

---

**ESTUDIOS LEGISLATIVOS**

---

# REELECCIÓN LEGISLATIVA CONSECUTIVA: UNA INICIATIVA DE REFORMA RIESGOSA\*

Francisco José de ANDREA SÁNCHEZ

SUMARIO: I. *La reelección legislativa consecutiva: ventajas generales.* II. *Principales ventajas generales de la reelección legislativa consecutiva.* III. *La reelección legislativa consecutiva: desventajas generales.* IV. *Conclusión.*

## I. LA REELECCIÓN LEGISLATIVA CONSECUTIVA: VENTAJAS GENERALES

En la siempre inminente, pero nunca acabada reforma del Estado en México, que como una de sus partes fundamentales implicará una nueva reforma político-electoral de nivel constitucional y secundaria, uno de los temas netamente electorales y parlamentarios que desde ahora ya se perfila como de gran polémica, es el de la posibilidad de la reelección para periodo inmediato o consecutivo, tanto a nivel ejecutivo como legislativo, si bien esta última, es la que más posibilidades reales tiene de ser llevada a la ley fundamental, pues no enfrenta los obstáculos históricos y de tradición política que —no obstante el paso de décadas— sigue presente en el consciente colectivo de la nación mexicana que recuerda con repudio los daños ocasionados por reelecciones de dictadores.

\* Iniciativa de Reforma al Artículo 59 y Otros de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Reelección Inmediata de Diputados Federales, a cargo del ciudadano diputado Mauricio Rossell Abitia, del grupo parlamentario del PRI, presentada el 29 de octubre de 1998, y que propone que los senadores puedan ser reelectos por una sola ocasión para ocupar el mismo cargo durante el periodo inmediato y los diputados hasta en tres.

Ahora bien, y ya dentro de la materia, es claro que las peticiones e iniciativas de reforma que contemplan la reelección legislativa consecutiva en México, han sido alimentadas —en parte— por: 1. El caos general desatado en la LVII Legislatura integrada por neófitos de la política y del parlamentarismo; 2. La inexperiencia política palpable en la mayoría de los miembros del bloque opositor y del PRI —incluyendo al propio liderazgo, por ejemplo, del PVEM—; 3. La lentitud con que avanza el proceso legislativo en la cámara baja; y 4. La ignorancia casi total del derecho y las prácticas parlamentarias elementales.

Frente al anterior panorama, y con la certidumbre de que el tema de la reelección será inevitablemente tópico nodal de alguna de las próximas agendas legislativas, debemos comenzar por evaluar las ventajas de la institución en el contexto mexicano.

## II. PRINCIPALES VENTAJAS GENERALES DE LA REELECCIÓN LEGISLATIVA CONSECUTIVA

### 1. *La verdadera profesionalización de la carrera legislativa*

La posibilidad de que un representante político del Poder Legislativo pudiera ser reelegido para el periodo inmediato (una, dos o más veces: ésto también es crucial determinarlo inteligentemente), modificaría la actitud de los políticos que aspiran a convertirse en diputados, senadores, etcétera, puesto que la perspectiva de una reelección consecutiva durante uno o varios periodos obligaría a los prospectos a informarse y educarse en las diversas materias y asuntos que “hacen” a un representante político eficaz, propositivo, participativo y disciplinado.

De hecho, muchos de los actuales representantes políticos con madera de legisladores, podrían encontrar resignación cómoda en considerar una carrera legislativa como el eslabón último y digno de una carrera política, sin tener que angustiarse ante el fin de su ejercicio buscando acomodo temporal o salvador en otras instancias que, más que “cobijo vocacional” implica “premio de consolación” o retiro de la actividad natural. Así, la reelección legis-

lativa consecutiva resolvería un problema muy particular del sistema político mexicano: descongestionaría la ruta a la presidencia y a gubernaturas de políticos con vocación real de legisladores, pero que por las limitaciones constitucionales actuales engrosan las filas de los aspirantes a “las grandes”, con lo cual se ocasionan problemas de frustración, de competencias inútiles, y de falta de coordinación de esfuerzos de las élites políticas de los partidos.

## 2. *La estabilidad política y legislativa*

El acomodo y la tranquilidad hacia el futuro que encontrarían los legisladores de carrera con la reelección, tendría como un efecto colateral muy saludable y deseable para el país, el hecho de que las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, por ejemplo, serían más fluidas; lo cual actualmente no acontece, no sólo por su nueva composición, sino también debido a una falta de preparación profesional legislativa, no sólo de los “rasos”, sino de los mandos intermedios del bloque opositor y hasta de algunos veteranos del PRI.

La presencia de legisladores experimentados —políticos de oficio— que saben que la prudencia, la negociación y la discreción son herramientas básicas del quehacer político y legislativo, haría más estable la relación Ejecutivo-Legislativo, aun a pesar y por encima de que las cámaras estén compuestas por un mosaico plural de individuos de diversos partidos (por encima de ideologías, estaría la carrera de largo plazo: saber que con quien se pelea hoy, probablemente será aliado o negociador mañana o pasado, y no como ahora, donde un pleito político dura sólo lo que el periodo legislativo).

Por último, la estabilidad en las relaciones Ejecutivo-Legislativo se trasladaría al sistema político en general y, por supuesto, sería también característica primordial y bienvenida de la dinámica dentro del propio Poder Legislativo.

## 3. *La responsabilidad de los legisladores*

Una ventaja más de la reelección legislativa consecutiva en México, sería el hecho de que se auspiciaría la consolidación de una

“responsabilidad”, ahora inexistente, en la actitud profesional de los representantes políticos que ante el prospecto de la reelección, tendrían que: 1. Regresar y atender consistentemente a los electores de su distrito en sus peticiones de proyectos legislativos, y 2. En sus peticiones de *lobby*, o “cabildeo” para resolver problemas sociales y políticos que rebasan lo puramente legislativo, etcétera, so pena de enfrentar el castigo máximo que sería el repudio de su electorado y la pérdida de la reelección, y con ello un escollo difícil de superar en su carrera legislativa profesional.

#### 4. *El mejor contacto y nexos entre representante político y elector*

La fluidez y la frecuencia de contactos entre diputados y senadores y sus respectivos electores locales, surgido de la necesidad de asegurar la reelección, tendría como efecto altamente deseable, una reducción de los reclamos y de la frustración ciudadana puesto que los problemas y las quejas serían recibidas, evaluadas y procesadas por el aparato legislativo y, por ende, por el sistema político más fluidamente, lo que acabaría con el rezago legislativo y de demandas sociales que, cuando no concluye con respuestas políticas, resulta en tomas de recintos legislativos escandalosos que crispan el ambiente político nacional.

#### 5. *El fomento de los proyectos legislativos coherentes de largo plazo*

Existen temas políticos, sociales y económicos nacionales y locales sobre los cuales no se puede legislar al vapor, o sobre los cuales no se puede “truncar” un proceso de gestación de largo plazo de proyectos legislativos, so pena de producirse leyes inadecuadas, ineficaces, injustas, obsoletas o inaplicables al cuerpo social nacional. La reelección consecutiva fomenta que con una visión de largo plazo, un conjunto de legisladores de carrera pueda iniciar, terminar y ver aplicarse textos legislativos exitosos, en cuanto logren el equilibrio entre justicia y eficacia, meta muy difícil de lograr en estos tiempos con problemas y fenómenos complejos, en que tres años sin reelección consecutiva hacen inviable la coherencia, la eficacia y la justicia resultantes de una buena ley.

## 6. *La armonía interpartidaria e intrapartidaria*

Las relaciones armónicas entre cúpulas, bases y elites partidarias —esenciales para el bienestar político y legislativo— se ven auspiciadas cuando existe estabilidad de largo plazo en la composición de las cámaras legislativas, pues la frecuencia de trato, la experiencia, la preparación y el profesionalismo de cuerpos legislativos con menor tránsito “eventual” de individuos, permite la consolidación armónica de las relaciones de trabajo entre equipos indispensables para la labor legislativa y política. La anterior armonía se fomenta tanto dentro los partidos en lo individual, como entre las elites de los diversos partidos que se acostumbran a tratar con sus pares en un ambiente de estabilidad y cierta confianza ante conductas que surgen de la familiaridad de trato.

## 7. *La eficacia parlamentaria*

Por último, aunque no de manera exhaustiva —pues no hay listas definitivas de ventajas o desventajas cuando se trata de instituciones y figuras electorales— la reelección legislativa consecutiva en México brindaría un producto vital que empieza ya a ser impacientemente demandado y exigido por la sociedad civil: la eficacia parlamentaria que nos presente soluciones legislativas y políticas a las grandes cuestiones nacionales; de otra forma, un cuerpo político gigantesco —como lo es el Poder Legislativo federal— será visto como un oneroso y vistoso, pero finalmente inservible edificio, lleno de polemistas sin justificación existencial alguna.

### III. LA REELECCIÓN LEGISLATIVA CONSECUTIVA: DESVENTAJAS GENERALES

No obstante la algarabía actual que reina en el campo de quienes favorecen la consagración constitucional de la reelección legislativa consecutiva, conviene señalar —para poder alcanzar un equilibrio en la materia— que dicha figura tiene también desventajas claras que —dependiendo del contexto nacional del sistema

político que adopte la reelección— se verán acentuados o profundizados. Así, el listado de “contras”, de desventajas que a continuación referiremos, surge no sólo de las clásicas consideraciones de sentido común sobre el tema, sino de experiencias prácticas muy reales extraídas de ejemplos de derecho parlamentario comparado, en que a veces quedan ilustrados dramáticamente algunos efectos nocivos de la reelección legislativa consecutiva y que estamos a tiempo de sortear en México.

### 1. *El enquistamiento nocivo de elites en el poder*

En algunos países, como Estados Unidos de América, donde se permite la reelección legislativa consecutiva, se ha podido apreciar —en especial a partir de los noventa— un creciente clamor para limitar el número de periodos de reelección consecutiva posibles, como solución a una serie de problemas que se han hecho patentes en dicho país. Lo que inicialmente se consideró que era precisamente una muestra de la democracia llevada a su más pura expresión: el que un electorado pueda, si así lo desea, continuar reelegiéndose casi ilimitadamente —el límite sería la edad de los representantes que cumplidos los ochenta años, en ocasiones no son aptos física ni mentalmente para la encomienda, si bien se ha dado el caso de legisladores con noventa años más eficaces y competentes que sus colegas jóvenes— ahora resulta más bien una fórmula para alcanzar un autoritarismo legislativo.

En otras palabras, se consideró en alguna época pasada que un sistema político dado, para ser plenamente democrático, debe contemplar la posibilidad de la reelección consecutiva. En caso contrario, un sistema que —por la razón que sea— no la contemple, de entrada está limitando las opciones del elector; el argumento de la llamada “amplitud del abanico democrático”, se basa en que bajo un sistema que contempla la reelección, el ciudadano puede según su criterio no reelegir a un determinado individuo a un puesto representativo, siendo el efecto práctico de esto, el mismo que si la reelección estuviese prohibida: esto es, el candidato no repite, sólo que bajo este caso, la opción queda en manos del elector, y no del Poder Legislativo que aprueba la ley que prohíbe

una reelección, y bajo cuya vigencia ciertamente la amplitud del “abanico democrático” se ve reducida.

Ahora bien, no obstante lo impecable del anterior razonamiento, la experiencia ha demostrado que en muchos casos reales, la consagración constitucional o legislativa de la reelección ha llevado a resultados contraproducentes para el espíritu que subyace al concepto de democracia. Tal fue el caso, aún fresco en la memoria política de los EUA, de Dan Rostenkowski, poderoso político demócrata que por décadas presidió casi dictatorialmente la crucial Comisión de Medios y Arbitrios (*Ways and Means Committee*), hasta que se descubrieron abusos de poder, desvíos de fondos, etcétera, que precipitaron su caída ignominiosa desde la cúspide del poder legislativo de la mayor potencia del mundo.

Así, tenemos el caso de que la reelección legislativa consecutiva permitió en el país de democracia electoral paradigmática, que un solo hombre se enquistara en el poder abusando del mismo para su provecho y el de los grupos de interés afines a él.

Este ejemplo implica ciertamente una llamada de alerta para cualquier país que desee considerar la adopción de la reelección legislativa consecutiva en su sistema político, y lleva a ponderar que dadas las experiencias negativas —si bien ocasionales, no generalizadas— en otras latitudes habría que, cuando menos, contemplar candados —límites al número de reelecciones, modificaciones a las disposiciones electorales en materia de medios y financiamiento— que nivelen las oportunidades de los *challengers* (candidatos políticos que buscan el puesto de un representante que busca “repetir” en el cargo) frente a los aventajados *incumbents* (representante en activo que se propone repetir).

Resulta curioso que la tradición longeva de la reelección consecutiva en los EUA —incluyendo al Poder Ejecutivo— lleva a la configuración en el lenguaje político de la citada palabra *incumbent* que tiene implícita una carga conceptual que destaca la existencia de un representante político que hayándose en el ejercicio de su cargo, decide buscar la reelección con todas las ventajas que implica disponer de las estructuras administrativas, logísticas, de medios de comunicación masivos, de contactos e incluso de fondos,

ante un aspirante que busca el cargo representativo pero desde fuera del sistema y sin sus ventajas.

## 2. *La corrupción*

La existencia de la reelección legislativa consecutiva lleva a tentaciones de abusos de poder político y económico que frecuentemente resultan irresistibles para muchos políticos. Se trata pues, no sólo de la corrupción abierta y descarnada que se presenta en muchos países del mundo en desarrollo, sino de una corrupción de fina factura que estira los límites de la legalidad y de la equidad al máximo, a veces violando el espíritu de las normas en materia de financiamiento de campañas, de licitaciones, de concursos públicos, etcétera.

En el anterior sentido, tenemos un ejemplo de “sospechas” de actos de campaña ilegales por parte del expresidente Clinton y del exvicepresidente Gore, quienes como parte de su esfuerzo de reelección presidencial en 1996, fueron aconsejados para efectuar una inversión masiva de recursos que ahogara los esfuerzos —de por sí magros— de sus contrincantes en dichos comicios. Con tal motivo, usando la propia Casa Blanca como anzuelo, el equipo de Clinton —con su presencia personal en muchos casos— invitó a toda un gama de donantes y contribuyentes, quienes por varios miles de dólares cada uno, “adquirían” el privilegio de dormir en la habitación Lincoln de la Casa Blanca y a ser fotografiados incluso con la “primera dama”. En el desfile de generosos donantes, se encontró después que había desde narcotraficantes hasta bilionarios koreanos y malasio que buscaban, éstos últimos, “aceitar” las ruedas de la maquinaria gubernamental norteamericana para fines de inversiones privadas y tratos comerciales, todo lo anterior a cambio de los recursos que entraron a las arcas de la campaña de reelección de Clinton.

Ahora bien, después de meses de investigaciones por parte de comisiones legislativas especiales, alentadas por los republicanos —como es lógico—, la procuradora Janet Reno decidió finalmente no nombrar un fiscal especial para investigar las supuestas violaciones de la ley en materia de financiamiento de campaña, con

lo cual después de dar carpetazo al asunto, la procuradora puso fin a meses de angustia personal ante la disyuntiva de abrir la cloaca o ser fiel —por encima de su debida imparcialidad— al presidente que la apoyó. Cabe recordar que las violaciones directas reclamadas a Clinton son: la supuesta solicitud desde las instalaciones de la propia Casa Blanca de los citados fondos —usando infraestructura del gobierno— y la aceptación de cheques en la propia Casa Blanca por parte de los mandos de la campaña. Por otro lado, las violaciones de espíritu, también claras, consisten en que tanto el propio presidente, como un futuro candidato a la Presidencia, Gore, se aprovecharon de su condición de *incumbents*, ante el resto de los candidatos comunes y corrientes que no pueden invitar a nadie a dormir en la histórica Casa Blanca.

El ejemplo anterior es elocuente: la corrupción abierta o velada es fomentada por la reelección, porque lo que está en juego es el poder mismo, y para conservarlo los hombres están dispuestos a todo.

### 3. *Se impide la renovación de elites*

Ya desde principios de este siglo, un célebre politólogo italiano —Gaetano Mosca— desarrolló una ya clásica teoría de las elites, en que, entre otras ideas, expone que los sistemas políticos logran mantener un módico equilibrio y estabilidad generacionales permitiendo una indispensable “renovación de elites políticas”, que no sólo refresca a los mandos políticos y de gobierno, brindando nuevas ideas y nuevas ópticas, sino que libera tensiones acumuladas por grupos de poder que generacionalmente buscan tener su oportunidad en el ejercicio del poder. La reelección consecutiva impide *per se* la renovación de elites, o en el mejor de los casos, la pone en manos de muy pocos, lo que tampoco es deseable.

### 4. *Debilita inherentemente a la clase política*

Una clase política que no se renueva —en el caso de este análisis, los representantes políticos ante una Asamblea— inevitablemente pierde vigor; vigor en el debate, vigor en las ideas y vigor

político, ya que los retos de ciertos grupos sociales existentes no se trasladarán a la arena legislativa, puesto que la reelección configura un “club” cerrado de “caras conocidas”.

##### 5. *El mito de la profesionalización*

El argumento de que la reelección promueve la profesionalización de una carrera legislativa, tiene como contra-argumento el hecho de que en algunos contextos nacionales, lo único que se ha visto profesionalizado es el abuso del poder y la formación de cotos personales de influencia, “profesionalización” que en nada ayuda a la democracia real. Para evitar esta modalidad negativa de la profesionalización, sólo cabe protegerse con medidas y requisitos filtradores que aseguren que los candidatos a puestos de representación política sean individuos aceptablemente honorables, rectos y confiables en el manejo de los asuntos legislativos nacionales.

##### 6. *Se favorece la formación de alianzas y vínculos “clientelares” entre representantes políticos y grupos de interés*

Al existir “continuismo” de personajes en un Poder Legislativo con reelección consecutiva, se facilitaría el que los poderosos e influyentes grupos de interés y de poder en México, intentaran y eventualmente lograran “cooptar”, para usar un eufemismo, a verdaderos “regimientos” de legisladores favorables —sistemáticamente— a favorecer, representar y proteger los intereses de dichos segmentos de la sociedad en demérito de los intereses del bien común de toda la población que frecuentemente son contrarios a los de dichos grupos de interés y de presión.

#### IV. CONCLUSIÓN

En el presente estudio legislativo, hemos presentado —primera-mente— de manera muy sucinta los “pros” más evidentes y relevantes que tendría la consagración constitucional de la reelección

legislativa consecutiva en México. Como se podrá observar, el menú de ventajas es rico y atractivo —casi irresistible— pero deberá ser equilibrado con las reflexiones sobre las desventajas de la citada figura y el “estado del arte” de las consideraciones teóricas y comparativas sobre el tema. Sólo así estaremos en posibilidad de inclinarnos en favor o en contra de la adopción de la polémica figura.