



Revista Mexicana de Ciencias Políticas y
Sociales

ISSN: 0185-1918

articulo_revmcpys@mail.politicas.unam.mx

Universidad Nacional Autónoma de México

México

Béjar Algazi, Luisa

La reelección parlamentaria inmediata: un reto en la agenda política de México

Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, vol. XLVI, núm. 187, enero-abril, 2003, pp. 203-

227

Universidad Nacional Autónoma de México

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42118708>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

La reelección parlamentaria inmediata: un reto en la agenda política de México

LUISA BÉJAR ALGAZI*

Resumen

El papel que se le asigna a la reelección inmediata de los legisladores en el proyecto de renovación institucional emprendido por México es motivo de hondas discrepancias entre los partidos políticos. Para unos, el fortalecimiento del Poder Legislativo necesariamente pasa por su re establecimiento en la Constitución. Para otros, las enmiendas que deben realizarse deben ser de corte diverso. Ante este panorama, este escrito se pregunta qué hay detrás de esa figura, cuáles han sido las consecuencias de su prohibición para el país, y qué intereses se encuentran actualmente en juego en el fallo de los legisladores con relación al asunto.

Abstract

The roll of reelection without restrictions in Mexico's institutional renovation is object of profound disagreement among political parties. For some, strengthening Legislative Power requires its reestablishment in the Constitution. For others, the reforms needed must go by other paths. In this view, this article asks what lies behind this figure, what have been the consequences of its prohibition in the past, and what interests are actually in play in those positions defended by legislators in relation to this matter.

Palabras clave: Poder Legislativo, reelección, representación democrática, cohesión partidista.

La democratización de la vida política de México dio un paso decisivo en las elecciones federales del 2 de julio del año 2000. En esa fecha la ciudadanía se decidió por la alternancia de partido en el Poder Ejecutivo, lo que supuso la interrupción del régimen que dominó los escenarios de la política durante más de siete décadas.¹ El

* Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Edificio "E", Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco Universidad, Coyoacán, México D.F., C.P. 04510.

¹ Según Adam Przeworski, para que un proceso de transición llegue a su fin es necesario, entre otras cosas, que haya una posibilidad real de alternancia partidista en el gobierno, lo que es difícilmente comprobable, a menos de que ésta se produzca. Véase del autor, "The Games of Transition", en Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell y Samuel J. Valenzuela (eds.), *Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press, 1992.

proceso de consolidación de un nuevo orden político, sin embargo, está lejos de haber concluido. A este respecto, aún está pendiente la construcción de un entramado institucional que establezca de manera inequívoca las formas y procedimientos que en adelante habrán de moldear el desarrollo del juego político en el país.

En efecto, la reforma del Estado que deberá acompañar la renovación institucional todavía es incierta en numerosos rubros.² La anomalía no ha pasado desapercibida en los círculos académicos, mucho menos en los políticos. En estos últimos, el consenso sobre la urgencia de atender este pendiente es unánime. Desgraciadamente, no se observa igual acuerdo cuando se trata de determinar cuáles deben ser los asuntos comprendidos en dicha empresa. De hecho, las opiniones externadas por los actores involucrados en este esfuerzo no sólo son diversas, sino también opuestas en más de un sentido.

Un tema, sin embargo, casi siempre presente en las discusiones generadas por el problema, es la conveniencia de restablecer la reelección inmediata de los miembros del Poder Legislativo. La propuesta no es en forma alguna novedosa. Antes bien, ha estado presente a lo largo de varias décadas en las reflexiones de los especialistas, pero también en las preocupaciones de los encargados de impulsar los ajustes requeridos por nuestra Carta Magna. Para no ir muy lejos, simplemente en el plazo comprendido por la actual legislatura y aquella que la antecede, el pleno de la Cámara de Diputados ha recibido once iniciativas a cargo de los principales grupos parlamentarios sobre cuestiones relacionadas con el asunto.³ En ellas, cabe advertir, se percibe un interés común en lograr el reforzamiento del Congreso de la Unión. En especial, se busca replantear el equilibrio de poderes, la instauración de una relación más cercana entre representantes y representados, y el mejoramiento en la eficiencia en las labores encomendadas a sus cámaras.

² En el nivel de la práctica parlamentaria, la satisfacción de este requisito demanda la confección de fórmulas institucionales capaces de comprometer a todas las fuerzas políticas relevantes. J. Habermas, *Between Facts and Norms*, Cambridge, Mass., The MIT Press, 1998, p. 127. También, A. Przeworski, “Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts”, en Jon Elster y Rune Slagstad, *Constitution and Democracy*, Cambridge, Cambridge Press University, 1988, p. 62.

³ El recuento realizado por esta investigación abarca desde el 1 de septiembre de 1997 hasta el 30 de mayo de 2002.

El papel que se le asigna a la reelección inmediata de los legisladores en este vasto proyecto, no obstante, es motivo de hondas discrepancias. Para unos, el fortalecimiento parlamentario necesariamente pasa por el restablecimiento de este recurso en la Constitución. Para otros, en cambio, aunque claramente se reconocen los problemas creados por su prohibición, las enmiendas que deben incluirse en el nuevo diseño institucional del país deben ser de corte diverso. Como quiera que sea, la decisión de cómo proceder ante este problema no parece fácil. Ante este panorama, este escrito se pregunta qué hay detrás de la reelección parlamentaria inmediata y su prohibición en México, cuáles fueron las consecuencias de este arreglo para el país, y qué intereses se encuentran actualmente en juego en el fallo de los legisladores con relación al asunto.

¿Negar la recompensa?

A la luz de la experiencia de los países que conforman el mapa latinoamericano, el caso mexicano resulta excepcional en lo que toca a aceptar la reelección parlamentaria inmediata. La única salvedad es Costa Rica, cuya Carta Constitucional estipula que sus diputados —electos por un periodo de cuatro años— no podrán repetir en el cargo en forma sucesiva. El resto la acepta bajo alguna modalidad. Tal balance merecería apoyar por sí sólo el juicio de que la reelección parlamentaria sucesiva no es incompatible en forma alguna con el esquema presidencial acogido en la región, ni con el pluripartidismo que en ella predomina.

Desde una perspectiva más amplia, sin embargo, también puede afirmarse que el principio no sólo no es un impedimento para la democracia, sino que, por el contrario, constituye una exigencia de la misma. En primer lugar, se previene que para que la acción representativa no dependa de imperativos de carácter moral, el interés de los legisladores por conservar su puesto coadyuve a ajustar su comportamiento a las expectativas de los representados. Bajo esta visión, la reelección parlamentaria consecutiva obraría como un recurso práctico para animar a un ejercicio responsable del encargo. La posibilidad de permitir la permanencia de diputados y senadores figura, de esta suerte, como uno de los instrumentos con que cuenta

la ciudadanía para premiar a aquellos que han respondido bien a su confianza, pero también para decidir su relevo cuando en los hechos ésta se ha visto defraudada. En esta línea, “negar la reelección es negar la recompensa”, como diría un conocido analista político; y por elemental justicia, no conviene tratar igual a los que en su empeño se han demostrado desiguales con el otorgamiento del mismo trato a los que merecen repetir en el puesto, como a los que deben ser retirados.⁴

Adicionalmente a lo anterior, la oportunidad de permanecer en el cargo por medio de la reelección imprime un sello distinto a la selección de candidatos. Entre otras cosas, porque ello hace del elector el protagonista principal de este proceso. Si la curul en disputa es de mayoría relativa, la reelección inmediata obliga al representante a desarrollar vínculos más estrechos y sólidos con sus representados.⁵ Cuando, por el contrario, el escaño en disputa es plurinominal, cada partido tendrá que evaluar al elaborar la lista de sus candidatos hasta donde la lealtad mostrada por sus parlamentarios a la organización deba ser el criterio esencial en esta decisión. Sobre todo, si en esta decisión se encuentra en juego el voto ciudadano.⁶ La posibilidad de dar paso a la reelección consecutiva opera así como un factor que atempera la disciplina parlamentaria, atentatoria en no pocas ocasiones contra la representación política al privilegiar los intereses partidarios por sobre los de la ciudadanía.⁷

Por último, vale la pena recordar que para lograr el control sobre el gobierno demandado por la sociedad se requiere que cada uno de los órganos del Estado cuente con la suficiente capacidad y autonomía para ejercer sus funciones. En estas circunstancias, el conocimiento y la experiencia acumulados por los legisladores figura como una condición *sine qua non* para garantizar una supervisión parlamentaria eficaz, requisito cuanto más necesario frente a una burocracia administrativa generalmente mejor dotada de apoyo logístico que el órgano legislativo para intervenir en la decisiones que atañen al común de los ciudadanos.

⁴ Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 1994, p. 192.

⁵ Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE, 1994, pp. 105-108.

⁶ *Ibid.*, pp. 108-110.

⁷ Antonio Ollero, “La función actual del Poder Legislativo”, en *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, Cámara de Diputados-UNAM, 1994, pp. 41-46.

¿Una historia olvidada?

Sin duda, el curso seguido hasta ahora por la reelección parlamentaria en México puede dar lugar a muy diversas consideraciones. Desde el punto de vista de nuestra tradición constitucional, no existe huella alguna de negativa a este respecto, si no en la Constitución de Cádiz y la Carta de Apatzingán (1814), en el artículo 57 de este último código, por ejemplo, se establece que los diputados no serán reelectos, “si no es que medie el tiempo de una diputación”.⁸ En contraste, las constituciones federales de 1824 y 1857, al igual que los documentos centralistas de 1836, 1843 y 1847, determinan que los legisladores pueden ser reelectos en forma indefinida. Apreciación similar se incorpora en la reorganización del Poder Legislativo en 1874 y, posteriormente, en la Carta de Querétaro de 1917, al no incluir ninguna taxativa en este sentido (tabla 1).

Ciertamente, en la experiencia de 1917 el dictamen de la comisión encargada de revisar los artículos 80 a 90 y 92 del proyecto presentado por el Primer Jefe Constitucionalista, Venustiano Carranza, se

Tabla 1
Tradición constitucional

<i>Marco constitucional</i>	<i>Posición ante la reelección inmediata de los legisladores</i>
1812	No favorable
1814	No favorable
1824	Favorable
1836	Favorable
1843	Favorable
1847	Favorable
1857	Favorable
1874	Favorable
1917	Favorable

⁸ Todas las referencias relativas a los antecedentes constitucionales sobre el tema provienen de Pedro Camargo, *Reelección parlamentaria en América y México*, México, UNAM, 1965, pp. 56-60.

pronuncia por la “prohibición absoluta de que la persona que una vez ha ejercido el alto encargo de presidente de la República, vuelva a ejercerlo”. Ahora bien, en lo que toca a la reelección de los miembros de la Legislatura no se incorpora ningún tipo de negativa.⁹ La decisión del Constituyente no deja de sorprender si se considera la desconfianza mostrada por sus miembros hacia el trabajo del órgano parlamentario en general.¹⁰

A pesar de este acuerdo fundacional, pasado el tiempo y luego de intensas disputas, el Partido Nacional Revolucionario (PNR) logra en abril de 1933 la aprobación en el Congreso de la Unión de una reforma constitucional para hacer improcedente la reelección inmediata de los parlamentarios.¹¹ No sin antes vencer férreas resistencias, la medida es aceptada por los legisladores penerreanos como medio para evitar la formación de círculos oligárquicos en su organización, o más precisamente, si se quiere, para poner coto a la influencia de las maquinarias locales por sobre el liderazgo central del PNR.¹² La reforma impulsada, en consecuencia, busca eliminar cualquier obstáculo a la cohesión y a la intervención directa del CEN del nuevo partido en el proceso de renovación de cuadros. Una vez concluido el Maximato, sin embargo, la medida contribuye también a facilitar el dominio del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo, entre otras cosas, por la escasa profesionalización de sus miembros, privados de la oportunidad de construir una carrera parlamentaria.¹³ A continuación se refieren con mayor detalle las consideraciones relativas a este empeño, pieza clave en el funcionamiento del régimen priista.

⁹ Véase *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, 1916-1917, tomo II, México, INEHRM, 1985.

¹⁰ Recuérdese, por sólo nombrar un ejemplo, el amplio debate suscitado en el pleno para designar al cuerpo encargado de convocar a períodos extraordinarios en el Congreso, *ibid.*, p. 460.

¹¹ Luis Javier Garrido, *El partido de la revolución institucionalizada*, México, Siglo XXI, pp. 123-128, 133-137, y 145.

¹² Sobre este episodio, Alejandra Lajous recuerda que el continuismo en el Congreso, expresión del fuerte caciquismo aún prevaleciente en el país, había propiciado la marginación de distintos grupos debido a la inmovilidad en el proceso de integración de sus cámaras. Véase de la autora, *Los orígenes del partido único en México*, México, UNAM, 1981, pp. 156 y ss.

¹³ Jacqueline Peschard, “Impulsar la carrera parlamentaria”, en *Crónica Legislativa*, año III, núm. 15, julio-agosto de 1994, México, Cámara de Diputados, p. 8.

Crónica de un desenlace anunciado

Reunidas en periodo extraordinario, las cámaras del Congreso analizan las reformas aprobadas anteriormente por el PNR para extender a tres años el mandato de los diputados y a seis el de los senadores. Asimismo, agregan el principio de la no-reelección para el presidente de la República en cualquier circunstancia, y de manera inmediata para los legisladores.¹⁴ La disposición, además, se hace extensiva a los representantes en los congresos locales.¹⁵

Las consecuencias de este arreglo sobre el futuro del sistema político mexicano son advertidas abundantemente desde la tribuna parlamentaria. Al respecto, quienes se oponen a aceptar el ajuste propuesto por el callismo destacan la dificultad de encontrar cada trienio una generación de personas aptas para ejercer las funciones legislativas. En este sentido, se reconocen los riesgos implicados por la reforma para asegurar la profesionalización y especialización de los integrantes del Congreso.¹⁶ De igual modo, desde la tribuna parlamentaria se señala el peligro de esta medida al disminuir la fuerza del Poder Legislativo, despojado de la oportunidad de desarrollar la pericia y el saber suficientes para mantener un equilibrio adecuado con el Poder Ejecutivo Federal. Ante esta situación, se reclama por lo menos la igualación en el tiempo del cargo de los diputados con el de los senadores, toda vez que la presidencia de la República cuenta con un mandato de seis años. Empero, también se subraya la limitación impuesta a la participación política de la ciudadanía al extenderse el tiempo del mandato de los parlamentarios.¹⁷ Por si esto fuera poco, se dice que esta situación disminuye

¹⁴ Con este paquete se persigue la modificación de los artículos 51, 55, 56, 58, 59, 73, 79, 83, 84, 85, y 115 de la Constitución. Manuel González Oropeza, “¿Qué hacer con el Congreso de la Unión?”, en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, t. II, México, UNAM, 1987, p. 959.

¹⁵ El postulado antireeleccionista de la iniciativa del PNR establece, no obstante, que los diputados y senadores suplentes podrían ser electos para el periodo posterior como propietarios, a condición de no haber entrado en el ejercicio de sus funciones. Los diputados y senadores propietarios, en contraste, no podrían ocupar el cargo de suplentes. Diego Valadés, “Las relaciones de control entre el Legislativo y el Ejecutivo en México”, en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, vol. 1, núm. 1, primera época, enero-abril de 1991, pp. 212-214.

¹⁶ Sobre la importancia de la continuidad en el trabajo parlamentario para la profesionalización de sus integrantes, véase Giovanni Sartori, “Parlamento”, en *Quórum*, 2a. época, año IV, núm. 37, noviembre-diciembre de 1995, México, III, Cámara de Diputados LVI Legislatura, p. 13 y ss.

¹⁷ *Ibid.*, p. 212.

sensiblemente las posibilidades de la oposición para desarrollarse de manera estructurada y consistente.¹⁸

Decidido de antemano el desenlace de la reforma, el dictamen en la Cámara de Diputados recurre a la historia para justificar la mudanza impulsada al establecer que “la reelección en nuestro medio social y político es un atentado contra la democracia”.¹⁹ El argumento reconoce, pues, la escasa disposición de las élites políticas a apegarse a la voluntad ciudadana expresada en las urnas. La razón esgrimida en el documento para convencer a sus críticos es, de esta suerte, bastante cínica. De alguna manera afirma que si el sufragio no puede ser efectivo en el país, entonces el único resguardo disponible para los aspirantes a ocupar un cargo de representación popular es evitar la reelección inmediata.

En el dictamen aprobado en el Senado, en cambio, se señala que la no reelección inmediata ampliaría la capacidad electoral pasiva de los ciudadanos.²⁰ Esto, a su vez, redundaría en una mejor defensa del sufragio y facilitaría la superación de la desconfianza mostrada por los votantes hacia los comicios. Sobre la ampliación del periodo del mandato para senadores y diputados se precisa que el ajuste persigue elevar la calidad del trabajo de los representantes, ya que la restricción aplicada a su permanencia podría privarlos de tiempo suficiente para asegurar un desempeño profesional apropiado. Por último, se establece que la prohibición a la reelección inmediata sería asumida sólo a modo de ensayo, hasta confirmar sus bondades o desventajas.²¹

Según lo demuestra la experiencia política del país, las cosas ocurrieron de manera muy distinta a lo previsto por los autores de ambos dictámenes. En efecto, la preparación de diputados y senadores para desempeñar las actividades a su cargo no se vio incrementada a pesar de la ampliación del plazo de su encomienda. Tampoco encontró mejor defensa el sufragio por el recambio forzado de los parlamentarios. La certidumbre en sus resultados, en cambio, sólo se hizo posible hasta la reforma electoral de 1996, pero no por la multiplicación

¹⁸ Diego Valadés, *op. cit.*, p. 212. Este argumento es expresado por el senador Ezequiel Padilla, en una intervención que el autor califica de erudita.

¹⁹ *Ibid.*, p. 213.

²⁰ Esto es, de la oportunidad ser elegidos para un cargo de representación popular.

²¹ Diego Valadés, *op. cit.*, p. 214.

de las oportunidades ofrecidas al ciudadano común de ocupar un cargo de representación popular, sino por haber logrado separar al gobierno de la organización de los comicios.²²

Mientras que esto ocurre, el presidente de la República gana terreno en la elaboración de las decisiones públicas, al punto de arrinconar a los legisladores a la exclusiva tarea de refrendar sus dictados en todos los campos. En buena medida, esto se explica por el excesivo fortalecimiento alcanzado por el partido del régimen —con mayoría calificada en ambas cámaras del Congreso de la Unión— a costa de las fuerzas de oposición presentes en este cuerpo, situación de la cual la reforma constitucional al artículo 59 comentada anteriormente no es ajena en forma alguna. El cuadro se complementa con la subordinación de esta organización al Ejecutivo y, como ya se dijo, con el control de este poder sobre la organización de los comicios, último eslabón de la disciplina priista hacia el titular del gobierno. Así las cosas, la promesa de evaluar en un plazo próximo los efectos de la prohibición a la reelección inmediata de los parlamentarios formulada al calor de la polémica suscitada por el ajuste queda pronto en el olvido.

Un capítulo más en esta historia

En efecto, los temores de aquellos que se oponían a la eliminación de la reelección inmediata de los legisladores se cumplen con precisión. Hacia el final de la XLV Legislatura (1961-1963), la inercia y la apatía marcan el ritmo de los quehaceres del Congreso de la Unión. Ante este panorama, agravado por la movilización social con que cierra la década de los cincuenta y la crítica externa por la virtual desaparición de todo pluralismo político en el país, se abre paso la primera reforma electoral tendiente a reforzar la presencia parlamentaria de las minorías.²³ La modificación se opera mediante la apertura

²² Esto, se recordará, sucede luego de un proceso gradual de modificaciones a la ley electoral, mismo que concluye ese año con el retiro del secretario de Gobernación como presidente de su Consejo General del Instituto Federal Electoral.

²³ A este respecto, cabe señalar tres sucesos que holgadamente abonan el terreno para el cambio. Primero, el violento desenlace de la huelga ferrocarrilera de 1958, precedida por pugnas en los sindicatos de carteros, telegrafistas, telefonistas, petroleros y electricistas. Segundo, la negativa del PAN a participar en la Cámara de Diputados por inconformidad con los comi-

de la Cámara de Diputados a la representación de los “diputados de partido”.

Movido por el ánimo optimista que este cambio produce en el recinto, el Partido Popular Socialista (PPS) presenta al inicio de la XLVI Legislatura (1964-1966) una iniciativa para adicionar el artículo 54 constitucional con una fracción VI a fin de restablecer la reelección continua de sus miembros.²⁴ En su texto se apunta que el principio de la no-reelección inmediata de los legisladores deriva más de un problema de interpretación que de un requerimiento democrático. Además, se afirma, con este cambio los representantes del pueblo y los estados podrían realizar mejor sus funciones como legisladores y vigilantes de la administración pública al contar con los conocimientos requeridos para ello.²⁵

Desde la tribuna, Vicente Lombardo Toledano, líder de esa fracción, pide la reincorporación de la reelección inmediata de los diputados para no dejar trunca la reforma política en curso. Al respecto, agrega:

[...] yo no hablo de los senadores, porque creo que nosotros no podríamos [...] hacerles indicaciones; pero lo importante, lo nuevo en México no es el Senado, que cada día pesa menos y es más opaco y más triste. Lo nuevo en México es esta Cámara de Diputados; aquí están representados todos los partidos políticos como hace tiempo lo queríamos muchos.²⁶

Su apreciación es compartida por importantes miembros del Revolucionario Institucional, quienes deciden dar su apoyo al proyecto. En consecuencia, el documento es turnado a comisiones para ser dictaminado en los siguientes términos: Los senadores no podrán ser reelectos para un periodo inmediato. Los diputados al Con-

cios. Por último, la crítica norteamericana al sistema político mexicano por el apoyo del presidente López Mateos a la Revolución Cubana. Véase Luisa Béjar, *El papel de la Legislatura en el sistema político mexicano*, México, tesis doctoral s/p, FCPyS, UNAM, 1995.

²⁴ Este entusiasmo puede ser documentado ampliamente. Véase a este respecto, por ejemplo, Alonso Lujambio, “El dilema de Christlieb Ibarrola. Cuatro cartas a Gustavo Díaz Ordaz”, en *Estudios*, núm. 38, otoño de 1993, p. 60, y diversos discursos pronunciados por el líder de la fracción de PPS en esa Legislatura, en *Lombardo Toledano en el Parlamento mexicano*, vol. II, México, Cámara de Diputados, LV Legislatura, Editorial Combatiente, 1992.

²⁵ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados (D.D.)*, 13 de octubre de 1964, iniciativa de reforma a los artículos 54 y 66 constitucionales.

²⁶ *Ibid.*

gresos de la Unión no podrán ser reelectos para un tercer periodo consecutivo. El texto remitido al pleno muestra, pues, una diferencia importante con respecto a la propuesta original. En aquélla, se trata de admitir la reelección sucesiva e irrestricta de los diputados. En ésta, por el contrario, tal posibilidad se contempla sólo para una única ocasión. No obstante, en el documento se admite que la decisión de poner coto absoluto a la reelección consecutiva de los parlamentarios fue resultado de “una determinación tomada por ciertos círculos políticos que tendían a crear una mayor centralización del poder público”. Pero, se añade, “esos intereses políticos han desaparecido en la actualidad”.²⁷ Bajo esta óptica, los diputados aprueban en forma unánime la reforma propuesta por los pepesistas.

A pesar de la gran expectativa creada por esta decisión, el Senado rechaza el proyecto en el siguiente periodo de sesiones, sin que en ello medie debate alguno en el pleno. En la minuta enviada a la Cámara de Diputados se hace patente su pesar por “la discrepancia de criterios”, aunque también se recrimina a sus miembros por haber obrado sin la debida consulta a la opinión pública.²⁸ De igual modo, el documento estima que la iniciativa en cuestión muestra una “concepción deprimente” del Poder Legislativo y de los diputados, justo en el momento en que el Congreso se esfuerza por mostrar su categoría de poder cabal. Para terminar, se anota que la reelección de los parlamentarios traería inevitablemente la discusión del tema de la reelección presidencial.²⁹

El desconcierto generado por esta respuesta da origen a varios pronunciamientos en distintos foros extraparlamentarios. En este sentido, por ejemplo, se recuerda que el texto ostentado por el artículo 59 de la Constitución no responde a condiciones históricas u objetivas, ya que tal principio no fue postulado por ninguno de los precursores del proceso revolucionario mexicano. Adicionalmente, en las circunstancias del país, la reelección parlamentaria inmediata, aun bajo ciertas restricciones, podría fortalecer la pluralidad política y, por ende, el funcionamiento de la Legislatura.³⁰ En otro plano, se

²⁷ D.D., 30 de diciembre de 1964.

²⁸ Reclamo curioso, si se toma en cuenta lo poco común de esa exigencia en la vida parlamentaria de aquellos días.

²⁹ D.D., 15 de octubre de 1965.

³⁰ Antonio Martínez Báez, “Los diputados frente a la Constitución”, en *Excélsior*, México, 8 de enero de 1965, p. 7, citado por Pedro Camargo, *op. cit.*, p. 64.

afirma, “en el mundo entero los diversos sistemas políticos, sean parlamentarios o presidenciales, tienen como base la reelección de los diputados”. Poner limitaciones a esta disposición es ir en contra de la soberanía popular, además de introducir un serio obstáculo a la profesionalización parlamentaria.³¹

La reelección parlamentaria inmediata en la agenda actual de los legisladores

Desde entonces y hasta ahora, como diría el refrán popular, “muchas aguas han pasado por el molino”. Luego de grandes esfuerzos, el sufragio ya es efectivo, y el pluralismo político ha cobrado carta de identidad en el país. Un breve repaso de la conformación de la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión corrobora ampliamente este diagnóstico. Tanto así, que ningún partido puede reclamar la suficiente representación ciudadana para decidir el porvenir del país mediante su responsabilidad en la expedición de las leyes de carácter ordinario o constitucional.

Conformación de la representación en las cámaras del Congreso de la Unión

	PAN	PRI	PRD	PVEM	PT	PSN	CD	PAS
<i>Diputados</i>	206	211	50	17	8	3	3	2
(-) mayoría calificada-334	-128	-123	-284	—	—	—	—	—
(-) mayoría absoluta-251	-45	-40	-201	—	—	—	—	—
<i>Senadores</i>	47	60	14	5	1	—	1	—
(-) mayoría calificada-85	-38	-25	-71	—	—	—	—	—
(-) mayoría absoluta-65	-16	-5	-51	—	—	—	—	—

Tabla elaborada por la autora con datos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en septiembre del 2000.

En lo que respecta al sistema de partidos, aunque aún denota cierta debilidad institucional, nadie puede negar que éste muestra ya un perfil relativamente definido al descansar en fuerzas políticas ca-

³¹ *Ibid.*, pp. 63-65.

paces de suscitar por su autonomía, organización y cobertura territorial un apoyo regular entre la sociedad.³² En estas circunstancias, el viejo presidencialismo mexicano se encuentra en franca retirada, lo que permite suponer que la barrera principal para el afianzamiento de un equilibrio de poderes acorde al orden político democrático que busca consolidarse en México ha sido removida.³³

Bajo esta óptica, el mantenimiento de la prohibición a la reelección parlamentaria de manera inmediata no parece tener ya justificación alguna en el presente. Esta apreciación se confirma, sobre todo, cuando los datos relativos a la escasa experiencia de los legisladores y sus adversos efectos sobre la profesionalización del trabajo parlamentario han sido ya suficientemente documentados. Al respecto, por nombrar un ejemplo, en el lapso de 1934 a 1977 sólo 13.7% de los diputados contaba con experiencia previa en las lides propias de su encargo, mientras que en el Senado el número se reducía hasta 4.1%. A medida que el tiempo alcanza el presente, las cifras no son significativamente distintas, si bien la reelección en la cámara baja se ubica ya en cerca de 20% de sus miembros.³⁴

A pesar de ello, el acuerdo político para dar paso a la enmienda constitucional requerida para re establecer el orden de 1917 no se mira cercano, a juzgar por la diversidad de posiciones puestas de manifiesto por los tres grupos parlamentarios principales en ambas cámaras del Congreso. En efecto, su tratamiento en las iniciativas presentadas en la LVII Legislatura y en lo que va de la LVIII no observa uniformidad de criterios. En algunos casos, el problema ha sido abordado de manera particular, mientras que en otros forma parte de una reforma más ambiciosa para el Poder Legislativo. Igualmente, los proyectos son presentados a título personal, o a nombre de varios o de todos los legisladores que integran un grupo parlamentario.

³² Sobre la institucionalización de los partidos, se puede consultar S. Mainwaring, *Rethinking Party Systems Theory in the Third Wave of Democratization: the Importance of Party System Institutionalization*, Paper for the 1997 Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C., agosto 28-31, 1997, p. 3. También, Angelo Panebianco, *Modelos de partido*, Madrid, Alianza, 1990.

³³ Sobre el tema, véase Ma. Amparo Casar, "Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico", en *Documentos de trabajo del CIDE*, núm. 84, febrero 6-8, 1998.

³⁴ Emma Campos, *La reelección en el Congreso mexicano, 1933-1994*, tesis de licenciatura en preparación, ITAM; y "Realmente se reelegirán los diputados, el caso del PAN", en *Este País*, diciembre de 1994. También, Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, 1995, p. 177. En el mismo sentido se pueden consultar los trabajos de Jeffrey Weldon y Luis Carlos Ugalde.

En el mismo sentido, el afán de re establecer el principio de la reelección parlamentaria inmediata a veces exhibe un alcance sólo a nivel federal, mientras que otras se piensa exclusivamente para los congresos de los estados. A todo ello se agrega la modificación de las posiciones partidistas en el tiempo y la abundancia de soluciones aportadas para corregir las deficiencias por su omisión en el órgano parlamentario. Luego de este balance, es claro que la decisión de cómo proceder ante este reto no parece sencilla. Un somero recuento de las iniciativas presentadas en el periodo señalado puede dar una idea más clara de esta dificultad.

Una vez superadas las convulsiones del primer año de la LVII Legislatura (1997-2000), como parte de la reforma pendiente del Estado mexicano, tres diputados del Partido Revolucionario Institucional (PRI) exponen una iniciativa para reformar el artículo 59 de la Constitución con el fin de permitir la reelección inmediata de los legisladores.³⁵ Señalados los inconvenientes de su prohibición en el funcionamiento del Poder Legislativo —entre los que destacan el entorpecimiento de la carrera parlamentaria, la conformación de un espíritu de cuerpo, la limitación de la eficiencia, la productividad y la continuidad de los trabajos legislativos, y el alejamiento de los representantes de sus electores por su obligación a sujetarse a los dictados del partido— la propuesta demanda la reelección inmediata de los senadores por una sola ocasión, y para los diputados, hasta por tres, con posibilidad de regresar al cargo una vez pasado, por o menos, un periodo intermedio.³⁶

Esta iniciativa es acompañada por otra signada conjuntamente por 99 diputados del Partido Acción Nacional (PAN), de la Revolución Democrática (PRD), y de los otros grupos parlamentarios, con excepción del PRI y el PT.³⁷ Para “superar la debilidad crónica del Poder Legislativo” y devolverle “su carácter de Poder Soberano”, en ella se exhorta también a la permanencia en el cargo de quienes sean refrendados por el voto ciudadano. La actual conformación de la Cámara de Diputados, se dice, exige la profesionalización de los legisladores para que éstos puedan ejercer un poder real sobre la

³⁵ Se trata de los diputados Mauricio Rossell Abitia, Óscar González Rodríguez y Jorge Canedo Vargas.

³⁶ *Gaceta Parlamentaria*, miércoles 28 de octubre de 1998.

³⁷ *Idem*.

agenda del gobierno. En consecuencia, se debe reformar el artículo 59 para permitir la reelección inmediata de diputados y senadores por un periodo máximo de doce años. Y para evitar el surgimiento de oligarquías partidarias, se agrega, los diputados uninominales sólo podrán ser reelectos una vez por dicho principio.

Poco antes de terminar el trienio, un legislador del PRI somete a consideración de la cámara un nuevo proyecto para reformar y adicionar los artículos 59 y 116 de la Constitución. Su propuesta, al igual que las que la anteceden, concluye que los tiempos de prohibir la reelección inmediata han terminado.³⁸ No se ignora, apunta su autor, la posible existencia de un conflicto entre experiencia parlamentaria y renovación de cuadros dirigentes, pero aun así, cuando ningún partido cuenta ya por sí mismo con la mayoría absoluta en este órgano, se requiere aprovechar el conocimiento adquirido mediante un sistema de reconocimientos basado en la reelección. Para hacer compatibles ambas necesidades, sugiere que los partidos puedan designar hasta 20% de sus candidaturas con legisladores que podrían ser reelectos por un periodo tanto al nivel local como federal.

Determinada en los últimos comicios federales la alternancia de partido en el ejecutivo y la formación de un gobierno sin mayoría en ambas cámaras, la inquietud por reafirmar la relación entre electores y elegidos llega hasta los congresos estatales. En este ámbito, dos de ellos —Baja California y Chihuahua— hacen llegar hasta la LVIII Legislatura (2000-2003) su iniciativa para reformar el artículo 116 constitucional. De igual modo, se pide derogar el artículo 59 con el objeto de permitir la reelección de los diputados locales por el periodo inmediato, de conformidad con los términos fijados por las leyes locales.³⁹ Su argumentación es breve pero contundente: el impulso de una verdadera carrera parlamentaria debe ser apoyado, al igual que la responsabilidad de los representantes en el desempeño de su labor, y la confianza en la capacidad de los votantes para determinar la permanencia o el retiro de los legisladores.

En esta misma legislatura, un diputado priista presenta al pleno su propuesta personal para modificar diversas disposiciones de la

³⁸ *Gaceta Parlamentaria*, 7 de junio de 2000. Iniciativa presentada por el diputado Miguel Quiroz Pérez.

³⁹ *Gaceta Parlamentaria*, 21 de febrero y 30 de mayo de 2001.

Constitución relacionadas con el Poder Legislativo.⁴⁰ Entre ellas se incluye la relativa a la no reelección inmediata de diputados y senadores, causa fundamental, a su juicio, de la debilidad del Congreso de la Unión. La falta de continuidad en la carrera parlamentaria, reitera, obstaculiza la elevación de la calidad del personal político que llega a las cámaras. No obstante, reconoce el riesgo de que la reelección inmediata pueda significar el enquistamiento de individuos que controlen las maquinarias partidistas. De ahí que, ya que “la movilidad política periódica es sana”, establezca tres acotaciones al principio de reelección. La primera, para fijar el límite de una reelección para los senadores y dos para los diputados. La segunda, para prohibir a los partidos el registro para reelección de más del 50% de los candidatos postulados por cualquier principio. Por último, se indica que para poder aspirar a la reelección, los senadores de primera minoría deberán ocupar el segundo lugar en la lista de dos fórmulas de candidatos registradas por lo partidos en la elección respectiva. En cuanto a los diputados, éstos solamente podrán ser reelegidos como candidatos de mayoría relativa en distritos uninominales.

A esta propuesta se suma otra a cargo también de un diputado del Revolucionario Institucional, quien comparte la misma preocupación con su compañero de bancada con respecto al tema. En su diagnóstico, destaca la existencia de elementos suficientes para sostener que la prohibición constitucional a la reelección continua ha inhibido la profesionalización y la especialización en las funciones parlamentarias.⁴¹ De igual manera, anota, ha debilitado la posición de este órgano y ha impedido la conexión política de los parlamentarios con los estados y los distritos que conforman el mapa electoral. De esta suerte, para reparar esta situación se prevé para los senadores la posibilidad de acceder a dos reelecciones y cinco para los diputados, lo que da un máximo de permanencia en ambos casos de 18 años.

El coordinador del grupo parlamentario del PAN hace lo propio a nombre de su partido, como parte de la reforma del Estado discutida

⁴⁰ *Gaceta Parlamentaria*, 28 de marzo de 2001. Iniciativa presentada por el diputado Amador Rodríguez Lozano.

⁴¹ *Gaceta Parlamentaria*, 22 de noviembre de 2001. Iniciativa presentada por el diputado José Francisco Yunes Zorrilla.

en la Cámara de Diputados.⁴² Al respecto, reflexiona sobre el rezago actual que viven las instituciones políticas y la urgencia de redefinir las normas constitucionales que permitan lograr la consolidación democrática del país. En este sentido, plantea la necesidad de fortalecer la división de poderes y de abrir paso a la calificación ciudadana respecto al comportamiento de sus representantes. Actualmente, recuerda, ya existe la reelección parlamentaria, pero ésta opera de manera intermitente. Con la iniciativa panista de reforma al artículo 59 se solicita que la reelección de los senadores sea permitida para un periodo inmediato, y hasta por tres consecutivos para los diputados. El objetivo de estas acotaciones es promover nuevos cuadros parlamentarios, “guardando el equilibrio entre la experiencia y las nuevas ideas”. Asimismo, la propuesta plantea que el artículo 116 constitucional disponga que los diputados de las legislaturas de los estados puedan ser reelectos para el periodo inmediato en los términos señalados por sus respectivas constituciones.

Otras visiones sobre el problema

Hasta aquí, el tratamiento otorgado al asunto por los legisladores no denota discrepancia de propósitos de mayor envergadura. Esto es, ocho iniciativas suscritas por legisladores de todos los partidos concuerdan con el imperativo de re establecer la reelección parlamentaria inmediata. Si acaso, las diferencias surgen cuando se trata de determinar las modalidades y el plazo en que ello debe ser permitido. La visión del actual coordinador del grupo parlamentario del PRD sobre la reforma del Estado, no obstante, aunque reconoce la existencia de serias deficiencias en el desempeño del órgano parlamentario, no parece coincidir con la eficacia de la fórmula antes mencionada para lograr su superación.⁴³

En su opinión, en el presente existen quienes desean acabar con la pluralidad del Congreso, y para ello proponen la reducción del número de legisladores electos bajo el principio de la representación

⁴² *Gaceta Parlamentaria*, 22 de marzo de 2002. Iniciativa presentada por el diputado Felipe Calderón Hinojosa.

⁴³ Como no se ha presentado ninguna iniciativa por otros miembros del PRD, es difícil saber si la opinión del diputado Batres Guadarrama es compartida por otros diputados o senadores de su partido.

proporcional y la incorporación de la reelección parlamentaria inmediata “como aliciente al uso personalizado y patrimonialista de la tarea pública encomendada”.⁴⁴ En oposición a ellos, continúa, también existen quienes consideran que el medio para vigorizar al Poder Legislativo “no puede ser otro que el fortalecimiento mismo de la pluralidad que obliga al consenso y al trabajo colegiado y democrático en su seno”. Su propuesta de reforma para el Poder Legislativo, por lo tanto, contempla la extensión del principio de la representación proporcional para la elección de los 500 diputados de la cámara baja.

Su idea con respecto a la transformación requerida por este cuerpo se plasma también en otra iniciativa para modificar la Ley Orgánica del Congreso General (LOCG) a fin de obligar a los diputados a “presentar un informe anual a la sociedad civil”, y a la legislatura, a difundir su contenido. Según el documento leído ante el pleno, con ello se busca modificar la forma en que se concibe al legislador como servidor público, y hacer que su carácter de representante popular se traduzca en un permanente ejercicio de consulta y rendición de cuentas a sus representados; esto, dada la ausencia de mecanismos jurídicos con este propósito. Tales reformas son las que se requieren, dice el legislador en el texto referido:

[...] y no aquellas que plantean regresar a esquemas de reelección indefinida de legisladores, que no garantizan cercanía del legislador con el electorado y si, en cambio, redundan en el apropiamiento del cargo para beneficio de los intereses que arropan las campañas políticas.⁴⁵

Por último, en este contexto y quizá convencido de la dificultad de llevar a cabo las enmiendas exigidas para dar cabida a la reelección parlamentaria inmediata en el arreglo institucional del país, un diputado del PAN somete a consideración de la asamblea una iniciativa para adicionar también a la LOCG con la finalidad de crear un grupo nacional de ex legisladores. Entre las consideraciones que

⁴⁴ *Gaceta Parlamentaria*, 25 de abril de 2002. Iniciativa presentada por el diputado Martí Batres Guadarrama.

⁴⁵ *Gaceta Parlamentaria*, 14 de mayo de 2002. Iniciativa presentada por el diputado Martí Batres Guadarrama.

acompañan al proyecto, se refiere a la existencia de esta figura en otros lugares y su potencialidad para reparar la interrupción del trabajo parlamentario por la prohibición constitucional para los legisladores de permanecer en el cargo de manera continuada, aun cuando ello sea decidido por los votantes. El objetivo, pues, de dicha propuesta, es utilizar el conocimiento y la experiencia aportada por los ex congresistas para dar continuidad y fortaleza a los quehaceres asignados al órgano.⁴⁶

A este esfuerzo se suma el emprendido por varias legislaturas estatales a fin de reparar otros problemas relacionados con la reelección inmediata, pero evitando una discusión que de antemano se advierte difícil. Cabe aquí destacar el esquema común entre muchos políticos de brincar a otro cargo sin haber concluido su responsabilidad en el anterior. Bajo este escenario, por ejemplo, el Congreso de Baja California aprobó recientemente una reforma a la Constitución local para evitar que los representantes populares abandonen su compromiso representativo en busca de otro puesto que les permita dar continuidad a su carrera política, toda vez que la prohibición de aspirar a reelegirse en su cargo les cierra el camino para permanecer en el órgano parlamentario.⁴⁷ Paso similar emprendió el Congreso del estado de Querétaro al proponer la incorporación del concepto de inelegibilidad de diputados o senadores federales a cargos de elección popular en el estado, lo que definitivamente pone en riesgo la posibilidad de aprovechar la experiencia acumulada por los parlamentarios.⁴⁸

De la reflexión expuesta puede concluirse que los intentos efectuados para remediar las deficiencias en el desempeño del Poder Legislativo tanto federal como estatal transitan por caminos no siempre convergentes. Para algunos, la reelección inmediata de sus miembros es un requisito indispensable para apuntalar la existencia de una representación democrática y para asegurar la profesionalización y la experiencia en el desarrollo del trabajo parlamentario. Para otros, en cambio, la medida se opone al afianzamiento de la plura-

⁴⁶ *Gaceta Parlamentaria*, 26 de abril de 2002. Iniciativa presentada por el diputado Tarcisio Navarrete Montes de Oca.

⁴⁷ *Reforma*, 22 de julio del 2002, p. 5A. Ésta se conoce como “Ley antichapulín”.

⁴⁸ *Reforma*, 24 de julio del 2002, p. 20 A. La prohibición se extiende también a gobernadores, diputados, alcaldes y regidores.

lidad política, mientras que para otros más, emprender un tipo diverso de reformas parece preferible a asumir la tarea de corregir de raíz los problemas generados por la permanencia de esta prohibición en el marco constitucional del país. Así las cosas, la construcción de un acuerdo sobre el tema figura como aún un pendiente más a resolver en la agenda parlamentaria. Frente a la disyuntiva planteada por esta tarea, vale la pena detenerse a analizar algunos aspectos relativos al asunto.

Puestos a escoger

Si se asume la necesidad de reivindicar la continuidad en la reelección parlamentaria como un requisito para avanzar en la democratización de México, el problema que sigue es cómo ponerla en práctica. Las modalidades al respecto son, sin duda, diversas. Tantas, como las consecuencias que de cualquiera de ellas pueden desprendérse para el futuro funcionamiento de nuestro sistema político. Ante este panorama, una primera cuestión a resolver es el número de ocasiones que los miembros de la legislatura podrán permanecer en sus puestos a modo de asegurar un ejercicio adecuado de su compromiso representativo.

Cualquier decisión a este respecto deberá, sin embargo, atender también la necesidad de evitar la creación de camarillas o de patronazgos en el partido, vale decir, de sujetos que inhiban la admisión y renovación de nuevos cuadros, o la discusión sin cortapisas de todos los asuntos al interior de la organización. La dificultad se hace todavía más ardua, si ésta sucede en una etapa de cambio político como la que actualmente tiene el país, toda vez que el nuevo arreglo institucional aún observa muchos cabos sueltos en su definición final.

De decidirse la limitación de las oportunidades de reelección disponibles para los legisladores, es necesario resolver la forma en que esta acotación ha de llevarse a efecto. Además de establecerse el número de reelecciones admisibles, debe resolverse la definitividad del retiro una vez establecida su obligatoriedad, y la posibilidad de retornar luego de cubrir un plazo determinado. Aceptada esta última contingencia, entonces cabe definir ¿cuál debe ser el plazo del retiro?

Asimismo, se requiere precisar si la limitación a la reelección es exclusivamente en uno o en cualquier cuerpo legislativo, lo que contempla incluir o no en la determinación adoptada tanto a los de nivel federal como local, y la fijación de plazos para la aplicación de cualquiera de las disposiciones producidas al respecto.

La idea de limitar la reelección parlamentaria, vale la pena recordar, se inspira en el pensamiento republicano que ve en la ampliación del círculo de los ciudadanos comprometidos con el gobierno —asegurada con la rotación de cargos— un mecanismo para prevenir la corrupción de las autoridades y para elevar la calidad del servicio prestado por los representantes.⁴⁹ Se trata de un pensamiento cuyas raíces se remontan a la Grecia y a la Roma antiguas, que después resurge en el Renacimiento, y que por último engarza con el credo liberal, preocupado por poner coto a las posibilidades de abuso de poder por parte de las autoridades. Bajo esta óptica, restringir la duración del encargo parece ser el antídoto básico para resolver algunos de los problemas más comunes en los gobiernos de carácter permanente.

Ahora bien, luego de la aceptación generalizada del sufragio universal y del necesario afianzamiento de los partidos para hacer viable la integración de la representación en sociedades plurales, la idea de restringir la permanencia de un individuo en un cargo público, para evitar su perversión, pierde buena parte de su vigencia. A este respecto, vale la pena recordar que la persistencia de los efectos producidos por la continuidad del encargo no cesa debido a la potencial permanencia de cualquier organización electoralmente autorizada para gobernar.

Bajo esta lógica, de poco sirve introducir limitaciones al sufragio con la acotación de la reelección parlamentaria. Más aún, al asumir su retiro obligado, la probabilidad de los legisladores de encontrar amparo en los electores frente a las exigencias de lealtad impuestas por el liderazgo del partido se cancelan por completo. En efecto, con el desarrollo de los partidos como mecanismo de intermediación política, los representantes pierden virtualmente su independencia por la disciplina que la organización que les permite competir por una curul mediante el otorgamiento de una candidatura les exige en el

⁴⁹ George Benjamin y Michel Malbin (eds.), *Limiting Legislative Terms*, Washington, D.C., Congressional Quarterly, Inc., 1992, p. 9 y ss.

desarrollo de su trabajo parlamentario. Sujeta a esta dinámica, no sorprende que la legislatura se convierta básicamente en un lugar de encuentro de posiciones muchas veces fijadas de antemano y en las que el interés del ciudadano aparezca sólo en segundo plano.⁵⁰

Frente a este hecho, no por injustificado menos real, la reelección indefinida de los representantes figura como un mecanismo tendiente a relajar la intensidad de su compromiso con el partido, lo que aumenta su autonomía para exponer sus juicios. La adopción de esta medida, sin embargo, puede inducir a pensar que la cohesión y la disciplina partidistas puedan quedar amenazadas. Frente a este temor, no obstante, vale la pena responder que esta condición depende de muchos otros factores, entre ellos, por ejemplo, el tipo de sistema electoral y la estructura de la organización federal.

En el caso específico de México, la fórmula mixta que combina la elección de 300 diputados por mayoría relativa y 200 por representación proporcional mediante listas cerradas, prácticamente garantiza la lealtad a la organización de quienes ingresen a la cámara como diputados plurinominales. Esto ocurre al depender del partido su inclusión en la siguiente propuesta electoral. En cuanto a los demás legisladores, quienes resulten elegidos están obligados a calcular los costos de cada muestra de indisciplina tanto para su futuro personal como para el del partido al cual se hayan asociados. No está de más recordar aquí que los electores votan por personas, pero también por partidos capaces de crear una imagen de estabilidad en sus acciones.⁵¹

Aclarado este punto, quizá conviene añadir algunas otras secuelas que la incorporación de acotaciones a la reelección puede producir sobre la operación del Poder Legislativo. Para no ir muy lejos, piénsese en el impacto que ello tiene en la creación y el afianzamiento de un grupo de parlamentarios profesionales. A este respecto, si bien existe la tentación de creer que la llegada de gente nueva a la legislatura supone mejores deseos de servir, esto no puede ser totalmente asegurado.⁵²

⁵⁰ Karl Schmitt, *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 29 y ss.

⁵¹ Alonso Lujambio comenta este punto ampliamente a partir de las experiencias reportadas por la literatura politológica producida en este campo. Véase del autor, *op. cit.*, p. 181.

⁵² Sobre este particular, conviene advertir también la diferencia que implica la asignación de límites definitivos o únicamente transitorios a la reelección. Si en el primer caso la carrera parlamentaria queda totalmente truncada, en el segundo, cuando el intervalo de espera para

Por otro lado, cuando los legisladores se encuentran próximos al desempleo por haber agotado el número de ocasiones en que pueden ser reelectos, su interés estará dirigido a encontrar una nueva colocación. Aquellos forzados a un retiro obligado buscarán acomodo en el partido, o en el gobierno cuando su pertenencia a una organización en el poder así se los permita. Quienes no logren este objetivo, adscritos con mayor probabilidad a la oposición, tendrán que reincorporarse a la esfera privada, si es que no sostienen ya una práctica profesional en forma paralela a sus ocupaciones parlamentarias en prevención a su inevitable retiro.

En estas circunstancias, no parece improbable que la semiprofesionalización de los cuadros parlamentarios encuentre el camino abierto, tanto como la ineficiencia para atender sus responsabilidades en la legislatura. Adicionalmente, tampoco resulta descabellado imaginar que la restricción a una reelección continua pueda reducir los incentivos entre los representantes a involucrarse en estrategias de largo plazo, sobre todo cuando su separación del cargo está próxima.

Desde esta perspectiva, lo más recomendable sería admitir una reelección parlamentaria sólo sujeta a la validación impuesta por el voto ciudadano. Ahora bien, como ya se apuntó con anterioridad, el reto de construir un régimen democrático no supone sólo hacer que la permanencia del representante dependa del juicio del elector. También requiere evitar el enquistamiento de individuos que controlen las maquinarias del partido y que obstruyan el ejercicio de los derechos de todos sus militantes, comprendido el de participar en la elaboración de las decisiones y las posturas de la organización durante el desarrollo de los quehaceres parlamentarios.

Para satisfacer ambos objetivos, la reelección parlamentaria tendría entonces que admitir la incorporación de plazos máximos a fin de alentar la renovación de cuadros en los partidos, pero también de garantizar hasta donde sea factible que el elector esté en condiciones de premiar el desempeño de su representante. Las propuestas presentadas en el lapso cubierto por este escrito aceptan que la ciudadanía decida la permanencia de senadores y diputados desde por

volver al cargo es demasiado amplio, el resultado puede ser el mismo. George Benjamin y Michel Malbin, *op. cit.*, p. 209 y ss.

una única ocasión, hasta en dos oportunidades para los primeros y en cinco para los segundos.⁵³ La diferencia observada indica que no existe un acuerdo claro sobre cuál debe ser el término máximo de permanencia del legislador en el cargo. No obstante, para la mayoría de las iniciativas un término de doce años en total, equivalente a admitir una reelección en el caso de los senadores y de tres para los diputados, parece ser lo más aceptable. Por último, en aras de asegurar el obligado recambio en las dirigencias partidistas, también habría que rescatar la propuesta de incorporar algún tope al registro de candidaturas a curules susceptibles de reelección.

En suma

El compromiso de avanzar en una reforma política a fondo en México no puede omitir la revisión de principios antaño vigentes, pero ya sin fundamento alguno en la actualidad. La introducción de una enmienda en nuestra Constitución a fin de eliminar la restricción que actualmente existe a la reelección inmediata de los legisladores resulta, por lo tanto, un requerimiento a todas luces necesario. De ello depende, entre otras cosas, la posibilidad de impulsar el avance democrático del país.

El dilema planteado, pues, en la actualidad a los legisladores, no gira en torno a aceptar la reelección inmediata o a defender el pluralismo político en el país. Este último se encuentra bien asegurado luego de los cambios incorporados con no poco esfuerzo en la legislación electoral a fin de eliminar toda limitación a la competencia política.⁵⁴ En cambio, si un aprendizaje puede extraerse de nuestro pasado, es que la prohibición de la reelección inmediata de los legisladores constituyó uno de los mecanismos utilizados por el antiguo régimen para desalentar la pluralidad en la vida política del país y hacer posible el viejo presidencialismo mexicano.

En realidad, en el presente el problema es otro. Se trata de encontrar un equilibrio adecuado entre la necesidad de hacer depen-

⁵³ Previa decisión del electorado, esto da un total de permanencia en el cargo para ambos casos de hasta 18 años.

⁵⁴ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*, Cal y Arena, 2000.

Sociedad y política

der del juicio del elector la estadía del representante y de garantizar la profesionalización de los legisladores, y el deseo de poner a resguardo de ingerencias oligárquicas las decisiones del partido mediante la renovación de sus cuadros. A este respecto, los partidos políticos parecen no coincidir en cuanto a su disposición de asumir de manera conjunta ambos retos. Finalmente, no está de más recordar que si bien la pluralidad política constituye un factor necesario para la instauración de un ordenamiento democrático, ello no es suficiente para asegurar su bien funcionamiento, como ha quedado demostrado en la actualidad con más de una experiencia latinoamericana.⁵⁵

Recibido el 29 de agosto del 2002
Aceptado el 4 de diciembre del 2002

⁵⁵ Thomas Carothers, "The End of the Transition Paradigm", en *Journal of Democracy*, 13.1, 2002, pp. 5-21.