, a tal grado de poder llamar hasta al presidente de la República a comparecer; sin embargo, en el caso mexicano, no pueden recabar información ni llamar testigos, y sólo pueden solicitar las comparencias

⁶ *Ibíd.* p 25

de servidores públicos de alto nivel por medio del presidente de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos legislativos y éstas serán ante el pleno⁷.

Como hemos podido apreciar existen múltiples aspectos en las comisiones que pueden ser reformados, para fomentar la especialización y profesionalización de los legisladores que en ellas se encuentren. Sería indispensable permitir que las comisiones contaran con los recursos económicos, organizacionales y técnicos necesarios para su buen funcionamiento y, en el caso de permitirse la reelección inmediata, como elemento indispensable para permitir la optimización de las demás medidas, fomentar un sistema de antigüedad en las comisiones que promueva que los legisladores con mayor permanencia en las mismas accedan a los cargos directivos. Por ejemplo; En los Estados Unidos la capacidad de reelección inmediata de los congresistas permite un sistema de antigüedad o *Seniority System* en las comisiones, que promueve que los legisladores con mayor permanencia en las mismas accedan a los cargos directivos. Así, aunque los recién llegados a la Casa de Representantes llamados *freshmen*, se preocupan más por cultivar los intereses de sus próximos electores y actúan de una forma pragmática sin seguir los programas de sus partidos, conforme pasa el tiempo van adquiriendo más posiciones de responsabilidad, enfocándose menos en sus asuntos locales y más en los problemas nacionales, creando leyes sensatas, realistas, viables, haciendo del trabajo legislativo una actividad cada vez mas creativa, profunda y consistente.

También en el Senado norteamericano encontramos que la profesionalización legislativa fortalece la Institución. Pruebas palpables son figuras como los demócratas Edward Kennedy, Joseph Biden y Christopher Dodd, o el republicano Richard Lugar. Dejemos al lector con la siguiente idea que Benito Nacif menciona a este respecto:

Una de las restricciones más importantes a la capacidad de las comisiones para contribuir al proceso legislativo tiene que ver con la cláusula constitucional que prohíbe la reelección consecutiva. El sistema de comisiones permanentes busca promover la especialización y

⁷ Para mas información sobre la función de control de la institución representativa a través del derecho comparado, véase Pedroza de la Llave Susana Talía. El Control del Gobierno: Función del “Poder Legislativo”. 1ª ed., México, Ed., Instituto Nacional de Administración Pública, 1996, p. 78

*la acumulación de experiencia entre los legisladores. Sin embargo, no podemos esperar que los legisladores se especialicen en un área de política particular si antes no se especializan en ser legisladores, es decir, si no tienen la oportunidad de realizar carreras parlamentarias. Por otro lado no hay muchos motivos para que los legisladores desarrollen habilidades y acumulen conocimientos relacionados con un cargo público que es poco probable que vuelvan a ocupar en el futuro.*⁸

4.1.2 Vinculación Ciudadana

México y Costa Rica son los dos únicos países latinoamericanos que no contemplan la reelección legislativa inmediata, sin embargo en Costa Rica existe un sistema institucionalizado que permite que los representantes se vinculen con la sociedad. Este sistema se basa en una política, por parte de los partidos, a través del cual se premia con cargos políticos a los legisladores que logren que otro miembro del mismo partido ocupe su escaño en la siguiente legislatura. A diferencia de este país, en México se ha tenido una política totalmente contraria, premiando los partidos con cargos políticos a los legisladores más disciplinados y leales al propio partido sin contemplarse los intereses de los distritos. La falta de vinculación de los representantes para con sus representados, ha llevado a los legisladores a desentenderse de la ciudadanía y esto nos ha hecho ver que la consolidación y eficacia de nuestra democracia tiene una tarea fundamental pendiente, que es la vinculación de los legisladores con la sociedad. Algunos actores políticos han manifestado que la reelección no es un privilegio del Diputado Federal o del Senador de la República, sino que es “un atributo personal del ciudadano para premiar la labor efectiva de su representante; o bien, para sancionar el pésimo desempeño de quien simula traer al Congreso de la Unión los intereses de su pueblo”⁹.

⁸ Nacif Benito Op. Cit, p. 26

⁹ Exposición de motivos de la Iniciativa presentada por el diputado Germán Martínez Cazares, del Partido Acción Nacional, en la sesión de la comisión permanente del miércoles 4 de febrero de 2004 que reforma los artículos 59 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de juicio ciudadano a representantes del Congreso de la Unión

Como ya hemos mencionado, en el momento en el que se permita la reelección legislativa inmediata, los legisladores, por lo menos los uninominales, deberán tener una base de apoyo social para conseguir los votos que requieren. Sin embargo, como hemos podido apreciar a través de la ingeniería constitucional comparada, los países que permiten la reelección legislativa inmediata, por un lado, en los casos en los que si se consigue dicha vinculación, también tienen que enfrentar el regionalismo o el acentuado localismo (quizá debiéramos decir parroquianismo) de la legislatura, y en los casos en los que el resultado se disfraza de vinculación, pero más bien tiende al clientelismo, estos países se enfrentan a la corrupción y otros fenómenos que, además de ser un problema en sí, encuentran su principal efecto en el debilitamiento partidista. Ahora bien, es posible encontrar una solución a esta situación apegándonos a la teoría de la “*accountability*”.

En el capítulo pasado, cuando hablamos de las instituciones políticas mexicanas, señalamos que no existen mecanismos de control ni de legalidad ni de profesionalismo o eficiencia dentro del congreso. Pues bien, una de las propuestas para optimizar las ventajas de la reelección legislativa es precisamente el implementar instrumentos de control, responsabilidad y rendición de cuentas de parte de los legisladores para con sus representados.

En el caso de que se permitiera la reelección legislativa inmediata en México habría que crear organismos que:

- 1.- Vigile el trabajo legislativo.
- 2.- Por un lado permitan a los ciudadanos acceder a la información requerida sobre el actuar de los diputados y senadores, y por otro lado desarrolle un trabajo de difusión de información relevante de interés público sobre el trabajo legislativo.
- 3.- Proporcione informes conceptualmente accesibles a la ciudadanía sobre los compromisos de los legisladores que pretendan reelegirse y el comparativo son los logros alcanzados en esos rubros
- 4.- En el caso de que no se cumplan dichos logros, por falta de profesionalismo, responsabilidad, aptitud o compromiso por parte de los legisladores, que dicho órgano de

control cuenta con la facultad de proponer la “Revocación del mandato”, en los términos que señale la normatividad que para tal caso se establezca.

Al igual que la profesionalización de los legisladores, la rendición de cuentas para el ciudadano, por parte de sus representantes, podría ser una consecuencia de la reelección legislativa inmediata. Sin embargo, a diferencia de la anterior, el que los congresistas rindan cuentas a sus votantes ha sido un tema controvertido y que encuentra diversas críticas por múltiples motivos, los cuales analizaremos a continuación. Lo que nos proponemos en el siguiente apartado es demostrar que, en el caso de ser posible que se diera la vinculación ciudadana como resultado de la reelección legislativa inmediata, dicha vinculación no debería afectar a los demás elementos sistémicos del Estado.

4.2 Las Reformas Estructurales para Disminuir las Desventajas de la Reelección Legislativa Inmediata

Hasta aquí hemos analizado la necesidad de implementar ciertas reformas que permitan hacer al Estado más eficiente y democrático, entre ellas la reforma al Artículo 59 de la Constitución mexicana donde se permita al legislador reelegirse para el período inmediato y, así, acumular la experiencia necesaria que su investidura requiere y establecer los vínculos con la ciudadanía que la democracia amerita. En cuanto a la profesionalización legislativa hemos podido ver que sería posible fomentarla sin repercusiones al sistema democrático o a la eficacia gubernamental, sino por el contrario, dichas reformas, al mismo tiempo, fortalecerían a estos elementos. Sin embargo, en lo referente a la otra consecuencia que podría traer esta reforma, la vinculación ciudadana, sería muy difícil para los analistas el prever las reformas que permitieran optimizarla, aunque por el otro lado sí es posible prever las consecuencias negativas de la misma.

Comencemos estableciendo que las dos principales desventajas que podría traer esta reforma serían en primer lugar; **el regionalismo o localismo de la labor de los legisladores**; y por el otro lado **el clientelismo o la representación de grupos de interés**. Ambas consecuencias son por sí mismas una desventaja, pero al mismo tiempo

desencadenarían **la indisciplina partidista y el debilitamiento institucional** como principal problema para el sistema democrático y la operatividad del gobierno.

En cuanto al regionalismo, se ha mencionado que en el momento en el que los diputados reelegibles prefirieran el apoyo de la ciudadanía de los distritos a los que representan, en lugar que el de los partidos políticos, este fenómeno haría que los legisladores dejaran de lado el debate programático institucional tendiente a los asuntos generales de interés nacional. Es importante no perder de vista que no estamos hablando del sistema Norteamericano, donde, como ya hemos visto, la madurez institucional de su Congreso permite el equilibrio entre el clientelismo y la atención a asuntos de Estado.

Analizando las experiencias históricas del sistema político mexicano, el escenario y el actuar de sus actores políticos, es claro que los diputados preferirían dedicarse a ofrecer favores, concesiones y despensas, que a atender los asuntos de interés nacional, lo cual sería un obstáculo para la eficiencia gubernamental, el crecimiento económico y el desarrollo social, pues los recursos no se canalizarían según criterios de necesidad administrativa, sino de intereses políticamente convenientes, pragmáticos y tendientes a la compraventa de apoyo político en su relación individualizada con los electores.

Por sus características propias, los partidos políticos adoptan cierta ideología y un programa político coherente con ella, pero si los agentes políticos de los partidos dentro del Congreso se convirtieran en agentes políticos libres, independiente de los partidos, pragmáticos, dedicados a la compraventa de apoyo político, estarían posibilitados no sólo para disentir de su partido a partir de la indisciplina legislativa, sino inclusive para ir en contra de la ideología de su bancada y de los programas específicos que las estructuran. Si bien es cierto que la radicalización de la ideología de los partidos y de su actuar conllevan la parálisis legislativa, es preciso decir que la falta total de coherencia ideológica, de sentido de representación y de debate programático, es igualmente pernicioso para la legitimidad de una democracia.

En cuanto al clientelismo de los grupos de interés, los retractores de la reelección legislativa inmediata han argumentado que existen dos elementos que debemos tener en

cuenta para advertir las desventajas que esta reforma podría traer al sistema político en su conjunto. En primer lugar, las necesidades de los propios grupos de poder, quienes tradicionalmente han actuado a partir de un corporativismo que ha preferido buscar el cobijo de los partidos. Pero si el legislador en turno ahora pudiera reelegirse, seguramente ya no sería el partido a quien acudirían para intentar formar parte de la toma de decisiones sino al propio legislador, dado que los procesos para esta cooptación no son tan complicados ni institucionalizados, ni siempre supervisados ni por la opinión pública, ni por los demás partidos, pues siempre podría escudarse el legislador que disienta de su partido con el argumento de seguir los intereses del electorado al cual tiene que rendir cuentas.

El segundo elemento es la necesidad de los legisladores que pudieran reelegirse, de búsqueda de apoyo por parte de los grupos de poder. Esto se debe a que la comunicación entre la población y el ejercicio legislativo no es óptima en el marco de la cultura política mexicana. Realmente no hay un vínculo entre la acción legislativa y el resultado electoral. Así, la reelección puede incentivar al representante a ser responsable, pero no es una condición estrictamente necesaria. Suponiendo que a los legisladores les interesara permanecer en su cargo para el período inmediato, no acudiría precisamente al visto bueno de sus electores, sino al de los grupos de poder que representan y quienes pagan sus campañas, desplazándose el sistema de reconocimiento a favor o en contra, del partido político o el electorado, a los grupos de interés con lo cual la reelección legislativa inmediata no generaría necesariamente la representación de intereses sino la institucionalización de relaciones de patronazgo entre los legisladores y sus clientelas.¹⁰

Uno de los principales argumentos de lo anterior se ha encontrado al analizar lo que sucede en los Estados Unidos, donde la amplísima gama de grupos de interés actúa políticamente fragmentando y descentralizando la estructura organizacional del Congreso, que es una de las rutas más importantes que pueden utilizarse para ejercer presión y hacer valer intereses particulares. La manera en que se organiza el Congreso norteamericano y las cuotas de poder con que cuenta, incentivan a los grupos de interés a buscar influir, en ese

¹⁰. Pitkin Hanna, The Concept of Representation, 1a ed., EUA, Ed. Berkeley: University of California Press, 1967, p.40

ámbito, el proceso de toma de decisiones. Típicamente, los grupos poderosos de interés buscan el apoyo de miembros de aquellos comités cuya área de influencia afecta sus intereses y, desde luego, pagan por ello. Como ya hemos mencionado, este fenómeno hizo aumentar los comités de acción política no partidista de 608 en 1974 a 4528 en 1996.

A pesar de que estos argumentos parecen muy convincentes y pueden desalentar el ánimo por la reelección legislativa inmediata, a continuación analizaremos algunas variables con las que se podría disminuir al mínimo las desventajas de la puesta en práctica de esta medida.

Para empezar, cualquier análisis debe de tomar en cuenta todos los elementos sistémicos, pero sin introducir variables ajenas al sistema que se pretende analizar. Por este motivo, el argumento que a continuación esgrimiremos hace especial énfasis en las instituciones nacionales y aclara algunas diferencias con el principal comparativo que se ha manejado, el de los Estados Unidos de Norteamérica.

Algunos analistas han establecido cuatro bases políticas en las que se funda el sistema de partidos mexicano: la no reelección consecutiva, la prohibición de candidaturas independientes introducida en 1946, la representación proporcional de listas cerradas, el régimen de financiamiento público a partidos políticos¹¹ y debemos agregar los reglamentos internos de los partidos donde las elecciones primarias son centralizadas y cerradas. Ahora bien, si se permitiera la reelección legislativa inmediata habría que analizar hasta qué punto las demás variables impedirían el debilitamiento del sistema de partidos, por lo cual, a continuación, presentamos las condiciones en las que se han ido estructurando las mismas.

¹¹ Nacif Benito. Instituciones Políticas y Transición a la democracia en México, 1ª ed., México, Ed., División de Estudios Políticos CIDE, Número 158, 2003, p. 19

Figura 1.3

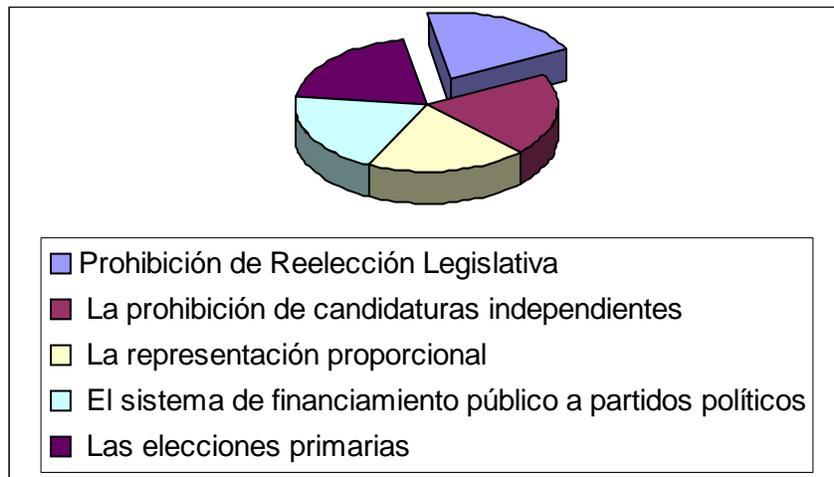


figura 1.3 Esquematación de una conclusión obtenida por el ponente de la Tesis Mario Castillo Rodríguez

4.2.1 La Prohibición de Candidaturas Independientes

Como ya mencionamos la Ley Federal Electoral de 1946 introdujo la nominación partidista de candidatos a puestos de elección en el gobierno federal, obligando a los políticos que quisieran acceder a un cargo de elección popular a ser antes nominados por un partido. Esta reforma no sólo fortaleció en su momento al PRI, sino que a largo plazo también al sistema de partidos, al imposibilitar el desarrollo de carreras independientes en las Cámaras, con lo cual, cualquier político que desee acceder a las mismas tendrá primero que convencer al partido político al que pretenda representar y no así ni al electorado ni a los grupos de interés.

La importancia de esta prohibición respecto a la reelección legislativa inmediata radica en que, antes de que el legislador busque el visto bueno de sus electores debe buscarlo en su partido para así acceder a una candidatura, pues de nada serviría tener el apoyo ciudadano si no se puede competir electoralmente por el hecho de no pertenecer a ningún partido. Así, en el momento en el que se llegara a implantar la Reforma que permitiera la reelección legislativa inmediata, se debería mantener el sistema que prohíba

las candidaturas independientes para así mantener el control de los partidos sobre la disciplina legislativa.

El marco normativo mexicano establece en su Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales, en su **TÍTULO SEGUNDO** (De los actos preparatorios de la elección), **CAPÍTULO PRIMERO** (Del procedimiento de registro de candidatos), artículos 175, 176 y 178 esta prohibición:

ARTÍCULO 175: 1. Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

ARTÍCULO 176: 1. Para el registro de candidaturas a todo cargo de elección popular, el partido político postulante deberá presentar y obtener el registro de la plataforma electoral que sus candidatos sostendrán a lo largo de las campañas políticas.

ARTÍCULO 178: 1. La solicitud de registro de candidaturas deberá señalar el partido político o coalición que las postulen y los siguientes datos de los candidatos: a) Apellido paterno, apellido materno y nombre completo; b) Lugar y fecha de nacimiento; c) Domicilio y tiempo de residencia en el mismo; d) Ocupación; e) Clave de la Credencial para Votar; y f) Cargo para el que se les postule.

Existen múltiples ventajas en la restricción electoral a través de la exclusiva nominación partidista, como lo es precisamente el fortalecimiento del sistema de partidos con todo lo que esto implica. Sin embargo, encontramos también fuertes argumentos a favor de las llamadas “Candidaturas Ciudadanas”. Desafortunadamente aún no se han gestado, por lo menos desde los Poderes del Estado, discusiones serias al respecto. Ejemplo de lo anterior ha sido el caso del aspirante Jorge Castañeda, a quien el Instituto Federal Electoral negó el registro al cargo de Presidente de la República por presentarse como candidato independiente.

Esto desencadenó una incipiente discusión respecto de las ventajas y las desventajas de las candidaturas ciudadanas. Se habló de ello en los medios de comunicación y en los círculos académicos, pero a Jorge Castañeda Gutman no sólo le interesaba que se discutiera al respecto, sino que el Estado reconociera su derecho para participar en el proceso

electoral del 2006. Siguiendo los cauces legales promovió amparo contra actos del Congreso de la Unión y otras autoridades, consistentes en la aprobación, expedición, refrendo y publicación de los artículos 175, 176, 177, párrafo I, inciso E, y 178 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990; omisión de legislar en términos del artículo 35 de la Constitución Federal para cargos de elección popular.¹²

Este acto señaló al poder Judicial como el órgano del Estado que debía resolver la polémica. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ni siquiera discutió el punto en cuestión, sino que se limitó a analizar si era competente para conocer del asunto o no. Esto se debió al hecho de que NO hay amparo frente a disposiciones de las leyes electorales. (causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción VII de la Ley de Amparo¹³). El Pleno, por mayoría de seis votos a favor y cuatro en contra, determinó que el juicio de amparo era improcedente en contra de leyes electorales.¹⁴

El argumento que estableció la Corte se sustentó en que a partir de la reforma de 1996, el “Juicio de Protección de los Derechos Político-Electorales de los Ciudadanos”,¹⁵ es el medio previsto para que los ciudadanos puedan impugnar ese tipo de actos y no así el juicio de amparo. Sin embargo, lo que no tomaron en cuenta fue que existe jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral Federal, donde se habla precisamente de los

¹² Amparo en Revisión 743/2005, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005.

¹³ Ley de Amparo, capítulo VIII, De los casos de improcedencia. Artículo 73. el Juicio de amparo es improcedente. Fracción VII. Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral. Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1936, Texto Vigente, última reforma publicada el 24 de abril del 2006

¹⁴ En la sesión pública celebrada el lunes 8 de agosto del 2005, por mayoría de 6 votos se resolvió confirmar la sentencia recurrida y sobreseer en el juicio respecto de los preceptos impugnados. En cuanto al acto de aplicación, se produjo un empate a 5 votos, por lo que en cumplimiento de lo acordado por el Tribunal Pleno en esa fecha, y de conformidad con lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 7° de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se convocó a una sesión para que con la asistencia de todos los ministros se pudiera resolver sobre el particular.

¹⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Artículo 99. (...) Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de ésta Constitución y según lo disponga la ley, sobre: FRACCIÓN V: Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, de ser votado, y de afiliación libre y pacífica, para tomar parte en los asuntos políticos del país. (Lo que se reitera en el artículo 79, de la Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación)

requisitos para la procedencia del juicio para la protección de los derechos político - electorales del ciudadano y donde se especifica que del contenido del artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se obtiene que:

*“Podrá promover el juicio para la protección de los derechos político-electorales el ciudadano mexicano que por sí mismo y en forma individual haga valer presuntas violaciones al momento en que estime que se violó su derecho político - electoral de ser votado, con la negación de su registro como candidato a un cargo de elección popular, **propuesto por un partido político.**”*

Como podemos apreciar existe una laguna legal pues NO se permite el amparo en materia electoral y por el otro lado no hay un medio de impugnación a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales si el ciudadano no es propuesto por un partido político, con lo cual quedan cerradas todas las puertas jurídicas para resolver la polémica además de que se viola el principio de acceso a la justicia que establece el artículo 17 constitucional.

Esgrimiendo esta serie de ideas no se pretende fortalecer las candidaturas independientes. De hecho, debemos recordar que su ausencia en el marco político – electoral mexicano es un elemento que podría disminuir las desventajas de la reelección legislativa inmediata. Lo único que se intenta es dejar en claro la ausencia de instrumentos, medios, herramientas e instituciones que canalicen las propuestas formales de Reforma del Estado.

4.2.2 La Representación Proporcional de Listas Cerradas

Cuando se habla de la reelección legislativa inmediata en México se tiene presente la idea de que nuestro país funciona igual al sistema norteamericano, con un solo sistema electoral de mayoría relativa en distritos uninominales, es decir no se contempla la figura de representantes plurinominales; - todos los legisladores son uninominales pues sus nombres son conocidos por el electorado- .

Al no existir la figura de los legisladores de partido o las listas cerradas que impone cada partido, en Estados Unidos es el pueblo el que le impone al Partido Político a cuál candidato impulsar y a cuál no.

En nuestro país, por el contrario, además de los legisladores uninominales, desde 1963 existe la figura de los diputados y senadores de partido, cuando se reformaron los artículos 54 y 63 constitucionales, adicionando un nuevo tipo de escaños y garantizando a todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, que tenga derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional; (última reforma mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 22 de agosto de 1996). Sin embargo, aunque en su momento esta medida pretendía mantener a la oposición institucionalizada, controlada y cooperativa con el régimen, asignando a los mejores perdedores un mínimo de puestos para repartir entre sus cuadros, a largo plazo esta medida fortaleció el régimen de partidos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estipula en su Artículo 52 que:

La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

El Artículo 52, el 54 de la Constitución, y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) a través de sus Artículos 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18 prevén las condiciones con las cuales se asignarán a los partidos estas diputaciones, con lo cual se permite, por un lado, a los partidos pequeños, que cumplan un mínimo de requisitos, colocar un cierto número de diputaciones dentro del Congreso y, por otro lado,

permite a todos los partidos imponer dentro del Congreso a los miembros leales que, al no rendir cuentas a ningún electorado, conservan el equilibrio partidista a través de la disciplina legislativa.

En el caso de que se llegara a implementar la reelección legislativa inmediata, el sistema de representación proporcional permitiría equilibrar la disciplina de las bancadas al mismo tiempo que la vinculación ciudadana. Esto es posible gracias a que el sistema electoral mexicano prevé que ambos escaños compitan con un mismo voto ciudadano. Así para que un legislador plurinominal pudiera intentar su reelección, tendría que depender del voto que el electorado emitiera a un candidato uninominal, el cual depende de su popularidad ante el electorado. En otras palabras, al tener un sistema electoral mixto tanto los votos de legisladores de mayoría como de representación proporcional en ambas cámaras federales, computan en las mismas votaciones. Así un voto beneficia tanto a los candidatos de distrito como a los de listas plurinominales, siendo de gran importancia la popularidad del uninominal para aumentar las oportunidades del plurinominal.

El que desaparezca la figura de diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales - para quedar tan sólo los electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales- es improbable por un lado, porque sería muy difícil de aceptar por los partidos políticos, pues muy seguramente se perdería el equilibrio en el Congreso regresando al sistema mayoritario; mientras, por el otro lado, sería una reforma que potenciaría las desventajas de la reelección legislativa inmediata al fomentar la indisciplina legislativa y, como consecuencia, el debilitamiento del sistema de partidos.

4.2.3 El Sistema de Financiamiento Público a Partidos Políticos

Como ya hemos mencionado uno de los pilares del Sistema de Partidos en México es su régimen de financiamiento público, es por ello que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales lo regula y limita que los grupos de interés incidan en la toma de decisiones a través de su participación económica dentro de los partidos. Además de

esto, los recursos en efectivo provenientes del financiamiento privado que reciban los candidatos deban ser recibidos primeramente por un órgano del partido, con lo que se cierra la pinza para los intereses ajenos a los que institucionalmente sean filtrados por los partidos.

El Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Fracción II, incisos *a)*, *b)* y *c)* garantiza que los partidos políticos participen equitativamente en la vida nacional. Para esto regula, entre otros elementos, el financiamiento de los partidos tanto en sus actividades ordinarias como en las campañas electorales, fijando a través del Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, una cantidad anual que se obtendrá aplicando los costos mínimos de campaña, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales.

El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

Artículo 41 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano:

... II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado. El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las administraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos

políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año; y

*c) ... la ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; **establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.***

De la misma forma el Artículo 36 inciso c) y el 41 inciso d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) establece esta prerrogativa para los partidos políticos:

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales ARTÍCULO 36 :

... c) Disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución General de la República y de este Código, para garantizar que los partidos políticos promuevan la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hagan posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo;

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales ARTÍCULO 41

1. Son prerrogativas de los partidos políticos nacionales:

... d) Participar, en los términos del Capítulo Segundo de este Título, del financiamiento público correspondiente para sus actividades.

En el artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se establece que el régimen de financiamiento de los partidos políticos tendrá las modalidades de:

- a) *Financiamiento público, que prevalecerá sobre los otros tipos de financiamiento.*
- b) *Financiamiento por la militancia;*
- c) *Financiamiento de simpatizantes;*
- d) *Autofinanciamiento; y*
- e) *Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.*

Además este Artículo 49 establece que no podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

- a) *Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, y los Ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley;*
- b) *Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;*
- c) *Los partidos políticos, personas físicas o morales **extranjeras**;*
- d) *Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;*
- e) *Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta;*
- f) *Las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y*
- g) *Las **empresas mexicanas de carácter mercantil***

Como podemos ver la construcción, desarrollo, fiscalización y supervisión del financiamiento público ha ido fortaleciendo la supremacía de los partidos políticos sobre los grupos de interés. De hecho, estas reformas han sido recientes, de hecho fue hasta el Reglamento del IFE de 1998 que se estableció los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guías contabilizadoras aplicables a los partidos políticos nacionales en el registro de sus ingresos y egresos; en la presentación de sus informes, donde se reiteró el que no podrán recibir fondos privados pues las aportaciones y donativos no podrán ser

realizados por empresas de carácter mercantil; así como el que los partidos debieran tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña.

4.2.4 Elecciones Primarias

Otro punto que se ha dejado fuera del análisis al comparar las consecuencias de la reelección legislativa inmediata en México y en Estados Unidos, es que, además en aquel país, todos los candidatos a todos los niveles están sujetos a elecciones primarias aun para los legisladores que pretendan su reelección, “lo cual disminuye la importancia de los partidos y eleva el perfil de los legisladores, privilegiando la confianza de los electores hacia los segundos a costa de los primeros”¹⁶.

En nuestro país los partidos tienen el derecho de imponer a sus diputados plurinominales no sólo como candidatos, sino que, dependiendo del número de votos directos, tienen además el derecho de imponerlos dentro del Congreso. Una vez aceptado que de los 500 diputados, 200 son impuestos por los partidos y no por la ciudadanía, hay que decir que también los otros 300, los uninominales, son prácticamente impuestos por el Partido. Esto se da ya que como no hay elecciones primarias obligatorias donde la ciudadanía elija a qué candidato debe impulsar cada partido, es el propio partido el que impone a qué candidato impulsar, con lo cual, aún en el supuesto de que los diputados tuvieran el derecho constitucional de reelegirse, de nada serviría si no tuvieran el impulso del partido al elegirlos como candidatos.

En un esquema de listas electorales cerradas y definidas por los partidos, la reelección de un diputado dependerá más de su buen desempeño y disciplina como miembro del partido que en una lista abierta donde dependerá de la carrera legislativa y la relación con las bases electorales.

¹⁶ Parker Suzanne L. Y Parker Glenn R., Why Do we Trust Our Congressman?, Ed., The journal of Politicsm 55, 2, mayo de 1993

En un sistema que permita la reelección inmediata y, en su caso, indefinidamente de los diputados plurinominales, se permitiría que se eternizara su lugar, pues el partido al cual fueran leales eternizaría el impulso de sus candidaturas en el momento electoral. Al nunca tener que rendir cuentas a la ciudadanía y poder reelegirse eternamente su actuar podría presentarse tan antidemocrático como ellos quisieran, siempre y cuando cumplan los designios de su partido.

A continuación se formulan las principales propuestas que, de llevarse a cabo corroborarían la Tesis planteada, es decir, que es posible optimizar las ventajas y disminuir al mínimo las desventajas de la Reelección Legislativa Inmediata:

Propuestas

1.-Profesionalizar a los legisladores, a través de la reelección legislativa inmediata por medio de las atribuciones que se les otorguen al reformar la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** en sus artículos 59 y 116. Dichas reformas deberán permitir una reelección acotada y prudente, no se distinguiría entre legisladores plurinominales y uninominales, pero se permitiría a los partidos la rotación de sus cuadros de acuerdo a las normas establecidas en “las disposiciones electorales respectivas”, en este caso, de acuerdo a las que se proponen incluir en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En cuanto al artículo 116, la reforma deberá ir encaminada a dar a los Estados de la Federación la posibilidad Jurídica de la Reelección Legislativa Inmediata, respetando su soberanía al otorgar facultad a sus legislaturas para regular los términos de la misma.

<p>Legislación Actual¹⁷</p>	<p>Artículo 59. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato.</p> <p>Los Senadores y Diputados Suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.</p>
<p>Propuesta de Reforma</p>	<p>Artículo 59 Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión podrán ser reelectos para el mismo cargo y para el período inmediato en los términos siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Los Diputados propietarios podrán ser reelectos hasta en tres ocasiones y los Senadores propietarios sólo podrán serlo en dos. 2) Los Senadores y los Diputados propietarios que hayan sido electos en los términos del párrafo anterior no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los suplentes que en períodos anteriores no hayan estado en ejercicio como propietarios, podrán contender como tales para períodos subsecuentes en los términos de la Fracción anterior.. 3) Transcurridos los períodos para los que hubieran sido electos y, en su caso reelectos, los Senadores y Diputados podrán presentarse nuevamente como candidatos al mismo cargo, siempre que hubiera pasado por lo menos un período intermedio. 4) Los partidos políticos no podrán registrar para ser reelegidos, a más del 50% de los candidatos que postularan en un proceso electoral federal. Lo anterior con arreglo a las disposiciones electorales respectivas

<p>Legislación Actual¹⁸</p>	<p>Artículo 116. ... II. ...</p> <p>Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período</p>
----------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

¹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. Última reforma publicada el 07 de abril del 2006.

¹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. Última reforma publicada el 07 de abril del 2006.

	inmediato con el carácter de suplentes.
Propuesta de Reforma	Artículo 116. ... II. ... Los Diputados propietarios o suplentes a las Legislaturas de los estados, podrán ser reelectos para el período inmediato en los términos que señale la Constitución de la entidad federativa.

2.- En la lógica integral de la propuesta, en la que se intente profesionalizar a los legisladores, y en el caso particular de los plurinominales, a través de los órganos de gobierno de la Cámara de Diputados, se propone fortalecer la posibilidad de profesionalización, en los siguientes órganos: la Mesa de Decanos, la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, a través de las siguientes Reformas a los artículos 15, 18, 31, y 37 de la **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**

En lo específico, estas reformas deberán buscar:

- A) Crear un “Sistema de Antigüedad” que permita a los legisladores profesionalizarse en las tareas directivas y de gobierno dentro de la Cámara de Diputados.
- B) Permitiría aprovechar la experiencia de los legisladores que mas tiempo hubieran fungido como tales a través de su voz dentro de la Mesa Directiva y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos
- C) Permitiría la rotación de la presidencia de la Junta de Coordinación Política entre los diversos Partidos.

Legislación Actual ¹⁹	<p>ARTÍCULO 15.</p> <p>1. Para la conducción de la sesión constitutiva de la Cámara habrá una Mesa de Decanos, constituida por un Presidente, tres Vicepresidentes y tres Secretarios.</p> <p>2. La Mesa de Decanos se integra por los diputados electos presentes que hayan desempeñado con mayor antigüedad la responsabilidad de legislador federal. En caso de presentarse antigüedades iguales, la precedencia se establecerá en favor de quienes hayan pertenecido al mayor número de Legislaturas y, en su caso, a los de mayor edad. El diputado electo que cuente con mayor antigüedad será el Presidente de la Mesa de Decanos. Serán Vicepresidentes los diputados electos que cuenten con las tres siguientes mayores antigüedades, procurando reflejar la pluralidad de la conformación de la Cámara. En calidad de Secretarios les asistirán los siguientes tres diputados electos que cuenten con las sucesivas mayores antigüedades.</p>
Propuesta de Reforma	<p>ARTÍCULO 15.</p> <p>1. Habrá una Mesa de Decanos, misma que además de conducir la sesión constitutiva de la Cámara tendrá voz dentro de la Mesa Directiva en los términos del artículo 18 de esta Ley.</p> <p>2. La Mesa de Decanos tendrá una duración anual, y sus integrantes no podrán reelegirse para el año inmediato.</p> <p>3. Se integra por los diputados electos presentes que hayan desempeñado con mayor antigüedad la responsabilidad de legislador federal en los términos de la fracción anterior. En caso de presentarse antigüedades iguales, la precedencia se establecerá en favor de quienes hayan pertenecido al mayor número de Legislaturas y, en su caso, a los de mayor edad.</p> <p>4. La Mesa de Decanos se constituirá por un Presidente, tres Vicepresidentes y tres Secretarios. El diputado electo que cuente con mayor antigüedad será el Presidente de la Mesa de Decanos. Serán Vicepresidentes los diputados electos que cuenten con las tres siguientes mayores antigüedades, procurando reflejar la pluralidad de la conformación de la Cámara. En calidad de Secretarios les asistirán los siguientes tres diputados electos que cuenten con las sucesivas mayores antigüedades.</p>
<p>Lógica y objetivo de la propuesta: Crear un sistema de antigüedad que permita a los legisladores profesionalizarse en las tareas directivas y de gobierno dentro de la Cámara de Diputados</p>	

Legislación Actual	<p>ARTÍCULO 18.</p> <p>1. En la formulación de la lista para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva los Grupos Parlamentarios cuidarán que los candidatos cuenten con una trayectoria y comportamiento que acrediten prudencia, tolerancia y respeto en la convivencia, así como experiencia en la conducción de asambleas.</p>
Propuesta de Reforma	<p>ARTÍCULO 18.</p> <p>1. En la formulación de la lista para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva los Grupos Parlamentarios cuidarán que los candidatos cuenten con una trayectoria y comportamiento que acrediten prudencia, tolerancia y respeto en la convivencia, así como experiencia en la conducción de asambleas. Se tomará en cuenta que en dicha lista participen los diputados que hayan desempeñado con mayor antigüedad la responsabilidad de legislador federal, pudiendo</p>

¹⁹ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Edic. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Centro de Documentación, Información y Análisis. Diario Oficial de la Federación del 31 de marzo del 2006.

	participar en ella los miembros de la Mesa de Decanos, cuyos miembros en todo momento tendrán voz dentro de la Mesa Directiva una vez constituida.
Lógica y objetivo de la propuesta: Permitiría aprovechar la experiencia de los legisladores que mas tiempo hubieran fungido como tales sino a través de su voto, si de su voz dentro de la Mesa Directiva.	

Legislación Actual	ARTÍCULO 31. 1. La Junta de Coordinación Política se integra con los Coordinadores de cada Grupo Parlamentario. 2. Será Presidente de la Junta, por la duración de la Legislatura, el Coordinador de aquel Grupo Parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en la Cámara. 3. En el caso de que ningún Grupo Parlamentario se encuentre en el supuesto señalado en el párrafo anterior, la responsabilidad de presidir la Junta tendrá una duración anual. Esta encomienda se desempeñará sucesivamente por los Coordinadores de los Grupos, en orden decreciente del número de legisladores que los integren.
Propuesta de Reforma	ARTÍCULO 31. 1. ... 2., La responsabilidad de presidir la Junta tendrá una duración anual. Esta encomienda se desempeñará sucesivamente por los Coordinadores de los Grupos, en orden decreciente del número de legisladores que los integren.
Lógica y objetivo de la propuesta: Permitiría la rotación de la presidencia de la Junta de Coordinación Política entre los diversos Partidos.	

Legislación Actual	ARTÍCULO 37. 1. La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos se integra con el Presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política. A sus reuniones podrán ser convocados los Presidentes de comisiones, cuando exista un asunto de su competencia. 2. El Presidente de la Cámara preside la Conferencia y supervisa el cumplimiento de sus acuerdos por parte de la Secretaría General.
Propuesta de Reforma	ARTÍCULO 37. 1. La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos se integra con el Presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política. A sus reuniones podrán asistir los miembros de la Mesa de Decanos y ser convocados los Presidentes de comisiones, cuando exista un asunto de su competencia. 2. ...
Lógica y objetivo de la propuesta: Permitiría aprovechar la experiencia de los legisladores que mas tiempo hubieran fungido como tales sino a través de su voto, si de su voz dentro de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos	

Además se deberá:

3.- Profesionalizar a los legisladores dentro de las Comisiones buscando que las mismas cuenten con un menor número de integrantes y que cada uno de ellos sólo pueda pertenecer a una Comisión.

4.- Conservar la prohibición de candidaturas independientes, manteniendo en el Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales los artículos 175, 176 y 178.

La importancia de esta prohibición radica en evitar el debilitamiento institucional del Sistema de Partidos que pudiera darse con la reelección legislativa inmediata.

5.- Conservar la representación proporcional de listas cerradas estipulada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 52, así como en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en sus Artículos 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18. La importancia de esta institución radica en que permite equilibrar la disciplina de las bancadas al mismo tiempo que la vinculación ciudadana.

6.- Conservar el régimen de financiamiento público a partidos políticos, contemplado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 41, así como en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en sus Artículos 36 Inciso *c)*; el 41 Inciso *d)*; y 49.

La importancia de estos artículos dentro de la ecuación institucional que nos permita disminuir las desventajas de la reelección legislativa inmediata radica en el hecho de que es a través del financiamiento público a los partidos que se acota, controla, supervisa y fiscaliza las candidaturas de los legisladores, lo que permite equilibrar las fuerzas políticas que se deriven de la Reelección Legislativa Inmediata.

7.- Se propone instituir las elecciones primarias dentro de los partidos políticos para que los Candidatos a Legislaturas que sean propuestos hallan pasado por un proceso de selección ciudadana, lo que fomentará la vinculación entre el candidato y su electorado, pero al mismo tiempo permitirá mantener el equilibrio del sistema de partidos al conservar éstos el control de las postulaciones en una primera vuelta. Lo anterior se conseguiría al Reformar el Artículo 175 del **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**

Legislación Actual	ARTÍCULO 175. 1. Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el
--------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.</p> <p>2. ...</p> <p>3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán en los términos del presente ordenamiento, la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.</p>
Propuesta de Reforma	<p>ARTÍCULO 175.</p> <p>1. Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.</p> <p>2. ...</p> <p>3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán en los términos del presente ordenamiento, la igualdad y equidad de oportunidades, para lo cual, en el caso de postulaciones a diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, dichas postulaciones deberán haber pasado previamente por una elección interna cerrada a los militantes del respectivo partido. Los partidos políticos garantizarán la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.</p>

Conclusiones

Consideramos que hasta este punto han quedado explicadas las principales ideas en relación a la reelección legislativa inmediata en México. Sin embargo, existen elementos que sería conveniente tomar en cuenta para terminar de contextualizar nuestro elemento de análisis, por lo que a continuación hacemos una breve referencia sobre algunos puntos que habría que valorar.

El propósito de lo que muchos llaman “La Reforma del Estado” es el encontrar la delicada ecuación institucional que permita fomentar el equilibrio entre la democracia política y la funcionalidad gubernamental. Decimos ecuación institucional pues los elementos que tiendan a fomentar este equilibrio deben ser al mismo tiempo coherentes entre sí y fomentar su desarrollo conjunto y es aquí donde proponemos insertar la discusión sobre la reelección legislativa inmediata y las reformas estructurales que permitan optimizar sus ventajas y disminuir al mínimo sus desventajas. Visto desde el otro lado, podemos decir que la discusión sobre la reelección legislativa inmediata se inscribe en una discusión aún más grande, que es la de la Reforma del Estado y donde también arriban al escenario diversas propuestas que habría que valorar en su interrelación conjunta.

Para empezar, hay que decir que tanto en la academia como entre las diversas fuerzas políticas existe un acuerdo en mantener la no-reelección presidencial. Sin embargo, aún está pendiente la discusión sobre la segunda vuelta electoral, pues actualmente el presidente es electo por mayoría relativa y carece de legitimidad absoluta. La segunda vuelta eliminaría al candidato que obtenga más baja votación y prosigue hasta darle mayoría absoluta a uno de ellos, así como “La Revocación del Mandato” para legisladores que no cumplan con los compromisos de responsabilidad y representación en términos de la accountability

Debemos renovar la idea de la República reforzando la división de poderes, a la sociedad en su conjunto, la participación ciudadana y el acceso a la información. El Estado tiene una responsabilidad social, a partir de su deber de fortalecer el Estado de Derecho,

ofrecer seguridad y legalidad oportunas y mantener una relación armónica con el todo social.

Es necesario impulsar la reforma municipal, a fin de reforzar la base de la organización política y administrativa del país.

Existe, por lo menos en el discurso, el consenso sobre el impulso a la infraestructura, a la educación, al sector interno y al aumento de la inversión social, pero aún no hay acuerdos sobre la orientación de la economía al exterior o al interior; sobre la estabilidad del Estado a través de su fortaleza o a través de su tamaño; sobre el papel de la globalización, la apertura y las áreas de la competencia pública.

Por otro lado, la profesionalización de los legisladores es parte de la vieja discusión sobre la profesionalización de todos los servidores públicos, de ahí la importancia de fomentarla junto con el Servicio Público Civil de Carrera a fin de modernizar la vieja burocracia y darle un carácter estable y continuo de servicio público.

La Reforma al Artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se permita eliminar la prohibición constitucional de reelegir para el período inmediato a los legisladores buscaría hacer del Congreso un cuerpo renovable pero continuable; que acumule experiencia, especialización e independencia; un cuerpo que busque fomentar la participación ciudadana y que al mismo tiempo se apoye de otras instituciones y herramientas para este objetivo¹; una instancia del Estado que permita a la sociedad participar del derecho a compartir con los órganos de gobierno los planes, la ejecución de los mismos y la vigilancia de los actos de autoridad.

¹ Plebiscitos, referendos, consultas, revocación de mandatos, iniciativas populares, quejas y denuncias.

BIBLIOGRAFÍA

Nacional

- Almond Gabriel y Sydney Verba. La cultura cívica. Estudio Sobre la Participación Política Democrática en Cinco Naciones. 4ª ed., Madrid Ed. Euramérica, 1970, 631 p.
- Bertalanffy Ludwig Von, Teoría General de Sistemas, Milán,. 1971 1ª ed. Ed. Instituto Librario Internacional
- Borja y Borja Ramiro, Derecho Constitucional Ecuatoriano,1ª ed., Madrid, Ed. Cultura Hispánica, 1950, 235 pp.
- Campos Emma, ¿Realmente se reeligen los diputados? El caso del PAN. Este país, diciembre de 1994; en Jhon Carey, Term Limits and Legislative Representation. Cambridge, Ed. Cambridge University Press, 1996. 76pp.
- Carbó, Teresa, ¿Como habla el poder legislativo en México?, Revista Mexicana de Sociología; 49ª ed., México abril - junio, 1987.
- Chasquetti Daniel, Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación en Tipos de Presidencialismo y Coaliciones en América Latina, Jorge Lanzaro (comp.). Buenos Aires: CLACSO.
- Clastres Pierre. Investigaciones en Antropología Política, 5ª ed., México, Ed. Gedisa, 1981, 256 p
- Comisión Federal Electoral. La Evolución Electoral del México Contemporáneo. 1ª ed., México, 1978. 88 pp.
- Córdova Arnaldo, La Formación del Poder Político en México, Ed. Serie Popular Era, 1ª ed, México 1972
- Córdova Arnaldo, La Política de Masas del Cardenismo,, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y sociales, Centro de Estudios Latinoamericanos. Versión preliminar de circulación restringida, 1980.
- Cosío Villegas Daniel. El Sistema Político Mexicano, 8ª ed, México, Ed. Joaquín Mortiz, 1975. 116 pp.
- Cosío Villegas Daniel. Historia Mínima de México, 1ª ed., México, Ed. El Colegio de México, 1974, 179 pp.
- Dahl Robert, Un prefacio a la teoría democrática, 1989, Buenos Aires, Ed. Grupo Latinoamericano
- Dahl Robert, La poliarquía, 1989, Madrid, Ed. Tecnos.
- Duverger, Maurice. Los Partidos Políticos. 1ª ed., México, Ed. Fondo de Cultura Económica. 1957, 457 pp.
- Dworak Fernando F. (coordinador). El Legislador a Examen. El Debate Sobre la Reelección Legislativa en México. 1ª ed., México, Ed. Cámara de Diputados - Fondo de Cultura Económica, 2003, 307 pp.

- Gabriel Almond. La Política Como Ciencia, el estudio de la Cultura Política. 1ª ed., México 1975, Ed., Fondo de Cultura Económica, 115 pp.
- Gidi Villarreal, Emilio y Blázquez Domínguez, El Poder Judicial en Veracruz, V. 1, 1824-1917, 1ª ed., México, Ed. Gobierno del Estado de Veracruz, 1992, 320 pp.
- Grant Alan, The Term Limitation Movement in the Unites States. Parliamentary Affairs, 1a ed., Estados Unidos, 1995, 260 pp.
- Hernández Chávez, Alicia, And Argudín, María Luna, La Nueva Relación entre Legislativo y Ejecutivo: La Política Económica, 1982-1997, 1ª ed., México, Ed. Fondo de Cultura Económica - Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados - Instituto Politécnico Nacional - Colegio de México, 1998, 125 pp.
- Hurtado Larrea Osvaldo. Gobernabilidad y Reforma Constitucional, 2ª ed., Quito. Ed. Corporación Editorial Nacional, 1993, 89 pp.
- Lanzaro Jorge (comp.), Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina, 2001, Buenos Aires, Ed. CLACSO.
- Lanzaro Jorge, Alternativas Pluralistas y Coaliciones de Gobierno, Presidencialismo y Democracia en América Latina,
- Lijphart Arend, Las Democracias Contemporáneas , 1987, Barcelona, Ed. Ariel.
- Lujambio, Alonso, Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México, en Lanzaro (comp.), Op cit.
- Lujambio, Alonso, De la Hegemonía a las Alternativas: Diseños Institucionales y el Futuro de los Partidos Políticos en Mexico, Política y Gobierno 2:1, 1995
- Lujambio Alonso, El Poder Compartido. Un Ensayo sobre la Democratización Mexicana, México, 2000, Ed. Océano
- Madero Francisco I. La Sucesión Presidencial en 1910. 1ª ed., México, Ed. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Edición facsimilar de la 1ª edición San Pedro, Coahuila, diciembre de 1908. 1986.
- Mallorquín Carrillo Elfego Ajax. La No Reelección Consecutiva en el Poder Legislativo Mexicano y la Expectativa de Evaluación y Sanción del Electorado a los Representantes (accountability). Tesina Universidad Nacional Autónoma de México. 2001. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Montesquieu. Del espíritu de las leyes. 1ª ed., México, Ed. Porrúa. 1971, 451 pp.
- Muñoz Domínguez, Jaime (coord.), La Cohabitación Política en México, 1ª ed., México, Ed. Grupo Editorial Siete, 1997, 76 pp.
- Nacif Benito. El Congreso Mexicano en Transición: Cambios y Continuidades. 1ª ed., México, Ed. División de Estudios Políticos CIDE, Número 101, 2001, 35 pp.
- Nacif Benito. El Congreso Propone y el Presidente Dispone: Las nuevas relaciones entre el ejecutivo y el Legislativo Mexicano. 1ª ed., México, Ed. División de Estudios Políticos CIDE, Número 145, 2002, 19 pp.

- Nacif Benito. Instituciones Políticas y Transición a la democracia en México, 1ª ed., México, Ed., División de Estudios Políticos CIDE, Número 158, 2003, 21pp.
- Nacif Benito. La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados de México. 1ª ed., México, Ed., División de Estudios Políticos CIDE, Número 63, 2001, 37 pp.
- Nuestra Constitución. Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano. Tomo III. 2ª Ed., México, Ed. Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana, 1991, 378 pp.
- Paoli Bolio Francisco José. La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura, 1ª ed., México, Ed., Cámara de Diputados, 2000, 321 pp.
- Parker Suzanne L. Y Parker Glenn R., Why Do we Trust Our Congressman?, Ed., The journal of Politics 55, 2, mayo de 1993
- Pedroza de la Llave Susana Talía. El Control del Gobierno: Función del "Poder Legislativo". 1ª ed., México, Ed., Instituto Nacional de Administración Pública, 1996, 153pp.
- Pitkin Hanna, The Concept of Representation, 1a ed., EUA, Ed. Berkeley: University of California Press, 1967, 45 pp.
- Rodríguez Araujo Octavio, Partidos Políticos, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª ed, 1986.
- Rodríguez Lozano, Amador, La Reforma al Poder Legislativo en México, 1ª ed., México, Ed., Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, 78 pp.
- Rossell Mauricio, Congreso y Gobernabilidad en México : Una Perspectiva Desde la Experiencia Internacional, 1ª ed., México, Ed. Porrúa, 2000, 55 pp.
- Sartori, Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada. 1ª ed., Chile, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1994, 235 pp.
- Sordo Cedeño, Reynaldo, El Congreso en la Primera República Centralista, 1ª ed., México, Ed. Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1993, 187 pp.
- Zamitiz, Héctor; Hernández, Carlos, La Composición Política de la Cámara de Diputados, 1949-1989. 1ª ed., México, Ed. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales; 36: 139, enero/marzo 1990, 48 pp.

Hemerografía

- Cortés Nayeli, Reelección Inmediata de Legisladores, Avalan, El Universal, Viernes 30 de abril de 2004, Nación, página 12.
- Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1429, viernes 6 de febrero de 2004
- Herrera Jorge y Jiménez Sergio, De Acuerdo con Reelección, 78 por ciento de los Legisladores, El Universal, Miércoles 05 de mayo de 2004, Nación, página 14
- Saúl Lilia y Herrera Jorge, Revisan Senadores Tema de Reelección El Universal, Miércoles 15 de diciembre de 2004, Nación, página 12
- Teherán Jorge y Jiménez Sergio, Posponen el Debate Sobre Reelección El Universal, Lunes 08 de marzo de 2004

Fuentes Electrónicas

<http://www.senado.gob.mx/iilsen/docs/zip/reeleccion.pdf>

IILSEN Reelección Legislativa, México, Ed. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. 2002. Fecha de consulta septiembre del 2003

http://www.gobiernoxresultados.8m.com/encuestas_sondeos/resultados.htm

“Por un Gobierno de Resultados”, Fecha de consulta septiembre del 2003

<http://www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont13/4>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Crónicas Legislativas, México, Ed. Centro de Documentación, Información y Análisis de la Secretaría General de la Cámara de Diputados, Fecha de consulta febrero del 2004

<http://www.senado.gob.mx/diario.php?ver=diario&legislatura=LVII&a=II&diario=26&periodo=Primer%20Periodo%20Ordinario&fecha=Noviembre%2024%2C%201998>

Diario de Debates del Senado de la República, Legislatura LVII, **Año:** II, Primer Periodo Ordinario, Diario 26 del 24 de Noviembre de 1998. Fecha de consulta febrero del 2004

<http://www.juridicas.unam.mx/navjus/infjur/const>

Constituciones del Mundo, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Navegador Jurídico Internacional. Fecha de consulta enero 2006

Legislación Nacional

- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales 4a ed., México Ed. Instituto Federal Electoral 2005
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, texto vigente, última reforma del 07 de abril del 2006.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1ª ed, México, Ed. Instituto Federal Electoral, 2004
- Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1936, Texto Vigente, última reforma publicada el 24 de abril del 2006
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Edic. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Centro de Documentación, Información y Análisis. Diario Oficial de la Federación del 31 de marzo del 2006.
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1934, texto vigente, última Reforma del 27 de noviembre de 1981.

Legislación Internacional

- Constitución de la República Federativa del Brasil Fecha de consulta abril del 2005
[Http://Www.Congreso.Gob.Hn/Servicios/America/Brazil.Pdf](http://Www.Congreso.Gob.Hn/Servicios/America/Brazil.Pdf)
- Constitución de Nicaragua Fecha de consulta abril del 2005
[Http://Www.Congreso.Gob.Hn/Servicios/America/Nicaragua.Pdf](http://Www.Congreso.Gob.Hn/Servicios/America/Nicaragua.Pdf)
- Constitución de Paraguay Fecha de consulta abril del 2005
[Http://Www.Congreso.Gob.Hn/Servicios/America/Paraguay.Pdf](http://Www.Congreso.Gob.Hn/Servicios/America/Paraguay.Pdf)
- Constitución de la Nación Argentina Fecha de consulta abril del 2005
[Http://Www.Congreso.Gob.Hn/Servicios/America/Argentina.Pdf](http://Www.Congreso.Gob.Hn/Servicios/America/Argentina.Pdf)
- Constitución de la República de Honduras Fecha de consulta abril del 2005
[Http://Www.Congreso.Gob.Hn/Servicios/America/Honduras.Pdf](http://Www.Congreso.Gob.Hn/Servicios/America/Honduras.Pdf)
- Constitución de la República Oriental del Uruguay Fecha de consulta abril del 2005
[Http://Www.Congreso.Gob.Hn/Servicios/America/Uruguay.Pdf](http://Www.Congreso.Gob.Hn/Servicios/America/Uruguay.Pdf)
- Constitución Política de Bolivia Fecha de consulta abril del 2005
[Http://Www.Congreso.Gob.Hn/Servicios/America/Bolivia.Pdf](http://Www.Congreso.Gob.Hn/Servicios/America/Bolivia.Pdf)
- Constitución Política de Colombia Fecha de consulta abril del 2005
[Http://Www.Congreso.Gob.Hn/Servicios/America/Colombia.Pdf](http://Www.Congreso.Gob.Hn/Servicios/America/Colombia.Pdf)
- Constitución Política de Ecuador Fecha de consulta abril del 2005
[Http://Www.Congreso.Gob.Hn/Constitucionesa.Htm](http://Www.Congreso.Gob.Hn/Constitucionesa.Htm)
- Constitución Política de Guatemala Fecha de consulta abril del 2005
[Http://Www.Congreso.Gob.Hn/Constitucionesa.Htm](http://Www.Congreso.Gob.Hn/Constitucionesa.Htm)
- Constitución Política de la República de Chile Fecha de consulta abril del 2005
[Http://Www.Congreso.Gob.Hn/Servicios/America/Chile.Pdf](http://Www.Congreso.Gob.Hn/Servicios/America/Chile.Pdf)

- Constitución Política de la República del Salvador Fecha de consulta abril del 2005
Tp://Www.Congreso.Gob.Hn/Servicios/America/El_Salvador.Pdf
- Constitución Política de Panamá Fecha de consulta abril del 2005
Http://Www.Congreso.Gob.Hn/Servicios/America/Panama.Pdf
- Constitución Política de Venezuela Fecha de consulta abril del 2005
Http://Www.Congreso.Gob.Hn/Constitucionesa.Htm
- Constitución Política del Perú Fecha de consulta abril del 2005
Http://Www.Congreso.Gob.Hn/Servicios/America/Peru.Pdf