

XIV. EL BINOMIO REPRESENTACIÓN-PARTICIPACIÓN: CRISIS Y DESCONFIANZA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. ¿Y QUÉ DECIR DE LA REELECCIÓN?

Enrique CUNA PÉREZ*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *¿Qué es la ciudadanía? ¿Por qué su importancia?* III. *Acerca de la desconfianza y crisis de los partidos en México. La propuesta de la reelección.* IV. *Reelección y reforma política, ante el descrédito partidista la apertura.* V. *Referencias bibliográficas.*

I. INTRODUCCIÓN

Los informes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹ consideran que la democracia en América Latina requiere del desarrollo integral de la ciudadanía, y fortalecer no sólo las condiciones para elegir y ser elegido (“democracia electoral”), sino mejorar la manera de organizar la sociedad, con objeto de asegurar y expandir los derechos de las personas (“democracia de ciudadanía”).

Esta visión de la democracia se basa en cuatro ideas principales: *a)* el ser humano como sujeto portador de derechos; *b)* la sociedad organizada de modo que garantice el ejercicio y promueva la expansión de la ciudadanía; *c)* las elecciones libres y competitivas, junto con la vigencia del Estado de derecho, como condición necesaria, aunque no suficiente, de la democracia, y *d)* la especificidad histórica de los pueblos latinoamericanos en sus procesos de construcción de la nación.

* Profesor e investigador en el Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa; doctor en Estudios Sociales, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Una primera versión de este texto se presentó al Área de Investigación en Procesos Políticos de la UAMI, en colaboración con Pablo Javier Becerra.

¹ PNUD, *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Argentina, Aguilar, 2004; *id.*, *La democracia de ciudadanía. Una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*, 2009.

El presente texto plantea que si la ciudadanía es el fundamento de la democracia, la discusión sobre el estado de la misma y el debate para las reformas democráticas en este momento ya no deben estar focalizadas sólo en los procesos electorales, sino que también debe ampliarse a la discusión sobre las formas de representación y participación ciudadana desde la democracia semidirecta, que garantizan en buena medida soluciones a la ya larga crisis de representación que viven los partidos políticos.

La ampliación de la ciudadanía, entendida en sus amplias dimensiones —la ciudadanía política, que incluye el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros; ciudadanía civil, que se compone de los derechos para la libertad individual, y la ciudadanía social, que abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económico—,² implica reformas que los partidos políticos representados en el Legislativo tendrán que discutir y perfeccionar, incluso propuestas contrarias a sus intereses, entre las que se encuentran el incremento de posibilidades para nuevas expresiones políticas de participar en la representación ciudadana, y la elección consecutiva de los funcionarios elegidos como mecanismo de control a su actuación.

El capítulo reflexiona sobre la importancia de la ciudadanía en el actual momento político mexicano, caracterizado por una amplia y evidente crisis de desconfianza y representación político-partidista, y evalúa la potencialidad de la elección consecutiva y de la posibilidad de candidaturas independientes, para que algunas expresiones sociales puedan participar en la representación político-partidista, como vehículos que promuevan nuevas estructuras de formación ciudadana y consoliden nuestra incipiente democracia.

La hipótesis que guía el trabajo plantea que la señal más importante de un gobierno democrático es la participación activa de los ciudadanos; si bien los partidos políticos tienen la obligación de generar un activismo público —interés, actuación, reflexión permanente sobre los temas públicos—, éstos son indispensables para otorgar al ciudadano el derecho y el deber de expresar su pensamiento y acción; a su vez, se requiere mejorar la representación, implementando novedosas formas de involucramiento y evaluación ciudadana a su propia actuación.

² Marshall, T. H., “Citizenship and Social Class”, en Marshall, T. H. (comp.), *Class, Citizenship and Social Development*, Nueva York, Doubleday, 1965, pp. 22 y 23.

II. ¿QUÉ ES LA CIUDADANÍA? ¿POR QUÉ SU IMPORTANCIA?

En toda sociedad, la función del Estado se centra en desarrollar cultura, valores y prácticas entre los ciudadanos para hacerlos partícipes del sistema político y social. Las instituciones políticas fungen como las instancias de poder legítimas para la toma de decisiones de la colectividad; así, la esfera política se encuentra inmersa dentro de la esfera civil, y es ahí donde la participación política consolida la conformación de asociaciones sociales y políticas que hacen contrapeso al poder estatal.

El derecho a la ciudadanía o al ejercicio ciudadano, generalmente, se plantea como un “deber ser”, como un ideal. En una acepción clásica, Aristóteles distingue al ciudadano como aquel hombre, que viviendo en una ciudad, tiene la condición de libertad. Por “ciudad” se entiende una comunidad política que tiene por causa la práctica de las buenas acciones y no simplemente la convivencia. La sociedad y el sistema democrático son los ambientes propicios para la participación ciudadana; entonces, el ejercicio ciudadano se encuentra ligado con la democracia a través de la participación colectiva.

La idea básica de ciudadanía establece para los ciudadanos una igualdad tal que todos se comprometen bajo las mismas condiciones, y deben gozar todos de los mismos derechos. El fundamento del pensamiento “liberal-ilustrado” señalaba que los derechos consagrados para el pueblo, personificados en los ciudadanos iguales, incluían los derechos civiles, la pertenencia a una comunidad política donde se establecían de común acuerdo derechos sociales, y el ejercicio de derechos políticos. De la misma manera, Marshall asociaba la igualdad con la plena pertenencia a una comunidad como premisa básica. Así, la ciudadanía va a ser la condición normativa que guía las relaciones entre el individuo y la sociedad, en su sentido más elemental; es la membresía a una comunidad política; es el conjunto de derechos y deberes que determinan el carácter de las relaciones entre los individuos y la comunidad política.

Se relaciona a la ciudadanía con las competencias civiles que tienen los individuos que conviven en una comunidad política, que en este caso son la libertad de expresión; las facultades para la participación y la toma de decisiones; el ejercicio de representación política, entre otras. Sin embargo, factores como la marginación, la pobreza y la desigualdad social han limitado el ejercicio ciudadano.

El primer elemento de la ciudadanía son los derechos civiles, que aluden a los derechos individuales, es decir, aquellos que garantizan las libertades de

la persona: de expresión, de pensamiento, de creencia, de igualdad ante la ley, de propiedad y de justicia. El componente político de la ciudadanía hace referencia a la posibilidad de acceso a la toma de decisiones y las funciones de representación política, lo que implica el derecho de cada individuo de participar en el ejercicio del poder político, ya sea como miembro investido de autoridad política o como elector. Por último, el elemento social refiere desde el derecho a un mínimo de bienestar económico y seguridad, hasta el derecho a participar del patrimonio social y a vivir la vida como un ser civilizado conforme a los estándares de la sociedad. La ciudadanía social alude a aquellos derechos económicos y sociales que son garantizados por el Estado.

Así pues, entendamos al “ejercicio de ciudadanía” como la práctica social, política y cultural que desarrollan y experimentan los individuos adscritos a una comunidad, y que se transforma junto con los cambios de los contextos históricos y sociales en los que se inserta. La ciudadanía es una categoría que considera la relación que tienen los individuos con el Estado, su posicionamiento político, pero además ético, como sujetos de derechos y responsabilidades en una sociedad. Los ciudadanos se encuentran comprometidos con la validez de las reglas institucionales; no obstante, éste no es su único lazo de solidaridad, sino que además debe existir un vínculo a partir del reconocimiento de un conjunto de valores ético-políticos, los cuales deben respetarse para asegurar la continuidad de la comunidad política.

Esto es, la noción de ciudadanía está íntimamente ligada con el régimen democrático. Esta relación indica que el ejercicio ciudadano sólo será propicio en un sistema que garantice plenamente los derechos de los individuos. Las normas y los procedimientos que enmarcan la vida cívica en un sistema democrático se refieren al sentimiento de pertenencia a una comunidad política, a un conjunto de códigos y comportamientos favorables para la participación en la vida pública, y a las reglas que definen el carácter representativo en la toma de decisiones. La noción clásica establece así que los ciudadanos son aquellos que comparten la vida cívica, los que participan en la vida pública.

La idea más vista del ejercicio ciudadano relaciona el estatus de ciudadanía con la participación electoral: con la emisión del voto periódico a partir de que se cumple la mayoría de edad. Recuérdese que la participación electoral no se refiere solamente a la emisión del voto, sino también a estar informado y participando activamente, y sobre todo reflexionando acerca de las etapas del proceso electoral. Principalmente, esto implica un mayor dinamismo de la ciudadanía para acabar con la práctica política actual, en la que los partidos políticos y los candidatos buscan posicionarse en las preferencias del electorado mediante la confección de un perfil personal (ca-

rismático, bien parecido, bien vestido, gracioso, etcétera), una plataforma (plagada de consignas y promesas de carácter coyuntural, polémico, de fácil adaptación para cada segmento poblacional y de factibilidad difusa), un discurso (reducidos a pequeñas frases, *slogans*, lenguajes incendiarios, palabras evocativas y muchos sinsentidos) y un actuar (controversial, oportunista o poco común) mercadológicos y vendibles, que se adornan con edecanes, artistas y cantantes que fungen como portavoces (del candidato o partido) y atrayentes (de electores), y que se encuentran obligados a estar expuestos la mayoría del tiempo a una cámara de televisión, una cámara fotográfica o un micrófono, ya sea en forma de debates televisados, entrevistas, coberturas noticiosas o invitaciones a programas de variedades.

Así, hay que entender que más allá de la concepción formal de ciudadanía —como el ejercicio jurídico-político, la pertenencia a una comunidad política, el conjunto de normas que regulan la convivencia social—, la ciudadanía también constituye una dimensión sustantiva, la cual hace referencia al conjunto de derechos y formas de participación en la vida política, que no se encuentran garantizadas por la sola pertenencia al Estado-nación.

En un sistema democrático, la participación de los ciudadanos es indispensable para el sustento y la legitimación de dicho sistema. La participación ciudadana hace alusión a las acciones que los sujetos realizan para la consecución de sus derechos, dando prioridad a los intereses colectivos, es decir, al bien público. La más eficaz forma de construcción de ciudadanía es la que se consigue por medio de la participación política y de la aprehensión de valores, conocimientos y actitudes participativas.

Por otra parte, los partidos no sólo compiten electoralmente por las posiciones de la representación política, sino que también formulan esquemas de debate público, privilegiando o dando visibilidad a determinados problemas o demandas sociales o, en su caso, evitando la emergencia pública de otros problemas y demandas sociales; esto es, se convierten en mecanismos de procesamiento y creación de reclamos políticos y agendas de gobierno. Todas estas tareas de los partidos muchas veces se olvidan por la estridencia con la que los medios de comunicación informan acerca de sus actividades.

Lo que se requiere es que la participación en la política deje de ser un asunto de los políticos, de la elite o de las burocracias de partido o de clase, para ser un derecho consustancial de los ciudadanos; por tanto, si bien la participación en los procesos electorales es vital en la democracia, también lo es la participación en el debate público. En este sentido, es necesario propugnar por ciudadanos en nuevos ámbitos de influencia; por nuevas reglas democráticas; por distintas y novedosas formas de participación y organización ciudadana; por una actitud más crítica y participativa de los miembros

de los partidos, y por una auténtica convicción democrática de sus dirigentes. Una alternativa es la promoción de mecanismos de democracia semidirecta en el plano del régimen político.

Reitero, es importante reconocer la centralidad de las elecciones y de los sistemas de partidos en la participación política. Pero también es necesario hacer de ellos instrumentos eficaces de representación, lo que significa por lo menos tener elecciones que sirvan y ofrezcan alternativas, así como partidos que permitan el involucramiento de los ciudadanos interesados y clases políticas responsables con respecto a sus compromisos adquiridos, además de que se requiere de una ciudadanía informada, crítica y activa.

III. ACERCA DE LA DESCONFIANZA Y CRISIS DE LOS PARTIDOS EN MÉXICO. LA PROPUESTA DE LA REELECCIÓN

Los números del Latinobarómetro, el barómetro de las Américas y múltiples ejercicios cuantitativos nos permiten suponer cuál es el estado de ánimo, opinión y característica subjetiva de la población con respecto a los procesos políticos, en particular el sistema de partidos y el desempeño efectivo de la democracia. Lo que muestran estos documentos es que ya no basta discutir a la democracia como una representación, sino que también hay que buscar la efectividad en la misma.

Si bien en México y en América Latina surgió con la transición democrática, ésta pareció tener varios actores en el escenario político; a su vez, permitió y abrió opciones políticas partidistas, e incluso les dio una efectiva legitimidad a los partidos políticos para la representación política de la mayoría de las problemáticas de demandas de la población. Pronto se mostraron sus deficiencias; hoy día, el actor con mayor crítica, incluso más que el congreso y que el propio desempeño del Ejecutivo, son los partidos políticos; durante treinta años se desgastó la legitimidad asignada a los partidos políticos. Lo que se critica es que no se privilegie las necesidades de la mayoría; la corrupción imperante en su actuar; el desdibujamiento ideológico; la pérdida de la capacidad programática, entre otros.

En México, el sistema electoral y el sistema de partidos fueron desarrollando como la única vía de acceso a la representatividad política a los partidos, y no abrieron otros canales y otras fuentes de representatividad.³ Por

³ Para el caso de la participación juvenil, numerosos estudios sugieren que éstos son más apáticos; que quizá no responden a las lógicas tradicionales, y que quieren intervenir, pero no saben cómo. No obstante, lo que ellos sí tienen claro es que no quieren participar en los partidos políticos.

tanto, reflexionar sobre el futuro de nuestra democracia implica revalorar otras instancias de participación y representatividad que no minimicen a los partidos, que no suplan a los partidos, pero que sí fortalezcan la vida política al interior de nuestra nación y, principalmente, consoliden la ya famosa, postergada e inacabable transición a la democracia.

1. *La propuesta de reelección inmediata de legisladores*

Entendida la “reelección” como la posibilidad jurídica de un individuo que haya desempeñado algún cargo de elección popular para contender nuevamente por el mismo cargo al finalizar el periodo de su ejercicio, y a “la reelección inmediata” como el derecho para que una persona que ostenta un cargo de elección directa o indirecta pueda ser electo de manera sucesiva o ininterrumpida en el mismo cargo. Países de todo el mundo —con gobiernos presidenciales, parlamentarios y semipresidenciales, así como con sistemas electorales de mayoría, de representación proporcional y mixtos— permiten la reelección inmediata de sus legisladores. Estados Unidos autoriza la reelección sin límite de sus diputados y senadores federales, pero algunos estados han introducido barreras aplicables a sus legisladores locales.⁴

En la actualidad, México y Costa Rica son los únicos países en el mundo que prohíben la reelección inmediata de los legisladores. En Filipinas se limita la reelección de los diputados a tres periodos consecutivos, en tanto que la de senadores a dos.⁵ Venezuela había introducido en 1999 la prohibición de la reelección legislativa, pero la eliminó recientemente, junto al establecimiento de la reelección sin límites para el presidente.

En otros países de América Latina se permite la reelección inmediata del presidente, y en otros nueve, la reelección no inmediata. En el ámbito de la elección presidencial, solamente cuatro países prohíben rotundamente la reelección (México, Guatemala, Honduras y Paraguay).⁶

⁴ De hecho, esos estados trataron de ampliar la limitación también para los legisladores federales, pero el tribunal supremo de ese país determinó que los estados integrantes de la Unión no podían añadir más requisitos a los establecidos por la Constitución federal. Son dieciocho los estados de la Unión Americana que limitan la reelección. Véase Dworak, Fernando F., “La limitación del mandato legislativo: una perspectiva comparada”, en Dworak, Fernando F. (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 186.

⁵ Carey, John M., *Límites a la reelección y representación legislativa*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2006; Dworak, Fernando F., *op. cit.*, p. 157.

⁶ Mark Payne, J. et al., *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2006, p. 35.

Este texto sostiene que la propuesta de introducir la reelección consecutiva para los legisladores federales y locales tiene más aspectos positivos que negativos. La experiencia internacional comparada muestra que la mayoría absoluta de países, con los sistemas de gobierno y electorales más diversos, cuenta con esta figura. En los países con sistemas electorales mayoritarios han logrado establecer una mayor vinculación entre votantes y representantes, con lo cual se ha concretado la rendición de cuentas de los legisladores. En los países con sistemas de representación proporcional, la reelección ha permitido integrar grupos legislativos experimentados y altamente profesionales, en el contexto de partidos políticos preocupados por fortalecer su vinculación con la ciudadanía.

La Constitución mexicana en su artículo 59 establece que los senadores y los diputados al Congreso de la Unión “no podrán ser reelectos para el periodo inmediato”, en tanto que el artículo 116, fracción II, hace lo propio para los legisladores locales: “Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato”. En ambos casos, la normatividad constitucional señala que los legisladores suplentes podrán aspirar a ser propietarios para el periodo inmediato, siempre y cuando no hayan ejercido el cargo como propietarios. Por el contrario, quienes fueron electos como propietarios no pueden ser electos como suplentes para el periodo inmediato.

Sin embargo, hay que recordar que la prohibición de la reelección legislativa no existió en las Constituciones de 1824, 1857 y la primera versión de 1917. Fue hasta 1933 cuando la no reelección legislativa se estableció en el texto constitucional, como parte de una reforma promovida por el Partido Nacional Revolucionario (PNR) para reinstaurar el principio de la no reelección absoluta del presidente de la República, posterior a la aventura reeleccionista de Álvaro Obregón. Con dicha reforma se lograron dos objetivos: 1) desactivó la tensión entre los miembros de la “familia revolucionaria” que aspiraran a ocupar la silla presidencial, y 2) garantizó la total subordinación de los legisladores al partido y al presidente, desvinculando sus carreras políticas del voto ciudadano.⁷

Para 1964, la diputación del Partido Popular Socialista (PPS) presentó una iniciativa para permitir la reelección consecutiva de los legisladores, la cual se aprobó por una amplia mayoría en la Cámara de Diputados el 30 de diciembre de ese año; sin embargo, ocho meses después fue rechazada

⁷ Weldon, Jeffrey A., “El Congreso, las maquinarias políticas locales y el «Maximato»: las reformas no-reeleccionistas de 1933”, en Dworak, Fernando F. (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 33-53.

unánimemente y sin discusión por el Senado.⁸ Desde ese entonces se han realizado diversas iniciativas para permitir la reelección inmediata de diputados y senadores, pero ninguna ha sido aprobada. Tan sólo entre 1998 y 2009 se registraron catorce iniciativas, de las cuales siete provinieron de legisladores del PRI; cuatro del PAN (entre las cuales destaca la que hizo el entonces diputado Felipe Calderón Hinojosa en 2002); dos del PRD, y una del PVEM. Lo anterior muestra, asimismo, que el interés por este tema no ha sido privativo de una fuerza política en particular.

En 2010, el presidente Felipe Calderón presentó la iniciativa de reforma política, la cual incluyó como argumento que la reelección fortalece el vínculo entre representantes y votantes, y con ello se posibilita la rendición de cuentas de los legisladores; a su vez, señalaba que las experiencias basadas en la elección por mayoría relativa de los diputados en distritos uninominales y de los senadores en sus estados respectivos eran exitosas.

Los críticos de la reelección legislativa plantean que el ocupar un cargo coloca a los legisladores que aspiran a la reelección en condiciones de ventaja frente a los candidatos a entrar por primera vez al parlamento, debido a los recursos humanos y materiales que controlan los primeros. Baste recordar que Edward Kennedy ocupó su escaño en el Senado por cerca de medio siglo, y solamente lo desocupó debido a su muerte, lo que permitió que un joven candidato del partido opositor lo sustituyera. Pero si el hecho de ocupar ya el cargo fuera en verdad una ventaja tan fuerte, no se explicaría por qué algunos aspirantes a la reelección, incluyendo algunos presidentes, han perdido.⁹ Lo anterior significa que la existencia de la figura jurídica de la reelección no implica que automáticamente todos los legisladores se reelegirán.¹⁰

Después de la presentación de la iniciativa presidencial, los partidos de izquierda (PRD, PT y Convergencia) plantearon su rechazo a la reelección consecutiva. Un buen resumen de sus argumentos se encuentra en las declaraciones del senador Arturo Núñez, el cual presentó la iniciativa de reforma política de los tres partidos el 18 de febrero de 2011, para quien la reelec-

⁸ Careaga, Maite, "El fracaso de la reforma reeleccionista de 1964-1965", en Dworak, Fernando F. (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 54-97.

⁹ En el país norteamericano se calcula que en 1986 el 98% de los legisladores federales repitió, en tanto que en el Senado el índice estaba alrededor de 86%. Véase Dworak, Fernando F., *op. cit.*, pp. 183 y 184.

¹⁰ Por lo que hace a América Latina, en el ámbito de las cámaras de diputados esta tasa varía desde 9.99 en Bolivia hasta 63.33 en Chile, mientras que para los senados va de 7.41 en Bolivia hasta 66.66 en Argentina. Robledo, Zoé, "Visión comparada", *Voz y Voto*, México, núm. 204, febrero de 2010, p. 25.

ción es una forma de “reducir opciones, al impedir la movilidad política”. Además, Núñez argumentó que en las condiciones de México, debido a que “el sufragio no es lo suficientemente efectivo”, la reelección conduciría a un retroceso en materia de democracia. Según Núñez, “si hoy se hace picardía y media para comprar el voto para que el mismo partido siga en el poder, ahora agréguele el incentivo no sólo de que siga el mismo partido sino de que sigan los mismos, pues le van a echar más picardía y vamos a retroceder en lo poquito que hemos avanzado en el sistema mexicano”.¹¹

Por su parte, el PRI sí incluyó una propuesta sobre la reelección en su iniciativa de reforma política presentada el 23 de febrero de 2011, en la cual se suscitó una coincidencia con la iniciativa presidencial. Para este partido, “en las circunstancias actuales, la permanencia de la no reelección ya no tiene razón de existir y únicamente genera un Congreso débil”. Por ello, se propuso que se introdujera en el texto constitucional “que los diputados —tanto federales como locales— puedan reelegirse hasta en dos ocasiones, para completar así un periodo de 9 años. Por su parte, en el caso de los senadores, se plantea que puedan renovar su cargo una sola ocasión, para sumar un máximo de 12 años en dicha cámara”.

El PRI fundamentó su propuesta en las siguientes ventajas de la reelección: *a)* profesionalización de la política; *b)* efectividad del sufragio; *c)* fomento de la relación de confianza entre el votante y su representante; *d)* aporte a la institucionalización de los partidos políticos; *e)* revalorización del parlamento en el sistema político, y *f)* aumento de la responsabilidad política.¹²

Además del consenso ya existente, la propuesta de 2010 señalaba la posibilidad de eliminar la restricción constitucional para que cada entidad federativa determinara la elección consecutiva de los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos —electos popularmente por elección directa—, así como de los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones del Distrito Federal, y que pudieran ser electos en periodos consecutivos, con la limitante de un plazo de doce años, pasados los cuales no podrían asumir el cargo nuevamente, sino hasta después de que haya transcurrido un periodo.¹³

¹¹ Entrevista de Karla Garduño Morán con Arturo Núñez, “Enfoque”, *Reforma*, 21 de febrero de 2010, pp. 6 y 7.

¹² Iniciativa de reforma política de senadores del PRI, 23 de febrero de 2010.

¹³ “Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta del Senado*, núm. 71, 15 de diciembre de 2009, <http://senado.senado.gob.mx/gace61.php?ver=gaceta&sm=1001&id=1759&lg=61> y http://senado.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/61/1/2009-12-15-1/assets/documentos/iniciativa_Ejecutivo.pdf.

La iniciativa arguyó que la reelección garantizaría mejorar la calidad del gobierno, ya que la duración actual de la gestión gubernamental no era suficiente para planear, ejecutar y concluir proyectos importantes de infraestructura y servicios públicos; a su vez, ayudaría en la relación entre ciudadanos y representantes electos, pues a éstos les permitiría acumular conocimiento y experiencia, mientras que a los ciudadanos les acreditaría la posibilidad de aprobar o desaprobar la gestión de sus representantes en función de su desempeño.¹⁴

Actualmente, el artículo 115 constitucional establece que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos que han sido electos de manera directa no podrán ser electos para el periodo inmediato. El artículo 122 marca una prohibición análoga para los titulares de las demarcaciones del Distrito Federal. Así, la propuesta presidencial pretendía reformar el artículo 115, fracción I, párrafo segundo, y el artículo 122, base primera, fracción I, y base tercera, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución. Además, se adicionarían los párrafos tercero y cuarto a la fracción I del artículo 115, así como los párrafos segundo y tercero de la fracción I de la base primera, y un último párrafo a la fracción II de la base tercera, todos del artículo 122.

2. *El principio de la no reelección en los estados*

Como ya se mencionó, la Constitución de 1917 no contemplaba la prohibición de la reelección inmediata de los miembros del ayuntamiento, sino hasta 1933 fue cuando se incorpora la reforma que consolidaba y extendía el principio de la no reelección del presidente de la República y de los gobernadores, y la relativa a los diputados federales, los senadores, los diputados locales y los integrantes de los ayuntamientos.¹⁵

¹⁴ Argumentos similares fueron presentados por el PRI en su iniciativa de reforma, y aunque no dicen nada acerca de la reelección de autoridades municipales y delegaciones en el DF, sí señalan la pertinencia de la reelección consecutiva de diputados federales y locales hasta en dos ocasiones, para completar un periodo de nueve años, y en el caso de los senadores sólo una ocasión, para sumar doce años en el cargo. Por su parte, la iniciativa de reforma al sistema político de los grupos parlamentarios del PRD, PT y Convergencia tampoco contempla la reelección de las autoridades municipales y de las demarcaciones del Distrito Federal, pues supone que el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular pueden incrementar el papel de los ciudadanos en las cuestiones de gobierno y las acciones que se instrumenten para resolverlos, por encima del acto de reelegir representantes. Disponible en <http://www.senado.gob.mx/gace61.php?ver=gaceta&sm=1001&id=2193&lg=61>.

¹⁵ Hasta antes de 1933, la regulación sobre la reelección de los miembros del cabildo era definida por los congresos locales, y la mayoría de las veces precisada en las Constituciones

Aunque algunas Constituciones estatales se adecuaron al texto federal y se uniformó el impedimento de la reelección inmediata de los miembros de los ayuntamientos en todo el país (interpretado como la imposibilidad de los miembros del ayuntamiento para ser reelectos en el periodo inmediato a ningún cargo de elección dentro de éste), en otras —como en Coahuila, Durango y Guanajuato— se permitió la reelección, siempre y cuando se tratara de un cargo distinto al que se ocupaba (por ejemplo, los síndicos y los regidores sí podían postularse en el periodo inmediato para el cargo de presidente municipal). En cambio, en Chihuahua y Querétaro se restringió la reelección de presidente municipal a cualquier puesto.¹⁶

En la actualidad y ante dos resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se uniformó el principio de reelección, al considerar que se violaba lo establecido en el artículo 115 de la ley federal.¹⁷ Apelando a la exposición de motivos de la iniciativa presentada en 1932 y al dictamen que realizaron las comisiones, el Tribunal concluyó que la no reelección está directamente relacionada con el periodo y no con el cargo, así como la finalidad de evitar la perpetuación de personas o grupos en el poder.

Políticamente, el principio ayudó a consolidar el sistema presidencial; legitimó el régimen político; renovó a los grupos dirigentes, y movilizó todo

estatales. Guillén, Tonatiuh, “Los municipios y el presidencialismo en México”, *Diálogo y Debate*, año 1, núm. 2, julio-septiembre de 1997.

¹⁶ Acedo, Blanca, “Democracia y reelección de los miembros del ayuntamiento”, ponencia presentada en el *Congreso virtual Iberoamericano*, <http://www.unam.mx/cesem/>, consultada el 19 de enero de 2009.

¹⁷ Durante el proceso electoral local desarrollado en 1998 en el estado de Chiapas, el Consejo Estatal Electoral dictó un acuerdo que permitía que un regidor o un síndico propietario pudiera postularse como candidato a presidente municipal en el periodo inmediato. Este criterio lo adoptó con base en el artículo 23 de la ley orgánica municipal y el 113, fracción I, del código electoral. PAN y PRI interpusieron recursos de revisión ante el tribunal electoral del estado, el cual resolvió revocar el acuerdo impugnado y determinó que los miembros propietarios de los ayuntamientos no pueden ser registrados como candidatos en el periodo inmediato, aunque se trate de un cargo distinto, apoyándose en el texto del artículo 115 de la Constitución federal y el artículo 60 de la Constitución local. Ante dicha medida, el Partido Frente Cívico promovió un juicio de revisión constitucional electoral, en el cual los magistrados federales resolvieron por unanimidad confirmar la resolución del tribunal electoral estatal y sentar la tesis de que la Constitución federal prohíbe la reelección inmediata de los miembros de los ayuntamientos no sólo para ocupar el mismo cargo (presidente municipal, síndico o regidor), sino también otro distinto en el ayuntamiento. Véanse Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Juicio de revisión constitucional electoral*, 16 de julio de 1998 y 25 de agosto de 1999; *id.*, *Juicio de revisión constitucional electoral*, SUP-JRC-118/99, 25 de agosto de 1999, p. 5, www.tribunalelectoral.gob.mx/documentacion/publicaciones/.../infó_99.pdf, consultado el 30 de enero de 2010.

un sistema de recompensas, el cual permitió la formación de amplias carreras políticas.¹⁸

No es casual que en la revisión del principio de la no reelección en el marco internacional, éste sea una excepción.¹⁹ En América Latina, por ejemplo, sólo en México, Colombia y Paraguay está prohibida la reelección inmediata de los miembros del ayuntamiento. Lo común en la experiencia internacional es que exista reelección inmediata en los gobiernos locales, “sin que ello implique alguna tensión con los sistemas democráticos y sus valores, o con el desempeño de estos gobiernos”.²⁰

La iniciativa presidencial resultó parcial e insuficiente, pues no señaló aspectos importantes para cumplir ésta. A su vez, esta iniciativa no estableció acerca de la reelección de regidores y síndicos de representación proporcional, elegidos en planilla; tampoco incluyó mecanismos para evitar y sancionar el desvío de recursos públicos, ni sobre inequidad en la competencia; asimismo, no habló de diferencias regionales, cacicazgos, poderes “factuales”, y mucho menos sobre antecedentes culturales que dan significado a la no reelección.

La propuesta de reelección tiene que discutirse tomando en cuenta no sólo la necesidad de profesionalizar a los representantes populares o acercar a los ciudadanos al voto que premie o castigue a aquéllos, sino también debe plantear el análisis de las condiciones bajo las cuales se desarrolla la gestión gubernamental a nivel municipal, la historia de las relaciones entre los dirigentes políticos y los grupos locales y regionales de poder; esto es, tomar a la historia y a las culturas políticas involucradas como ejes que permitan ubicar la viabilidad o no de la propuesta.

El impacto más evidente de la reelección consecutiva será aproximar a los políticos con los ciudadanos, inaugurando con ello nuevas formas de acercamiento y rendición de cuentas, trabajar bajo el escrutinio público que garantice el voto, y asegurar una renovación de la actividad política. Por otra parte, la reelección como reconocimiento al desempeño político de los actores, con el fin de disminuir el costo de aprendizaje y capitalizar la experiencia adquirida, parece no ser tan impactante, pues en nuestro país

¹⁸ Carpizo, Jorge, *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas. El principio de no reelección*, México, Siglo XXI-UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1985.

¹⁹ Molina, José y Hernández, Janeth, “Sistemas electorales subnacionales en América Latina”, en Nohlen, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

²⁰ Acedo, Blanca y Guillén, Tonatiuh, “Municipios: reelección inmediata y ampliación del periodo, historia y coyuntura contemporánea”, *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, México, Sedesol-INEGI, 2002, pp. 25 y ss.

las carreras personales se continúan y combinan con otros cargos de elección popular. Quizá, sea necesario acompañar la reforma con un matiz que implique sólo un periodo y dejar para el siguiente la norma vigente, o bien ampliar el periodo de su actuación a seis años, ya que es cierto que el periodo de tres años en la gestión política municipal es muy breve para desarrollar proyectos gubernamentales, y la ampliación del periodo de gobierno puede solucionar la continuidad de las políticas y programas municipales, así como la creación de iniciativas de mayor alcance.

Claro que la propuesta se acompaña de mecanismos que aseguren la equidad y el equilibrio en la contienda electoral, los cuales impidan que quienes ejerzan el cargo aprovechen ventajas derivadas del mismo —como obtener votos por la construcción de clientelas electorales a partir de la capacidad para concentrar y distribuir recursos de apoyo político-financieros o de gestión pública—, e incluso imposibilitar la formación de cacicazgos políticos a partir del puesto ocupado.

Falta reflexionar sobre la circulación y renovación de los grupos dirigentes en todos los cargos públicos y en los partidos políticos; sobre el control del uso y destino de los recursos públicos, así como de los regímenes de responsabilidades de los servidores públicos; sobre los contrapesos que impidan la concentración del poder; sobre la ampliación de controles democráticos —transparencia y participación ciudadana— a las políticas y decisiones públicas, entre otros temas.

IV. REELECCIÓN Y REFORMA POLÍTICA, ANTE EL DESCRÉDITO PARTIDISTA LA APERTURA

La reelección consecutiva tanto de legisladores federales como de miembros de los ayuntamientos puede ayudar a acercar a gobernantes y gobernados, pero debe enriquecerse hacia la gestión gubernamental y la calidad de la democracia. Si bien la reelección sucesiva es positiva, no tendría que pensarse como una reforma aislada, sino como parte de una reforma más amplia del sistema político en su conjunto.

Con estas reformas, por lo menos, debemos reflexionar sobre la posibilidad de abrir el modelo partidista de la representación a los ciudadanos, así como a las organizaciones, los colectivos y las manifestaciones sociales que se expresan por “fuera” de los partidos. Una posible vía es la candidatura independiente.

Este modelo de participación ciudadana se distingue porque la postulación puede ser por “interés personal” o apoyados por grupos de ciudadanos

asociados, independientemente de algún partido político. ACE Project ha encontrado que de un total de 199 países, sólo 22 carecen de candidaturas independientes para elecciones presidenciales o legislativas, o para ambas, entre ellos está México.²¹

En nuestro país, este modelo de participación se encuentra en la Constitución de Cádiz de 1812; en ese entonces eran comunes las candidaturas “individuales” a cargos de elección popular, pues no existieron los partidos políticos como formas asociativas de libre organización política de ciudadanos, sino hacia finales del siglo XIX. Fue con la Ley Electoral de 1911 que las candidaturas independientes coexistieron con un incipiente sistema de partidos políticos. Prueba de ello es que el elector podía depositar en la urna la boleta correspondiente una vez inscrito el nombre del candidato de su preferencia, de su puño y letra o —previa manifestación en voz alta de dicho nombre ante la mesa de casilla— por un testigo. Tal sistema subsistió con las leyes electorales de 1916 y 1917; en cambio, en la de 1918 se requirió las “firmas” de por lo menos cincuenta ciudadanos para efectos de registro del candidato independiente.²² Con la Ley Electoral Federal de 1946, las candidaturas independientes desaparecieron del ámbito federal, mientras que en el ámbito local —que había copiado el esquema federal— fueron eclipsadas o de plano borradas por el dominio de los partidos políticos.²³ No obstante, como opción compensatoria, se adoptó en los sistemas electorales federal y locales la figura de “candidatos no registrados”.²⁴

²¹ Por otra parte, ACE Project (Proyecto para la Administración de Costos de las Elecciones) ha agrupado por países dos tipos de requisitos para el registro de candidaturas independientes: un mínimo de *firmas* de apoyo de ciudadanos y/o un monto determinado de dinero como *fianza*. En Rusia, además de un mínimo de dos millones de firmas se exige que un grupo no menor a quinientos ciudadanos promueva la postulación de un “candidato independiente” al cargo presidencial, como fue el caso de Vladimir Putin —por cierto, fue apoyado en 2004 por el joven partido Rusia Unida para ganar dicho cargo, del cual pronto se convertiría en su dirigente—.

²² Esos datos pueden ser consultados en el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales: comentado*, México, Secretaría de Gobernación, 1991.

²³ Tlaxcala mantuvo casi tal cual el espíritu de 1918, pues reguló las candidaturas ciudadanas para el cargo comunitario de agente municipal, postuladas por al menos cincuenta ciudadanos. Dicha figura de “representación” y “gestión auxiliar”, prevista en la Constitución Política local, fue sustituida en 1995 por la de “presidente municipal auxiliar”, y desde 2002 por la de “presidente de comunidad”. No obstante, sin estar obligado por la reforma electoral de 2007, el legislador local decidió en 2008 también suprimir la figura de candidaturas ciudadanas para dicho cargo.

²⁴ La figura de “candidatos no registrados” —introducida en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales de 1977— es una reminiscencia sutil de la de “candidatos independientes”, y subsiste con la característica siguiente: no hay opción de registro de candidatos no postulados por partidos, pero ellos pueden ser votados al ser inscri-

A pesar de que se han presentado diversas propuestas e iniciativas de ley para incorporar la figura de “candidaturas independientes”, ninguna ha sido dictaminada a la fecha. Sin embargo, cabe mencionar dos casos —de breve existencia y de carácter local— de legislación sobre la figura de candidaturas independientes para todos los cargos de elección popular local previstos en la Constitución Política federal: los de Sonora en 2005 y Yucatán en 2006.²⁵

Las bondades de adoptar el mecanismo —a partir de la comparación internacional— parecen estar a la vista, pues se actualizaría el derecho fundamental a ser votado; se fortalecería la pluralidad política, y se compensaría el déficit de confianza y representación que conlleva el dominio de los partidos. Es cierto que también se corre el riesgo de beneficiar a aquellos ciudadanos que disponen de elevados montos de financiamiento privado —minorías activas— o a intereses de los “poderes fácticos”; sin embargo, las críticas a los partidos y su actuación ya rebasan las fronteras de esas estructuras y comienzan a afectar a la institucionalidad democrática de nuestro país. En este sentido, habría que experimentar y flexibilizar el modelo de representación, y acercar la política a los ciudadanos y permitir a los ciudadanos acercarse a la política, pues lo que se pretende establecer es un justo equilibrio en el acceso al poder por la vía de los partidos y la vía de las candidaturas independientes. Es indudable que ambas cosas apuntan a diversificar el acceso de los ciudadanos al poder y a procurar la consolidación y calidad de las instituciones políticas democráticas.

El temor para no implementar las candidaturas independientes radica en la hipótesis del contraste entre un partido y un candidato independiente, pues el primero cuenta con una ventaja relativa: dispone de una estructura permanente, generalmente profesionalizada y distribuida por secciones territoriales, lo cual le permite tener una ventaja sobre el ciudadano. No obstante, la sola apertura del modelo de representación es un reto para los partidos, puesto que se ven obligados a realizar una selección cuidadosa de sus candidatos a fin de evitar deserciones y postulaciones no competitivas;

to su nombre por el elector en un espacio ad hoc en la boleta electoral. Esto persiste aún en algunas legislaciones locales.

²⁵ Del mismo modo, se estableció el “requisito de un mínimo de ciudadanos firmantes para solicitar el registro de candidatos independientes”: *a*) en Sonora, 10% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral de la demarcación respectiva para el cargo de gobernador o diputado local, y de 15% en la circunscripción municipal para ser candidato a integrante de ayuntamiento, y *b*) en Yucatán, 2% para el cargo de gobernador; 15% para el de diputado local; 2% para candidatos a integrantes de ayuntamientos en los municipios con hasta diecinueve regidores; 10% en aquéllos con hasta once regidores, y 15% en aquéllos con entre cinco y ocho regidores.

innovar en el discurso político, y profesionalizar cada vez con mayor fuerza a cuadros jóvenes que poco a poco vayan acercándose a los institutos.

A la propuesta de la reelección y las candidaturas independientes se suman otras cuestiones, como son la prohibición a los candidatos independientes del financiamiento público, salvo el acceso gratuito y proporcional a los medios de comunicación de igual forma que los partidos políticos; el establecimiento de bases precisas sobre el financiamiento privado de las candidaturas independientes y su fiscalización, con la finalidad de inhibir la filtración de dinero de origen ilícito y evitar que queden en desigualdad con respecto al total de financiamiento de que pueden gozar los partidos políticos para la misma elección y demarcación, etcétera. Lo anterior suena plausible; además, las elecciones de 2012 nos han señalado que es hora de volver a andar por el camino de la reforma política, en aras de una apertura en la representación política que la ciudadanía de nuestro país requiere.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

“Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta del Senado*, núm. 71, 15 de diciembre de 2009.

ACEDO, Blanca, “Democracia y reelección de los miembros del ayuntamiento”, ponencia presentada en el *Congreso virtual Iberoamericano*, <http://www.unam.mx/cesem/>, consultada el 19 de enero de 2009.

— y GUILLÉN, Tonatiuh, “Municipios: reelección inmediata y ampliación del periodo, historia y coyuntura contemporánea”, *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, México, Sedesol-INEGI, 2002.

BAKER, B., *The Quality of democracy in the developing world: why and how should it be measure*, Mannheim, Joint Sessions of Workshops, 2010.

CAREAGA, Maite, “El fracaso de la reforma reeleccionista de 1964-1965”, en DWORAK, Fernando F. (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

CAREY, John M., *Límites a la reelección y representación legislativa*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2006.

CARPIZO, Jorge, *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas. El principio de no reelección*, México, Siglo XXI-UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1985.

- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales: comentado*, México, Secretaría de Gobernación, 1991.
- Cultura política y participación ciudadana en México antes y después del 2006*, México, Segob, 2007.
- DIAMOND, Larry y MORLINO, Leonardo, *Assesing the Quality of Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2005.
- y PLATTNER, Marc F. (comps.), *El resurgimiento global de la democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1996.
- DWORAK, Fernando F., “La limitación del mandato legislativo: una perspectiva comparada”, en DWORAK, Fernando F. (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- EMMERICH, Gustavo (coord.), *La situación de la democracia en México*, México, UAM, 2009.
- GUILLÉN, Tonatiuh, “Los municipios y el presidencialismo en México”, *Diálogo y Debate*, año 1, núm. 2, julio-septiembre de 1997.
- MARSHALL, T. H., “Citizenship and Social Class”, en MARSHALL, T. H. (comp.), *Class, Citizenship and Social Development*, Nueva York, Doubleday, 1965.
- MOLINA, José y HERNÁNDEZ, Janeth, “Sistemas electorales subnacionales en América Latina”, en NOHLEN, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- O’DONNELL, Guillermo (comp.), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*, Argentina, Politei, 2003.
- PNUD, *La democracia de ciudadanía. Una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*, 2009.
- , *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Argentina, Aguilar, 2004.
- ROBLEDO, Zoé, “Visión comparada”, *Voz y Voto*, México, núm. 204, febrero de 2010.
- WELDON, Jeffrey A., “El Congreso, las maquinarias políticas locales y el «Maximato»: las reformas no-reeleccionistas de 1933”, en DWORAK, Fernando F. (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- ZOVATTO, Daniel y MATEO DÍAZ, Mercedes, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.