



T1_CRV-IX-04-16

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

CONGRESO REDIPAL VIRTUAL IX

*Red de Investigadores Parlamentarios en Línea
Marzo-septiembre 2016*

Ponencia presentada por

Silvia del Carmen Martínez Méndez

“EMPODERANDO LA REELECCIÓN. REELECCIÓN Y VOTO RAZONADO ¿Qué hace falta para que en verdad responda al objetivo de premiar o castigar a las autoridades por elección popular”

Abril 2016

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,
México, DF. Teléfonos: 018001226272; (+52 ó 01) 55 50360000, Ext. 67032, 67034
e-mail: redipal@congreso.gob.mx

EMPODERANDO LA REELECCIÓN. REELECCIÓN Y VOTO RAZONADO

¿Qué hace falta para que en verdad responda al objetivo de premiar o castigar a las autoridades por elección popular?

Silvia del Carmen Martínez Méndez

RESUMEN

En 2013 se presentó una iniciativa de reforma constitucional: al artículo 59 con la cual se permitiría la reelección de diputados y senadores, al artículo 115 en la que se permitiría la reelección de ayuntamientos y al artículo 116 donde se posibilitaría la reelección de las legislaturas locales.

La principal justificación de dicha reforma fue que la reelección de legisladores federales y locales, así como de los ayuntamientos, está intrínsecamente referida a que el ciudadano asuma su potestad original e indeclinable de juzgar la actuación de los que fueron electos para, en su caso, prolongar su cargo basado en su capacidad, desempeño honesto y comprometido con las grandes causas populares.

Esta ponencia versa sobre la necesidad de adecuar las legislaciones locales para que pueda la reelección cumplir con su cometido, y se presentan los principales retos con los que se enfrentarían las legislaturas de los Estados.

INTRODUCCIÓN

Para entender el dilema que la reelección causa, tenemos que desentrañar el por qué llegamos a este momento y por qué se desarrolló y se aprobó una reforma que permite reelegir secuencialmente a los legisladores y a los ayuntamientos. En general se podría decir que el régimen político de Porfirio Díaz potenció la animadversión a la reelección¹. En esa época a nivel internacional ya se concebía que el premio a los gobernantes por ejercer un buen gobierno era permitirles permanecer en el cargo por un periodo o varios más, lo cual Porfirio Díaz realizó, aunque no consecutivamente y mediante elecciones en un periodo entre 1876 y 1911.

Debido a ese monopolio dictatorial sobrevino la lucha armada convocada por Don Francisco I. Madero utilizando como estandarte el lema “Sufragio efectivo, no reelección”, convirtiendo la *reelección* como la causa por la cual nuevos estratos de la sociedad no tenían acceso al poder público. El inicio de esa lucha armada permitió la salida de Porfirio Díaz y la elección de Francisco I. Madero como nuevo titular del Ejecutivo, sin embargo la revolución se prolongó y con ella continuó tal lema como bandera de un movimiento social en contra de gobiernos represivos y la reelección quedó estrechamente vinculada como un mecanismo siniestro que fomentaba el caudillismo y que generó la necesidad de una revolución (Flores, 2012, 471).

Por ello la Constitución de 1917 retomó la no reelección presidencial y de los gobernadores como una premisa básica de un nuevo sistema de gobierno y para fundamentar una nueva concepción de democracia, aunque cabe decir, permitió la reelección no consecutiva para los legisladores. El tema volvió a generar problemas en 1927 debido a una reforma promovida por Plutarco Elías Calles al artículo 83 constitucional para que quien ya hubiera sido titular del Ejecutivo federal, pudiera volver a ser electo a ese cargo, modificación que posibilitó que Álvaro Obregón, que había sido presidente de 1920 a 1924, volviera a ocupar ese cargo.

Dicha decisión generó eventos violentos específicos en la sucesión presidencial de 1928 al morir violentamente los contendientes de Obregón y posteriormente ser victimado el mismo general Obregón ya en su condición de presidente electo el 17 de julio de 1928. Debido a dichos eventos se propuso en 1932 una iniciativa de reforma al artículo 83 Constitucional, que nació del Partido Nacional Revolucionario (PNR), y que tenía como finalidad impedir de forma definitiva la

¹ Aun cuando fue él quien defendió el principio de no reelección a través del plan de Tuxtepec que se promulgó el 10 de enero de 1876.

reelección presidencial, la cual se aprobó en 1933 junto a la no reelección inmediata de diputados y senadores, lo cual quedo establecido en el artículo 59 de la siguiente manera:

Artículo 59. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. (Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1933.) Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1933).

Esta reforma subsistió por casi 81 años; dentro de esas ocho décadas se ha pasado de la potencialización de un partido hegemónico a una competitividad de partidos y a una consolidación democrática en términos de alternancia, donde el sistema federal también ha jugado un papel importante. Alonso Lujambio (1945, 14-15) en este aspecto manifiesta que el sistema federal constituye un importante elemento para "aminorar el carácter mayoritario y excluyente de la democracia presidencial, ya que los partidos derrotados a nivel nacional, pueden ganar gubernaturas, diputaciones locales y municipios, con lo que reducen su resentimiento y frustración ante la derrota por la presidencia y se debilita su posible actitud antisistema ya que están gobernando en lugar de sólo oponerse [...].

La realidad es que en el transcurso de esas ocho décadas las tareas centrales de la política democrática de México se cumplieron: primero, la consolidación y el desarrollo nacional de los partidos políticos y, segundo, la creación de leyes e instituciones reguladoras de su competencia. Por lo cual hoy en día vivimos en un México más complejo, más diverso y más plural y con reglas electorales que se han ido especializando y que han variado por cada elección presidencial.

EL RETORNO DE LA REELECCIÓN

En un contexto diferente al que se vivió en la época revolucionaria y en los años posteriores próximos a la misma, en donde se vivía una democracia débil y el monopolio de un partido hegemónico, en 2013 se presentó una iniciativa de reforma constitucional: al artículo 59 con la cual se permitiría la reelección de diputados y senadores, al artículo 115 en la que se permitiría

la reelección de ayuntamientos y al artículo 116 donde se posibilitaría la reelección de las legislaturas locales².

La principal justificación de dicha reforma (senado.gob.mx, 2016) fue que “la reelección de legisladores federales y locales, así como de los ayuntamientos, está intrínsecamente referida a que el ciudadano asuma su potestad original e indeclinable de juzgar la actuación de los que fueron electos para, en su caso, prolongar su cargo basado en su capacidad, desempeño honesto y comprometido con las grandes causas populares [...]”.

Tal iniciativa fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014 quedando los artículos mencionados de la siguiente manera:

Artículo 59. Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Como se puede observar la reelección de senadores tiene como limitante que podrán ser reelectos sólo por dos periodos, es decir, podrán durar en el encargo hasta por 12 años, y en cuanto a los diputados federales se establece que sólo podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos. En comparación con los países de América Latina, respecto a las modalidades de reelección de diputados, sólo Costa Rica no la contempla, y Bolivia, Ecuador y México son los únicos que establecen un límite a la reelección, los demás países determinan la reelección como ilimitada; respecto a los senadores, sucede lo mismo, sólo Bolivia y México establecen límites respecto a los periodos de reelección (Ugalde, Loret de Mola, 2014, 202).

Otro requisito que estableció el legislador es que la postulación sólo podrá ser realizada por el partido político al que pertenecen o a cualquier de los partidos integrantes de la coalición por la que fue postulado, este requisito de alguna manera pudiera contradecir la esencia de la justificación de la misma reforma ya que al final no es el ciudadano quien elige, sino el partido político -como filtro previo- el que determina la posibilidad de ser reelecto y además es el partido quien tendría que observar los temas de paridad de género y de posibilitar la renovación de los cuadros políticos dentro de la vida interna del mismo partido, tal vez la pregunta sería si los

² Cabe mencionar que la reelección se trató de instaurar en 1964 como propuesta del partido popular socialista (PPS) y en el 2004 y 2011 se volvió a intentar mediante propuestas aprobadas por el Senado, sin lograr aprobarse en Pleno.

partidos políticos están preparados para afrontar este nuevo reto sin menoscabar los derechos de sus militantes.

Artículo 115. [...]

I. [...] Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

El tema de la reelección de los alcaldes es un poco más diverso en los países de América Latina, los países que coinciden con México y que permiten la reelección consecutiva sólo por un periodo son Bolivia, Brasil, Ecuador y Uruguay (Ugalde, Loret de Mola, 2014, 202). Además, México agrega una limitante extra: sólo pueden reelegirse aquellos ayuntamientos que duren en su cargo no más de tres años. Respecto a la unidad partidista este artículo establece que para los ayuntamientos, sólo podrán buscar la reelección por el mismo partido o por cualquiera de los partidos de la coalición que los postuló.

Artículo 116. [...]

I. [...]

II. [...] Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

La redacción del artículo 116 no cambia mucho de la redacción establecida para diputados federales, incluso con las mismas limitantes. Ahora bien, en los tres artículos aquí estudiados se establece como excepción a la unidad partidista el que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. La práctica de que los militantes cambien de partido político porque sus aspiraciones no se ven realizadas ha sido recurrente en los últimos años, por lo que las ideologías partidistas han sido relegadas a los intereses de sus integrantes; de igual forma la votación de los ciudadanos se ha relacionado más con el candidato que con la ideología del

partido, por lo que el transfuguismo de los servidores públicos que pretendan ser reelectos, y su partido no parezca tener la intención de apoyarlos, es una gran posibilidad.

También es importante mencionar que existe una estipulación de vigencia, respecto a los diputados federales y senadores, aprobándola para que sea aplicable la reelección a partir de los que sean electos en el proceso electoral de 2018.

VENTAJAS DE LA REELECCIÓN

La doctrina suele justificar la conveniencia de la reelección desde varias premisas, que a continuación explico brevemente:

a) Como el voto es el mecanismo de control democrático por excelencia, este puede utilizarse como “premio y castigo”. En ese sentido, Lujambio considera que si un funcionario público quiere reelegirse, tiene que cultivar a su electorado, explicarles su conducta, presentarles argumentos, cifras y eventualmente algún beneficio material concreto (Lujambio, 1996, 23).

b) La profesionalización de los legisladores es otra de las ventajas que se considera será un punto positivo con la reelección. Es entendible que cualquier institución vive una necesaria curva de aprendizaje, la cual es generalmente en contra de la propia ciudadanía y a veces el tiempo que los legisladores o presidentes municipales duran en su encargo apenas alcanza para salir de esa curva de aprendizaje. Investigadores como Emma R. Campos (1996, 29) reafirman esta teoría al señalar que la experiencia acumulada en un legislador es fundamental, pero al mismo tiempo es de vital importancia la continuidad que se mantenga en ese proceso de acumulación. Lo mismo sucedería en los ayuntamientos al tener una mayor capacidad de actuación y de continuidad de los proyectos.

c) La reelección permitirá crear una relación más estrecha entre los representantes y el electorado, es decir, el representante sabe que para que pueda ser reelecto al concluir su periodo debe rendir cuentas a sus representados, lo que deberá motivar a gestionar con mayor diligencia los asuntos que le interesan a los votantes. Esto se encuentra estrechamente relacionado con generar confianza en la ciudadanía.

d) Evita que los legisladores y los ayuntamientos sean apáticos. Manuel González Oropeza coincide en que la mayor parte de la doctrina sobre parlamentos concuerda en que la

principal motivación de los parlamentarios es reelegirse³, de tal manera que vuelven más diligente su trabajo con la intención de la aceptación y apoyo de los ciudadanos.

e) La reelección es un instrumento para la activación de rendición de cuentas por parte de la ciudadanía, la cual puede volverse más crítica y vigilante de la actuación de sus gobernantes.

EL EMPODERAMIENTO DE LA REELECCIÓN

Antes de entrar al tema de cuáles son los elementos que deben existir para que el ciudadano pueda premiar o castigar a las autoridades por elección popular, desarrollaré el elemento *previo* para que la reelección cumpla en general con las ventajas establecidas en el apartado anterior y que es el contar con una adecuada legislación.

Todas nuestras leyes en el país están basadas en el principio de no reelección, por lo cual, no sólo es modificar la Carta Magna para otorgar la posibilidad de reelegir las legislaturas y los ayuntamientos, también es necesario diseñar todo un proceso para aplicarlo en cada una de las estructuras legislativas en las entidades federativas, las cuales -no está por demás decirlo- han seguido por años la ideología de la no reelección.

³ González Oropeza, Manuel, “¿Qué hacer con el Congreso de la Unión en México”, en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, t. II, México, 1987, p. 963.

Para determinar si a nivel nacional ya contamos con una adecuada legislación, a continuación se presentan los avances legislativos que se han desarrollado en los estados de la República. A nivel constitucional local sólo los estados de Chiapas y Nayarit no han reconocido la reelección legislativa y de ayuntamientos, las demás entidades lo han regulado de la siguiente manera:

Estado	Periodo consecutivo diputados	Periodo consecutivo ayuntamientos	Observaciones
Aguascalientes	2	1	
Baja California	*	1	Respecto a los diputados locales remite a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual es un error legislativo, ya que la Constitución establece máximos no periodos específicos.
Baja California Sur	4	1	
Campeche	4	1	Regula además la posibilidad de reelección de los diputados suplentes y a los que aparezcan en la lista de representación proporcional, siempre que hubiesen ejercido el cargo.
Coahuila	4	1	
Colima	1+	1	
Chihuahua	1+	1	
Durango	4	1	
Estado de México	4	1	
Guanajuato	4	1	
Guerrero	4	1	
Hidalgo	1+	-	Prohíbe la reelección en ayuntamientos.
Jalisco	4	1	
Ciudad de México	4	1	
Michoacán	4	1	
Morelos	3	1	
Nuevo León	4	1	
Oaxaca	1+	1	
Puebla	4	1	
Querétaro	4	1	
Quintana Roo	1+	1	
San Luis Potosí	4	1	Regula respecto a los funcionarios suplentes, que podrán ser electos para el período inmediato siguiente, siempre que no hayan ejercido funciones u ostentado el carácter de propietarios en el ayuntamiento respectivo.
Sinaloa	4	1	
Sonora	4	1	
Tabasco	4	1	
Tamaulipas	1+	1	
Tlaxcala	4	1	
Veracruz	4	-	Prohíbe la reelección en ayuntamientos.
Yucatán	4	1	
Zacatecas	1+	1	

Respecto a las legislaciones electorales de los estados, se pueden identificar las siguientes características:

Estado	Ley Electoral
Aguascalientes	<p>Prevé para el registro de candidatos a diputados por ambos principios y ayuntamientos que busquen reelegirse en sus cargos, especifiquen en la solicitud de registro cuál o cuáles de los integrantes de la fórmula están optando por reelegirse en sus cargos y los periodos para los que han sido electos en ese cargo y en el caso de candidatos suplentes, se deberá especificar si en los periodos anteriores en que hayan resultado electos, entraron o no en funciones.</p> <p>También prevé la misma obligación para las planillas de ayuntamientos y para los candidatos independientes, aunque para estos últimos no especifica si tendrán que acreditar de nueva cuenta el respaldo ciudadano.</p>
Baja California	<p>La Ley Electoral sí prevé la posibilidad de reelegirse de los diputados hasta por cuatro periodos consecutivos, aunque la Constitución local no lo haga.</p> <p>También prevé la reelección de los candidatos independientes, pero establece que sólo podrán volver a contender como diputados independientes, salvo que se afilie y demuestre su militancia en un partido político antes de la mitad del periodo. También establece que los candidatos al Congreso del Estado y a los ayuntamientos que busquen reelegirse en sus cargos, deberán acompañar una carta que especifique los periodos para los que han sido electos en ese cargo y la manifestación de estar cumpliendo los límites establecidos por la Constitución en materia de reelección.</p>
Baja California Sur	<p>Se establece la obligación a los diputados que busquen reelegirse, acompañen una carta que especifique los periodos para los que han sido electos en ese cargo y manifestación de cumplir con los límites establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>Para los integrantes de los ayuntamientos que busquen reelegirse, establece como requisito presentar una carta en la que manifiesten cumplir con los límites establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>
Campeche	<p>Se adecua en la Ley lo establecido en la Constitución local y prevé para el registro de candidatos a diputados por ambos principios y ayuntamientos que busquen reelegirse en sus cargos especifiquen en la solicitud de registro cuál o cuáles de los integrantes de la fórmula están optando por reelegirse en sus cargos y acompañen una carta que especifique los periodos para los que han sido electos en ese cargo y manifestación de cumplir con los límites establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>
Coahuila	Falta integrarlo a la Ley Electoral.
Colima	Se adecua en la Ley lo establecido en la Constitución local.
Chihuahua	Se prevé que los candidatos a diputados, miembros de los ayuntamientos y síndicos, que busquen reelegirse en sus cargos, acompañen una carta que especifiquen los periodos para los que han sido electos en ese cargo y la manifestación de estar cumpliendo los límites establecidos por la Constitución local en materia de reelección.
Durango	Se prevé que los candidatos a diputados e integrantes del ayuntamiento que busquen reelegirse en sus cargos, acompañen una carta que especifique los periodos para los que han sido electos en ese cargo y la manifestación de estar cumpliendo los límites establecidos por la Constitución en materia de reelección.
Estado de México	Se adecua en la Ley lo establecido en la Constitución local. En cuanto a los integrantes de los ayuntamientos que pretendan reelegirse establece el requisito, aparte de los establecidos en la Constitución local, separarse del cargo noventa días antes de la elección. También prevé que los candidatos a diputados e integrantes de ayuntamientos que busquen reelegirse en sus cargos acompañen una carta que especifique los periodos para los que han sido electos en ese cargo y la manifestación de estar cumpliendo los límites establecidos por la Constitución federal y la local.
Guanajuato	Prevé que los candidatos a diputados e integrantes de ayuntamientos que busquen reelegirse en sus cargos acompañen una carta que especifique los periodos para los que han sido electos en ese cargo y la manifestación de estar cumpliendo los límites establecidos por la Constitución federal y la local.

Guerrero	Establece la prohibición a los diputados de representación proporcional ser reelectos por la misma vía que los diputados por mayoría relativa. También prevé que los candidatos a diputados e integrantes de ayuntamientos que busquen reelegirse en sus cargos acompañen una carta que especifique los periodos para los que han sido electos en ese cargo y la manifestación de estar cumpliendo los límites establecidos por la Constitución federal y la local.
Hidalgo	Prevé para el registro de candidatos a diputados por ambos principios que busquen reelegirse en sus cargos, acompañen una carta en la que especifiquen en la solicitud de registro cuál o cuáles de los integrantes están optando por reelegirse en sus cargos y los periodos para los que han sido electos en ese cargo.
Jalisco	Se adecua en la Ley lo establecido en la Constitución local. También prevé la reelección de los candidatos independientes para diputados y ayuntamientos, pero establece que sólo podrán volver a contener como diputados independientes, salvo que se afilie y demuestre su militancia en un partido político antes de la mitad del periodo. Determina que para los casos de ayuntamientos que pretendan postularse para un segundo periodo deberán separarse de sus cargos al menos noventa días antes de la elección. Se prevé que los candidatos a diputados e integrantes del ayuntamiento que busquen reelegirse en sus cargos, acompañen una carta que especifique los periodos para los que han sido electos en ese cargo y la manifestación de estar cumpliendo los límites establecidos por la Constitución en materia de reelección.
Ciudad de México	Se adecua en la Ley lo establecido en la Constitución local. Establece que los candidatos independientes podrán ser postulados a la reelección a través de la misma figura, o bien por un partido político, siempre y cuando se afilie a ese partido político antes de la mitad de su mandato. A los diputados les permite ser reelectos como candidatos independientes, si pierde o renuncia a su militancia, dos años antes de que termine su cargo del partido que lo postuló y conserve dicho carácter.
Michoacán	Falta reformar Ley Electoral.
Morelos	Falta reformar Ley Electoral.
Nuevo León	Establece para el caso de los diputados acompañen una carta que especifique los periodos para los que han sido electos en ese cargo y la manifestación de estar cumpliendo los límites establecidos por la Constitución en materia de reelección. Para los ayuntamientos también establece que deberán acompañar una carta con su manifestación de estar cumpliendo los límites establecidos por la Constitución en materia de reelección.
Oaxaca	Falta reformar Ley Electoral.
Puebla	Falta reformar Ley Electoral.
Querétaro	Establece que las solicitudes de registro que presenten los partidos políticos deberán señalar cuáles candidatos están optando por reelegirse en sus cargos y el número de veces que han ocupado la misma posición de manera consecutiva.
Quintana Roo	Falta reformar Ley Electoral.
San Luis Potosí	Prevé para el registro de candidatos a diputados por ambos principios y ayuntamientos que busquen reelegirse en sus cargos, especifiquen en la solicitud de registro cuál o cuáles de los integrantes de la fórmula están optando por reelegirse en sus cargos y los periodos para los que han sido electos en ese cargo y en el caso de candidatos suplentes, se deberá especificar si en los periodos anteriores en que hayan resultado electos, entraron o no en funciones.
Sinaloa	Establece que las y los diputados locales y ayuntamientos que se encuentren en ejercicio y pretendan su elección consecutiva deberán separarse de sus cargos cuando menos noventa días antes de la jornada electoral.
Sonora	Falta reformar Ley Electoral.
Tabasco	Establece que la solicitud de registro de las listas de representación proporcional deberá especificar cuáles de los integrantes de cada lista están optando por reelegirse en sus cargos y el número de veces que han ocupado la misma posición de manera consecutiva. También determina que los candidatos a diputados o a regidores de los ayuntamientos, por ambos principios, que sean postulados para un período consecutivo, deberán acompañar una carta que especifique los periodos para los que han sido electos en ese cargo y la manifestación de estar cumpliendo los límites establecidos por la Constitución local en materia de elección consecutiva.
Tamaulipas	Se adecua en la Ley lo establecido en la Constitución local.
Tlaxcala	Falta reformar Ley Electoral.

Veracruz	Falta reformar Ley Electoral.
Yucatán	Establece que los candidatos a diputados que busquen reelegirse en sus cargos, deberán acompañar una carta que especifique los periodos para los que han sido electos en ese cargo y la manifestación de estar cumpliendo los límites establecidos por la Constitución en materia de reelección.
Zacatecas	Establece que para ejercer el derecho de presentarse a una elección consecutiva por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, los diputados deberán separarse del cargo noventa días antes del día de la elección. Prevé la obligación de acompañar una carta bajo protesta de decir verdad, que especifique los periodos para los que han sido electos en ese cargo, especificar en el caso de los diputados de representación proporcional, cuáles de los integrantes están optando por la elección consecutiva y la manifestación de estar cumpliendo los límites establecidos por la Constitución local. Niega la posibilidad a los candidatos independientes de reelegirse tanto para diputados como para ayuntamientos.

Como se puede observar de manera general diecisiete legislaciones electorales prevén tanto para diputados, ya sea por el principio de mayoría relativa e incluso por el de representación proporcional, el requisito al momento del registro de especificar qué integrantes están optando por la elección consecutiva y en algunos de los casos para ayuntamientos algunas legislaciones sí solicitan se especifique qué integrantes de la fórmula están optando por la reelección.

Once legislaciones electorales todavía no contemplan el tema; la legislación en las entidades federativas es muy variada, algunas incluso llegan a ser limitativas, por ejemplo: varían los periodos consecutivos por los que pueden ser reelectos los legisladores, los estados de Hidalgo y Veracruz incluso prohíben la reelección en caso de ayuntamiento, lo que podría traer como consecuencia la inaplicabilidad de esa prohibición por ser menos garantista que la Carta Magna.

Es un hecho que esa variación no se puede concebir a la ligera, ya que hay temas que aún deben perfeccionarse y regularse en todas las entidades federativas, como lo son la figura de los independientes, la regulación de las campañas y los diputados suplentes.

En materia de independientes no todas las legislaciones contemplan la reelección de esta figura, las que lo contemplan tampoco son muy claras al determinar el procedimiento para reelegirse, por ejemplo no se determina si estarán obligados de nueva cuenta a recibir apoyos ciudadanos para registrarse o el registro se puede hacer en automático; la legislación electoral de Zacatecas explícitamente niega la posibilidad a los independientes de reelegirse. Tres legislaciones disponen que en caso de diputados independientes sólo podrán volver a contender como diputados independientes, salvo que se afilie y demuestre su militancia en un partido político antes de la mitad del periodo. Esta redacción abre la posibilidad de que puedan ser reelectos por

algún partido político, si se afilian con el tiempo suficiente previo antes de la elección, lo que me parece fomenta el transfuguismo y la decadencia ideológica de los partidos políticos.

Otro tema de trascendental importancia que no se regula en todas las entidades es si deben separarse del cargo para hacer campaña, y si esos actos de campaña pueden encuadrar en un uso indebido de recursos públicos. Tampoco se ha legislado el tema de los diputados suplentes de manera homogénea, algunas leyes determinan que los diputados suplentes sólo pueden registrarse como candidatos siempre y cuando no hayan asumido funciones, por lo que la obligatoriedad de separarse del cargo al titular para hacer campaña también afectaría las aspiraciones políticas del diputado suplente.

La única manera de empoderar la reelección antes de hablar del tema del voto razonado es una adecuada legislación, y con ello no me refiero a una sobre regulación, sino a un buen ejercicio de racionalidad de las leyes electorales que puedan hacer que la reelección cumpla con sus ventajas y no sea un factor más de desconfianza de la ciudadanía en el sistema electoral mexicano.

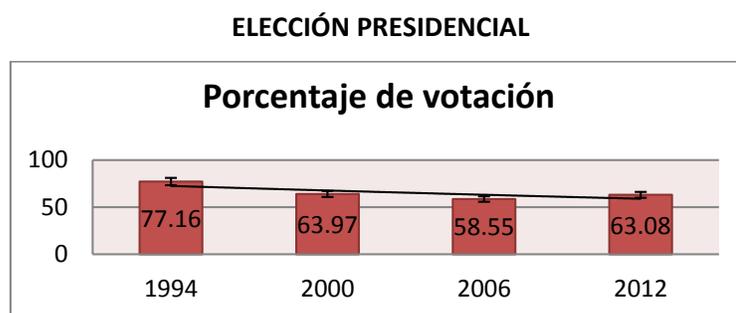
EL PREMIO Y EL CASTIGO (VOTO RAZONADO)

Como ya se señaló una de las principales ventajas y razones por las que se aprobó la reforma de febrero de 2014 respecto a la reelección es que ésta permite a la ciudadanía castigar o premiar a sus gobernantes mediante el voto sobre su continuidad con base en el trabajo realizado. Dicho premio o castigo obliga a que la ciudadanía efectivamente conozca el trabajo realizado por el servidor público y tenga las herramientas necesarias para pedirle cuentas; entonces, ¿qué hace falta para que en verdad responda al objetivo de premiar o castigar a las autoridades por elección popular?

Antes de contestar la pregunta, primero se debe dividir lo que es sufragio de lo que es reelección, el sufragio efectivo significa en palabras llanas “una persona un voto”. En 1912 se estableció por primera vez en nuestro país el voto directo para diputados y senadores y con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 se estableció la elección directa para el Presidente de la República y desde entonces se le han ido adicionando características al sufragio, (1953) la de ser universal, (1977) la de ser libre, (1990) la de ser secreto (De Dios Calles, 1999, 149-171).

La reelección significa que una persona vuelve a contender en una elección y vuelve a ser electo, por lo que la decisión última de si una persona puede o no ser reelecta, es del ciudadano a través del sufragio, de tal manera que la participación ciudadana en los procesos electorales es indispensable para que los cambios políticos se desarrollen de forma legítima y que el premio o castigo en el tema de la reelección pueda ser una realidad, en otras palabras la ciudadanía debe votar.

A la participación política en las elecciones se le conoce como participación convencional y tiene la ventaja de que es cuantificable y permite determinar el tipo de participación así como el nivel de abstencionismo de los ciudadanos. En México la participación en las elecciones no ha aumentado significativamente en los últimos años como se puede demostrar en la siguiente gráfica⁴



Fuente: IFE, Dirección ejecutiva de organización electoral 2009, los datos de la elección del 2012 se bajaron de la página del INE

Como se puede observar la elección más concurrida fue la de 1994 y aun cuando en las elecciones de 2012 hubo un aumento de poco más de 4 puntos porcentuales, aun así casi el 37% de los ciudadanos mexicanos decidieron no votar. El Centro de Asesoría y Promoción Electoral (www.congreso.gob.pe, 2015), considera que son diferentes los factores que influyen en el abstencionismo electoral:

[...] se puede expresar una voluntad de disidencia o de protesta, con el sistema político o con algún aspecto del mismo. Es pensable también como síntoma de apatía, ocasionada por un desinterés 'desesperanzado' o 'satisfecho'. El abstencionismo puede también ser el resultado de un cálculo racional, o sea resultado de una participación en la modalidad concebida por el enfoque neoliberal de un cálculo egoísta de costos y beneficios que realiza cada ciudadano. Las más de las veces, el abstencionismo es interpretado más bien como una

⁴ Se realizó con base en las elecciones presidenciales, ya que está demostrado que en éstas se da una mayor participación en los comicios.

forma de expresar el malestar con la política en general, ganando así significado político en sentido estricto.

Una circunstancia que me parece importante destacar del sistema democrático de nuestro país es la disociación de los criterios tecnocráticos que fundamentan una reforma constitucional de los esquemas valorativos previos de la sociedad y que en definitiva afecta la legitimidad de los poderes públicos. La teoría básica de la democracia, según Sartori (2009, 34), es que la democracia electoral no decide las cuestiones, sino que decide quien decidirá las cuestiones, siguiendo esa teoría no todas las decisiones legislativas van acordes con lo que hubiera adoptado directamente la sociedad si se le diera la oportunidad para ello, está claro que el tema de la reelección es un tema que la colectividad no hubiera aprobado, sin embargo en la lógica de Sartori, las convicciones o demandas sociales no pueden ser sustento de una reforma de tal magnitud.

Siguiendo esa hipótesis, una reacción de la ciudadanía ante una reforma como la reelección puede ser diferente a la esperada por el legislador y el castigo puede ser incluso aún mayor al no brindarles el beneficio de la duda de que podrán ser buenos gobernantes y abstenerse de votar. Un castigo que de mantener la tendencia que hoy en día existe, dejaría sin efecto la justificación de la reelección y pondría en entre dicho nuestro sistema electoral.

Algunos países han optado por poner a consideración popular los contenidos políticos a legislarse, aunque con ello se han acercado más a democracias directas y no democracias representativas, sin embargo esos mecanismos existen a nivel legislativo en nuestro país, el desafío que debemos sortear es lograr que los contenidos que se confían en los cuerpos expertos de las comisiones legislativas para llevar a cabo modificaciones a la Constitución en pro de la población, no promuevan reacciones adversas entre la ciudadanía y para ello se tienen que reforzar sin duda los mecanismos de participación ciudadana.

Otra forma de fomentar el premio y castigo en materia de reelección, es en definitiva la participación ciudadana no convencional, y ello exige una mayor injerencia de la ciudadanía en los aspectos políticos y en la rendición de cuentas, lo que al día de hoy no se ha logrado, sólo se tiene que reflexionar sobre cuánta gente (que no sean militantes de partido) conoce a los diputados que los representan o han podido concretar una cita con ellos. Prueba de ello son los resultados de la encuesta del latinobarometro (www.latinobarometro.org, 2015) de 2013 en la que el 76.8% de los encuestados considera que el país está gobernado por poderosos en su propio beneficio, el 85.4% no se ha contactado con un partido político en su colonia, el 84% nunca ha

contactado a un funcionario de gobierno y el 91.7% no ha contactado a un diputado o senador.

En el informe 1995-2015 de la misma corporación se presentaron algunas cifras un poco más preocupantes, entre ellas que sólo el 26% de la población considera que las elecciones son limpias, es decir, 3 de cada 4 mexicanos desconfían de las elecciones, además de contar con el promedio más bajo en la región latinoamericana. Por otra parte, sólo el 48% de los mexicanos prefiere la democracia a cualquier otra forma de gobierno, ese apoyo a la democracia está vinculado con el grado de satisfacción con la misma y la encuesta muestra que sólo el 19% está satisfecho con la democracia. Respecto a los actores y partidos políticos, el 17% de los mexicanos se siente representado por el Congreso y el 32% de la población se siente cercana a un partido político.

Los resultados de Consulta Mitofsky (consulta.mx, 2016) respecto a la confianza en las instituciones no son más favorables, pues revelan niveles bajos de confianza en la presidencia (5.7), los sindicatos (5.4), senadores (5.3), policía (5.3), diputados (5.2), y los más bajos de todos los obtienen los partidos políticos (4.9). Al preguntarle a la ciudadanía qué deben hacer los gobernantes y los políticos para recuperar la confianza que han perdido, entre las respuestas destacan que el 30% recomendó combatir la corrupción, el 9% pidió a los gobernantes que escuchen a los ciudadanos y que sean transparentes y 5% pidió disminuir diputados, limpiar los partidos y rendir cuentas.

Si no se incentiva la participación ciudadana convencional y no convencional y si no se le otorgan las herramientas necesarias para llevarla a cabo dentro de la legalidad, no se logrará el objetivo planteado por la reforma. Para que el votante pueda castigar o premiar al candidato, previamente debe haber evaluado al servidor público, aspecto íntimamente ligado con la lógica del *accountability* y el cual de ser efectivo permitiría a la ciudadanía tener cierto control sobre sus representantes.

Para Manin, Przeworski y Stokes (2002, 40-44), la *accountability* política sólo es posible cuando: (1) los votantes han de poder atribuir, con claridad, la responsabilidad a los gobernantes por su actuación; (2) los votantes han de poder expulsar del gobierno a los partidos responsables de la mala gestión; (3) los políticos deben estar motivados para alcanzar la reelección; (4) la oposición debe controlar la actuación del gobierno e informar a los ciudadanos; (5) los votantes deben

contar con varios instrumentos institucionales para recompensar o castigar a los gobiernos por los resultados que generan en distintos ámbitos.

Por lo cual, a partir del sistema de controles recíprocos entre órganos de los Estados y la ciudadanía, el electorado estará en posibilidad de valorar a aquellas autoridades que busquen la reelección, de tal manera que entre más controles tenga la ciudadanía sobre el aparato público más efectiva será la democracia y más razonado será el voto. Dichos controles también deben abarcar la posibilidad de exhibir las malas acciones gubernamentales. En general, el problema es que los votantes no saben qué necesitan saber para evaluar a sus gobernantes, por ello la oposición, los movimientos sociales y las asociaciones civiles, pueden ayudar a evitar información encubierta o incompleta otorgada por los gobernantes y a ayudar a activar mecanismos legales que permitan una supervisión más nítida y un seguimiento más claro de la rendición de cuentas.

La rendición de cuentas no debe ser concebida sólo como un centro de información y por lo tanto, los esfuerzos no sólo deben enfocarse en el perfeccionamiento de la transparencia, sino que debe motivarse a los ciudadanos a que permanezcan en constante vigilancia, con el objetivo de darle lugar al razonamiento, es decir, no sólo tener el derecho de conocer lo que las autoridades realizan sino tener la capacidad de interpretarlo y debatirlo y en un momento dado castigarlo antes de la siguiente votación.

Por último, una condición necesaria para que se lleve a cabo la rendición de cuentas es que el Estado tenga un mayor nivel de institucionalización y logre crear espacios de participación, mecanismos de control y promueva de manera eficiente que las normas sean conocidas, aplicadas y acatadas, tanto por ciudadanos y como por servidores públicos.

CONCLUSIONES

Una vez expuestos algunos de los elementos legislativos que deben perfeccionarse y dejar manifiesta la crisis de participación y legitimidad en la que estamos viviendo, considero en síntesis que sólo la comunicación dinámica entre la ciudadanía y el Estado logrará que el votante pueda a través del premio y el castigo reelegir o no a una autoridad que a su raciocinio y mediante un balance previo de las acciones, programas, conductas y políticas del gobernante, determine si llevó a cabo o no una buena gestión.

FUENTES CONSULTADAS

- Campos, Emma R. (ENERO, 1996): "Los legisladores del PRI de 1934 a 1997: la perversidad de la no reelección" en *Quorum*, 2ª Época, año V, número 38, México: Instituto de investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, p. 29
- Centro de Asesoría y Promoción Electoral, "Abstencionismo y participación electoral" en Participación y abstención electoral, serie de cuadernos de CAPEL, número 49 [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/8118D723B4B646970525774300623D6C/\\$FILE/abstencionismo_participacion_electoral.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/8118D723B4B646970525774300623D6C/$FILE/abstencionismo_participacion_electoral.pdf) (30/05/2015)
- De Dios Calles, Citlallin Batilde (1999): "Sufragio Efectivo! ¿No reelección?" en Democracia y representación en el umbral del siglo XX, memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, Tomo I, Comp. Orozco Henríquez, J. Jesús, UNAM, México, pp. 149-171
- Flores, Julia Isabel et al. (Julio-diciembre 2012): "Reelección y democracia: cambios en los valores de la población" en Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 2, pp. 467-490, UNAM, México, D.F.
- González Oropeza, Manuel (1987): "¿Qué hacer con el Congreso de la Unión en México", en Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, t. II, pp. 953-973, México
- Lujambio, Alonso (1995) Federalismo y Congreso en el cambio político de México, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- (enero 1996): "La reelección de los legisladores: las ventajas y los dilemas" en *Quorum*, 2ª Época, año V, número 38, México: Instituto de investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, p. 23
- Manin, Bernard et al. (2002): "Elecciones y representación", en Zona abierta, 100-101, pp. 19-45, Madrid.
- Sartori, Giovanni (2009): La democracia en treinta lecciones, Ed. Taurus, Madrid.
- Ugalde, Luis Carlos y Rivera Loret de Mola, Gustavo (2014): "La Reelección en México: antecedentes y retos de la reforma electoral de 2013", en Revista Mexicana de Derecho Electoral, num. 6, pp. 189-210.

Páginas electrónicas

Consulta Mitofsky, en línea: <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina> (31/03/2016)

Diario de debates 35 del Senado de la República, primer periodo LXII Legislatura, 03 de diciembre de 2013, en línea:

<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=2&lg=62&ano=1&id=44944>
(31/03/2016)

Latinobarometro, en línea, <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp> (30/05/2015)