

Condicionantes políticos que impiden la reelección de legisladores en México

Jesús Tovar Mendoza

El Colegio Mexiquense A.C. / jtovar63@msn.com

Abstract: The present article makes a historical account of the coming to force of the immediate reelection ban of federal and state legislators as of 1933, stated in the articles 59 and 116 of the Political Constitution of Mexico, as well as the successive attempts to modify this norm thus far. Then, the argumentations in favor and against the consecutive reelection of congressmen are analyzed. Finally, I explain the reasons why this ban is still valid in spite there is not a hegemonic party and in practice the presidential powers have noticeably diminished, and on the contrary the Mexican political system is characterized by being a highly competitive multiparty democracy.

Key words: Legislative reelection, National Revolutionary Party, Hegemonic Party, Proportional Representation, Legislative Power, Party Institutionalization, Legislative Discipline.

Resumen: El presente artículo hace un recuento histórico de la implantación de la prohibición de la reelección inmediata de legisladores federales y estatales a partir de 1933, plasmada en los artículos 59 y 116 de la Constitución política de México, y los sucesivos intentos por modificar esta norma hasta la actualidad. A continuación se revisan los argumentos en pro y en contra de la reelección consecutiva de congresistas. Finalmente explico las razones por las cuales se mantiene vigente esta prohibición, a pesar de que ya no existe un partido hegemónico, y en la práctica han disminuido notablemente los poderes presidenciales; y por el contrario, el sistema político mexicano se caracteriza por ser una democracia pluripartidista altamente competitiva.

Palabras clave: reelección legislativa, Partido Nacional Revolucionario, partido hegemónico, representación proporcional, institucionalización partidista.

Introducción

México es uno de los pocos países democráticos en el mundo que prohíbe la reelección legislativa inmediata. La implantación de esta medida en 1933 se remonta a un contexto histórico de la consolidación de un sistema autoritario y de centralización del poder en un solo partido, y específicamente en manos del jefe del mismo, quien era además el presidente de la República.

La permanencia de esta prohibición aún subsiste a pesar de que México ya es considerado un régimen democrático, y que cuenta con sistema electoral que combina mayorías relativas con representación proporcional, distritos uninominales y plurinominales, y donde ya no existe la supremacía de un partido “hegemónico”, sino un sistema de partidos altamente competitivo.

Todas estas características parecen favorecer una reforma del Estado, que restablezca la reelección parlamentaria, con el objetivo de promover la profesionalización de la labor legislativa e incentivar la rendición de cuentas entre los representantes y sus electorados. No obstante, y a pesar de largos debates académicos y políticos, las posibilidades de eliminar esta prohibición siguen siendo mínimas.

Luego de una revisión de los argumentos en pro y en contra de la reelección legislativa, hago un balance de las condiciones políticas actuales acerca de la posibilidad de la permanencia de este precepto legal, para lo cual examino los incentivos que tienen los actores políticos luego del triunfo del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en las recientes elecciones legislativas federales de julio de 2009 y en perspectiva de las próximas elecciones presidenciales de 2012.

El marco histórico

Una revisión histórica de los cambios políticos y electorales en el México pos-revolucionario permite destacar el fortalecimiento de un solo partido en la escena política y la constitución de un régimen autoritario presidencialista. Efectivamente, hasta antes de 1930 hubo un predominio de actores políticos locales y regionales en las elecciones legislativas y las gobernaciones estatales, aún cuando aquellos formaban parte de la misma coalición política en aquel entonces: el Partido Nacional Revolucionario (PNR).

Los esfuerzos de los dirigentes nacionales del PNR se dirigieron entonces a una renovación de cargos congresales que les permitiera superar esta dispersión y heterogeneidad de su entidad política, y para ello promovieron la no reelección consecutiva para ambas cámaras legislativas y otros cargos

ejecutivos (gobernadores y presidentes municipales) en una Convención Extraordinaria del partido en 1932, e inmediatamente después se aprobó en el Congreso federal en 1933. La consecuencia inmediata de esta reforma electoral permitió a Lázaro Cárdenas, el primer candidato presidencial del PNR, intervenir directa y decisivamente en la nominación de las listas de candidatos para diputados y senadores de su partido en las elecciones de 1934, iniciando lo que más tarde se llamaría “el patronazgo presidencial”.

Las consecuencias de esta reforma electoral respecto de los partidos políticos y el sistema de partidos entre 1933 y 1964 fueron las siguientes (Nacif, 1996, 2000):

- El control político que el partido en el poder (PNR) logró mediante la prohibición de la reelección inmediata implicó la desaparición de las agrupaciones locales y regionales, en la medida que las estrategias de los políticos para la continuidad de sus carreras ya no pasaba ahora por estas entidades, sino por el partido centralizador. En esa misma concordancia se explica que el propio PNR aprobaría en la Segunda Convención Nacional de 1934 la disolución de los partidos locales y regionales que integraban el partido.¹
- La alternancia obligatoria en los cargos congresales generó no sólo un proceso de centralización en el partido de gobierno, sino además una mayor cohesión política nacional. Así, con el tiempo el PNR se constituiría como el partido hegemónico de un sistema de partidos, junto con otras entidades nacionales de inestable duración y funcionamiento, y de insignificante representación parlamentaria.
- La falta de oportunidades para desarrollar una carrera política por fuera del partido hegemónico inhibió el desarrollo de partidos de oposición, lo cual fue reforzado por una política de “puertas abiertas” del PNR para asimilar a los nuevos movimientos, como sucedió en el caso de la recién creada Confederación de Trabajadores de México (CTM), a la que se le ofrecieron cargos públicos, con lo cual se evitó la creación de una segunda fuerza política nacional.

En síntesis, el unipartidismo mexicano² en un sistema electoral de mayoría

¹ “La disolución de las múltiples organizaciones que constituían el PNR significaba en efecto que en lo sucesivo los dirigentes políticos locales se someterían a las decisiones del CEN y que dispondrían de un margen menor para hacer presión sobre el aparato del partido” (Garrido, 1986: 201).

² Para el caso mexicano, Sartori (1980) señala la evolución de un sistema de partido hegemónico hacia un sistema de partido predominante.

relativa con distritos uninominales, ausencia de instituciones electorales confiables, manipulación electoral, una débil y prácticamente irrelevante oposición, y sobre todo un régimen de rotación de cuadros basado en la no reelección consecutiva, permitió la concentración de los poderes en la dirigencia nacional del PNR, quienes se constituyeron en el “gran elector” de la totalidad de cargos públicos electivos en el sistema político mexicano.

Posteriormente, la introducción de la representación semiproportional de los partidos minoritarios en 1964, en un segundo proceso de reformas electorales en el México posrevolucionario,³ permitió el crecimiento de las fracciones parlamentarias de la oposición, ya que incentivó a que estos partidos presentaran candidatos en más circunscripciones electorales a nivel federal, lo cual, a su vez, incrementó el esfuerzo organizativo de los partidos de oposición, aunque no a nivel local, pues existían pocas posibilidades para disputar curules de mayoría relativa en distritos uninominales.

Asimismo, las diversas ampliaciones del sistema de representación proporcional en 1971, 1977 y 1986 lograron extender significativamente las fracciones parlamentarias de la oposición hasta tal punto que el partido de gobierno perdió su tradicional mayoría parlamentaria en 1998.⁴ Posteriormente, con el advenimiento de la democracia y de la alternancia del poder a principios del presente siglo, ya no se trataría más de un partido hegemónico, sino más propiamente de un sistema de multipartidismo moderado.

Por lo tanto, el monopartidismo y el presidencialismo mexicano no son más las variables independientes que explicarían la vigencia de la no reelección inmediata de cargos congresales (como explícitamente lo hace Nacif), en la medida que éstas ya no existen como tales desde fines del siglo XX. Por lo tanto, ¿por qué permanece un mecanismo que impide la no reelección de legisladores y autoridades ejecutivas en un contexto de multipartidismo moderado y de gobierno dividido a nivel federal? ¿Por qué las diversas iniciativas tendientes a eliminar esta prohibición, básicamente provenientes del Partido de Acción

³ “Las causas estructurales que propiciaron la introducción de la representación proporcional se encuentran en que en el régimen de mayorías relativas y de rotación forzosa de cuadros no había incentivos para el desarrollo de partidos de oposición. [...] Los cambios al sistema electoral tienen su origen en el interés de los gobiernos priístas en conseguir la cooperación de los líderes de los partidos de oposición hacia los procedimientos electorales” (Nacif, 2002: 103-104).

⁴ Las elecciones intermedias del 6 de julio de 1998 determinaron el punto de ruptura entre la antigua y la nueva Cámara de Diputados. Por vez primera, el partido oficial no contó con la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y se dio una nueva correlación de fuerzas a su interior: 239 diputados del PRI y 269 de la oposición (125 del PRD, 122 del PAN, 8 del PVEM y 6 del PT).

Nacional (PAN), no han tenido el apoyo de las otras agrupaciones políticas importantes como es el PRI y el Partido de la Revolución Democrática (PRD)?

Una revisión histórica de las diversas iniciativas de reforma para permitir la reelección consecutiva de legisladores pretende sentar los antecedentes para responder estas preguntas. Uno de los primeros intentos de introducir exitosamente la reelección legislativa fue en 1964, cuando la Cámara de Diputados aprobó por mayoría la eliminación de esta prohibición, argumentándose el fortalecimiento del Poder Legislativo y la profesionalización de los parlamentarios. Sin embargo, esta iniciativa turnada a la Cámara de Senadores fue rechazada por unanimidad ocho meses más tarde, y lo más sobresaliente es que ni siquiera se dio paso al debate. Careaga (2003: 95-96) señala que la reforma no prosperó por que el cambio de las reglas de la selección de los candidatos amenazaba con la posibilidad de eliminar la prohibición de la reelección presidencial, lo cual trastocaba el balance del poder al interior del PRI. Asimismo, la clase política oficial consideraba que los cargos congresales formaban parte del control de las vías de ascenso de los demás políticos del partido, y que la reelección reduciría esas oportunidades; por lo que la distribución de cargos que satisficiera a la mayor cantidad de grupos y actores políticos permitía a la cúpula del partido lograr una distribución más equitativa que legitimara su control hegemónico del poder.

Otro intento cuasi exitoso de reforma electoral para permitir la reelección consecutiva inmediata de legisladores ocurrió en 2005, cuando una iniciativa del Poder Ejecutivo y respaldada por diputados del PRI, PAN y PRD se aprobó en la Cámara de Diputados, y obtuvo un dictamen favorable en el Senado con apoyo de senadores del PRI de la comisión que evaluó la propuesta. No obstante, al momento de la deliberación en la cámara alta, la fracción de senadores del PRI manifestó su oposición a esta iniciativa, logrando modificar el voto de sus partidarios que sí la habían avalado, con excepción del senador Genaro Borrego. Esta iniciativa tuvo el casi total respaldo de la bancada del PAN, y el PRD dividió sus opiniones. El resultado final fue de 50 votos a favor de la iniciativa y 51 votos en contra.

De manera más aislada se han presentado otras iniciativas de legisladores de casi todos los partidos a favor de la reelección de legisladores: Erick Villanueva del PRD (junio de 2001), José Yunes del PRI (noviembre de 2001), Omar Fayad del PRI (abril de 2003), David Robles del PRD (junio de 2003), Germán Martínez como coordinador adjunto de la bancada del PAN y a nombre de su partido (febrero de 2004). Desde otro escenario, más de dos mil presidentes municipales propusieron en un comunicado derogar las restricciones constitucionales para la reelección de alcaldes en junio de 2001.

Una nueva oportunidad para una reforma electoral sustantiva que contemplase la reelección inmediata de legisladores se presentó en el marco de la convocatoria para la reforma del Estado el 13 abril de 2007, aprobada incluso por una ley, y mediante la cual se creó la “Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión como órgano rector de la conducción del proceso de la Reforma del Estado en México”, con un periodo de vigencia hasta el primero de abril de 2008.

Los diversos partidos alcanzaron sus propuestas de reforma del Estado dos meses más tarde, y entre las cuales se contemplaba los aspectos referidos al tema de la reelección de legisladores federales y estatales. A favor de la reelección inmediata de legisladores estuvo el PAN, Convergencia, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Nueva Alianza, y en contra votaron el PRI, el PRD, el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Alternativa (Senado de la República, 2007: 19).

Esta comisión propuso una Ley de Reforma del Estado acordada por los tres grandes partidos: PRI, PRD y PAN, que fue aprobada en ambas cámaras de la LX legislatura federal en septiembre de 2008. Esta reforma dispuso la sustitución de los consejeros del Instituto Federal Electoral (IFE), prohibió la contratación de espacios publicitarios por los partidos y aún por cualquier ciudadano sobre temas políticos. A cambio, se ordenaba el uso regulado de estos medios para todos los partidos en tiempos de campaña, además se hicieron cambios constitucionales en cuanto al sistema judicial. El resto de temas propuestos, incluyendo la reelección consecutiva de legisladores, no fue abordado por esta ley.

Las recientes elecciones legislativas de julio de 2009 fueron muy favorables al PRI, lo cual modificó radicalmente la composición de la Cámara de Diputados, como se muestra en el siguiente cuadro:

Por la composición partidaria que tiene el Congreso federal en ambas cámaras (véanse cuadros 1 y 2) y en los 32 congresos estatales (60% de los cuales están gobernados por el PRI), y las exigencias cuantitativas que requiere el cambio de la Constitución,⁵ se puede evaluar que para la aprobación de la reforma de reelección consecutiva de legisladores se requiere inevitablemente el concurso del PRI. Por lo tanto, en la medida que este partido se oponga a esta medida⁶ no se tienen mayores posibilidades de que ocurra esta modificación.

⁵ Las reformas constitucionales exigen el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes (mayoría absoluta) y que sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados de acuerdo con el artículo 135 de la Constitución mexicana.

⁶ Si bien han existido iniciativas individuales por parte de legisladores del PRI para

No obstante la correlación actual en ambas cámaras legislativas a nivel federal, la presencia mayoritaria de gobernadores priístas y la posición oficial del PRI respecto de su oposición a la reforma de la reelección consecutiva de legisladores, cabe mencionar la propuesta hecha por el senador priísta Manlio Fabio Beltrones, actual coordinador del grupo de su partido en el Senado de la República, quien anunció un plan de reforma del Estado, denominado las “8 erres”, el cual rescata el tema de la reelección consecutiva de legisladores y presidente municipales.⁷

Más allá del liderazgo que tiene este senador, no sólo en la Cámara sino también al interior de su partido, vale mencionar que el reciente triunfo del PRI en las últimas elecciones legislativas representan un avance de las posiciones de los sectores priístas de las entidades federales en desmedro de la otrora poderosa dirección nacional. En efecto, luego de la pérdida del Poder Ejecutivo en 2000, la alternancia y el desuso de las reglas informales que otorgaban gran discrecionalidad al presidente de la República, devino en el acrecentamiento de la influencia de los gobernadores de los estados.

Esta transferencia de influencia política del centro a la periferia es denominada por el escritor Héctor Aguilar Camín como “feuderalismo”,⁸ aludiendo a los gobernadores que controlan la vida política de sus estados, sin el contrapeso tradicional que antes tenían por parte del presidente o de los poderes Legislativo o Judicial en sus respectivas entidades. De hecho, como resultado de las últimas elecciones legislativas (de 2003 a 2009), se tienen menos gobiernos divididos que en el periodo 2001-2002, lo cual revierte una tendencia de incremento de los mismos a partir de la década de 1990 (véase Cuadro 3).

De los 21 gobiernos con mayoría legislativa, 16 son del PRI, esto refleja la conformación de un bloque de gobernadores que ha empezado a tener in-

permitir la reelección consecutiva de legisladores, y en dos ocasiones una amplia mayoría de diputados de este mismo partido apoyó esta reforma (1964, 2005), la dirigencia del partido siempre se ha opuesto a esta medida, además de que en los propios estatutos internos del PRI se prohíbe la reelección de congresistas.

⁷ Otras reformas planteadas por el senador Beltrones son: ratificación del gabinete presidencial por el Congreso, reducción de éste a 496 integrantes (actualmente son 628), redimensionamiento de la nómina gubernamental, revocación del mandato de autoridades electas, referéndums para reformas constitucionales, rendición de cuentas y regulación económica moderna. Véase Jorge Fernández Menéndez (30 de marzo de 2009): <<http://www.exonline.com.mx/diario/columna/554580>>.

⁸ Véase <http://www.elmundodeorizaba.com/index.php?command=export&style=pdf&news_id=37964>.

fluencia decisiva en la conducción del partido y que ratifica ese predominio a través del mantenimiento o reconquista de su hegemonía electoral en los estados. Este grupo puede ser uno de los ejes de apoyo de la propuesta del senador Beltrones para la reposición de la propuesta de la reelección legislativa en la medida que ésta estabiliza la influencia de élites estatales, en tanto que no tendrían que asumir la incertidumbre y discontinuidad que ha significado esta prohibición, y que ha permitido un efectivo control del partido por parte de una dirección centralizada o del presidente de la República (antes del año 2000).

En síntesis, a pesar del proceso de democratización por el que atravesó México en los últimos 30 años y que se plasmó en la alternancia del Poder Ejecutivo en el año 2000, y, por otro lado, el mayor pluralismo político que marcó el fin del partido hegemónico y del *hiperpresidencialismo*, no se ha avanzado en una de las más importantes reformas electorales y del Poder Legislativo, que es la reelección consecutiva de congresistas. En el periodo actual (2009), modificar esta prohibición es muy difícil por la capacidad de veto que tiene el PRI en las cámaras y en las entidades. No obstante, se abre una posibilidad a favor de esta reforma a través de una propuesta del líder de la bancada de senadores del PRI (Beltrones) y de una creciente influencia del bloque de gobernadores de este mismo partido que se verían favorecidos por esta iniciativa.

El debate acerca de la no reelección

No es menor la bibliografía acerca del debate que compara las ventajas y desventajas de la no reelección inmediata de los legisladores mexicanos (Poiré, 2005; Dworak, 2003; Casar, 2003; Nacif, 2000; Carbonell, 2000; Lujambio, 1996, 1993; Campos, 1996; Camargo, 1965). Un balance sumario nos lleva a la conclusión de que son mayores las conveniencias para el régimen político de una reforma electoral que permita la reelección legislativa (para los partidos políticos, para el funcionamiento del Congreso, para el equilibrio entre los poderes del Estado, para incrementar la eficiencia de los legisladores, entre otros), que los riesgos que la misma podría implicar (patronazgo clientelar, falta de renovación de cargos, oligarquías parlamentarias).

Uno de los primeros argumentos a favor de esta reforma es que permitiría la especialización del legislador,⁹ en tanto que su mayor permanencia les

⁹ Campos (1996: 27, 28 y 33) resalta la escasa experiencia del legislador mexicano, ya que sólo 16% de los legisladores priístas durante el periodo de 1934 a 1997 han sido reelectos,

posibilitaría un mejor conocimiento de los asuntos parlamentarios, lo cual repercutiría en una legislación de mayor calidad.¹⁰ Un diputado o senador reelecto tendría la oportunidad de entrenarse en las técnicas de negociación y la búsqueda de acuerdos, adquiriendo ideas más claras acerca de la complejidad de los asuntos gubernamentales y produciendo iniciativas más realistas y viables. Asimismo, una profesionalización del representante conllevaría a la creación de cuerpos permanentes de asesores especializados, archivos más estables e información confiable.

Otro tema que abona a favor de la reelección es que permitiría crear una relación entre el representante y sus electores más allá del momento mismo de las campañas electorales y del acto de votación, ya que el legislador deberá rendir cuentas a sus votantes si pretendiese ser reelegido.¹¹ En la composición de los congresos en México, ya sea a nivel estatal o federal, los diputados rara vez regresan a sus distritos, y no lo hacen porque el legislador depende exclusivamente de su partido para aparecer en las listas electorales, y por lo tanto su vinculación con un mismo electorado regularmente no excede más de una sola vez: en el momento de la votación (Lujambio, 1996).

En la teoría política, este problema se puede observar desde el binomio principal-agente, que expresa una relación de un mandante y un mandatario (en términos electorales: los ciudadanos y los congresistas, respectivamente), mediante la cual los primeros delegan un poder a sus representantes, a cambio del cual éstos se comprometen a rendirle cuentas a sus electores. De esta relación surgen dos problemas: el primero es que el agente tiene incentivos para no acatar el mandato del principal y actuar según sus intereses, para ello aprovecha la ausencia de los mandatarios (en el foro del Congreso), además de que éstos carecen de la información que no les es facilitada por el agente. Segundo problema, cuando termina el acto electoral, que expresa la delegación de poderes de los ciudadanos en sus representantes, el agente ya

lo cual “significa que durante más de 60 años el Congreso Mexicano ha estado integrado por legisladores amateurs”. Asimismo, Campos señala que sólo los líderes corporativos (los más leales al partido) se han reelegido en periodos no consecutivos, lo cual resulta una recompensa a esa actitud, que no implica mayor producción legislativa anterior o mejores antecedentes académicos.

¹⁰ Farías (1992: 93-94): “Siempre deben repetir algunos porque los que no repiten no saben, no saben ni donde está el baño”. Único miembro del Congreso que ha sido dos veces líder de la bancada mayoritaria del PRI en la Cámara de Diputados.

¹¹ “Lo que sí propicia la reelección es que los legisladores cuiden a sus electores, porque de ellos depende su posibilidad de continuar en el cargo” (Aziz, 2006: 10).

no reconoce a los electores como su principal, y éstos no tienen manera de sancionarlos. En ese momento, el mandante (a quien se le rinde efectivamente cuentas) deviene en el partido político, ya que éste sí posee facultades para premiarlo o castigarlo: la continuidad de su carrera política.¹²

Una ventaja adicional de esta reforma electoral es el fortalecimiento del Poder Legislativo y de una mayor autonomía legislativa de los congresistas, tanto del Poder Ejecutivo como de sus propios partidos.¹³ Este fortalecimiento pasa por la constitución de élites legislativas, las cuales actualmente no existen, de tal manera que la dinámica de las principales decisiones parlamentarias radica hoy en día en la agenda de los partidos políticos, y los congresistas resultan meros operadores de éstos (Nacif, 2000), lo cual implica una renuncia, o al menos una postergación, de sus atribuciones legislativas.

Por otro lado, la renovación periódica de los diputados y senadores dificulta extraordinariamente la negociación y los acuerdos, en tanto que los intereses particulares se diversifican cada tres años (el periodo efectivo de un congresista según la ley) y no permiten la convergencia que surge de las interacciones frecuentes a lo largo del tiempo. La permanencia por más de un periodo permitiría la constitución de alianzas mínimas interpartidarias más frecuentes para lograr acuerdos en torno a cuestiones puntuales respecto de la satisfacción de intereses de los electores, pues, como dijimos anteriormente, la reelección obliga a una mayor rendición de cuentas con sus bases electorales.¹⁴

Élites legislativas especializadas y preocupadas en mantener la buena imagen con los ciudadanos elevaría la productividad legislativa, sobre todo cuando el mayor tiempo de permanencia de un congresista permitiría dar conti-

¹² Tal como señalan Carey y Soberg (1995), en la medida que en México el sistema electoral es por lista cerrada en un sola vuelta, ello permite al partido definir las listas de candidatos ordenadas de los primeros lugares a los últimos, por eso tiene la facultad de determinar quiénes tienen mayor probabilidad de ganar la elección parlamentaria. Así, los políticos apuestan más por el partido que por sus propios electores, ya que a través del primero pueden lograr la continuidad de sus trayectorias políticas.

¹³ “Los legisladores profesionales son los guardianes de la institución parlamentaria” (Lujambio, 1996: 23).

¹⁴ “Los representantes tienen la responsabilidad de cumplir con sus promesas de campaña, encontrar soluciones políticas a los dilemas colectivos de su demarcación y procurar el bienestar de la comunidad en su conjunto” (Poiré, 2005: 165).

nuidad a los proyectos legislativos de mediano y largo plazo; de tal modo que una iniciativa que no se pudo agendar o aprobar en un periodo, puede reactivarse o continuar en el siguiente, como no sucede actualmente. Lógicamente, la recurrencia de acuerdos mínimos y una dinámica de corresponsabilidad e intercambios entre legisladores de distintos partidos daría mayor estabilidad a la dinámica del Parlamento, ya sea por la mejor imagen y legitimidad que lograría de la sociedad civil, como de una mejor relación que surgiría entre los partidos políticos y los poderes Legislativo y Ejecutivo, en tanto logren negociar mejor sus intereses.

Desde la “orilla opuesta”, los argumentos que se han señalado en contra de la reelección legislativa inmediata son de dos tipos: de carácter ideológico y por consideraciones de desventajas políticas. El primero indica que uno de los principios revolucionarios fue la no reelección, y que la reimplantación de la misma conllevaría incluso a que se abran las posibilidades no sólo para legisladores sino incluso para el presidente de la República (Fernández, 2003: 279). Sin embargo, juristas destacados como Martínez Báez dicen que: “La no reelección de los senadores y diputados al H. Congreso Federal nunca fue postulada por los precursores de 1906 ni por los realizadores de la Revolución Mexicana, Madero en 1910 y Carranza en 1917” (citado en Camargo, 1965: 62). Por otro lado, no es adecuado asociar la reelección de los legisladores y la del presidente, ya que puede darse sólo la primera y mantenerse la prohibición en la segunda, como sucede en otros regímenes democráticos.

Respecto de las desventajas de carácter político se señala que la reelección de los miembros del Poder Legislativo puede incentivar la formación de “oligarquías parlamentarias” y que se fomenten relaciones clientelares entre el legislador y sus electores (Fernández, 2003: 284). Sin embargo, las oligarquías legislativas tienden a reproducirse en un modelo de partido único o hegemónico con reelección legislativa; que es precisamente lo que se quería evitar cuando se implantó esta medida, es decir, impedir la formación de contrapesos al partido y al Poder Ejecutivo.¹⁵ Por su parte, Hibbings (1991)

¹⁵ Dworak (2003: 251-2) señala que a la luz de los datos que presenta la composición partidaria del Congreso federal, se puede afirmar que existe un alto grado de competitividad electoral en la mayor parte de los 300 distritos, de tal modo que de restablecerse la reelección legislativa inmediata, sólo en 79 de estos distritos (26%) podrían darse ganadores con más de 20 puntos porcentuales de diferencia respecto de su más cercano competidor, lo cual sería lo más parecido a un cacique. Sin embargo, “es preferible pagar el costo de tener un puñado de caciques en el Congreso que tener una mayoría aplastante de amateurs en la legislatura, que no se hacen claramente responsables de su conducta por que no enfrentan el juicio ciudadano en las urnas”.

concluye que los recién llegados a la Casa de Representantes en los Estados Unidos son los que siguen mucho más agresivamente estrategias clientelares en sus respectivos distritos, y que los congresistas con más experiencia se enfocan más en problemas nacionales y menos en asuntos locales.

Se argumenta, además, que la competencia entre el legislador en ejercicio y un nuevo aspirante para un siguiente periodo sería desigual, con grandes ventajas para el primero, dado los recursos que percibe del Estado, la tribuna que tiene en el ejercicio de sus funciones y de ser más reconocido en el ámbito público. Sin embargo, los candidatos que buscan reelegirse sufren el “desgaste” que toda autoridad enfrenta conforme pasan los años en el cargo, mientras que los nuevos aspirantes pueden denunciar los errores cometidos por su adversario en el puesto, tanto de lo que hizo mal como de aquello que prometió y no cumplió (Downs, 1973: 59-66).

Finalmente, respecto a la reelección inmediata de legisladores y partidos políticos, se dice que esta reforma tendería a debilitar a estas instituciones partidarias y a la clase política en general, ya que los legisladores tenderían a privilegiar sus vínculos con sus localidades de representación, más que prestar atención al interés nacional y a la titularidad que ejercen a nombre de sus partidos (Andrea, 2002: 300). Antes que rebatir estos argumentos, aun cuando efectivamente tienen una parte de razón, es conveniente analizar cómo una futura reforma electoral que permitiese la reelección inmediata de legisladores podría evitar caer en uno de estos inconvenientes, para lo cual es necesario contextualizar este debate y, sobre todo, precisar la relación dinámica que se presenta entre la no reelección y los partidos políticos.

Podemos establecer una relación directamente proporcional entre la institucionalización partidista¹⁶ y la disciplina partidaria, por la cual a mayor grado de institucionalización un mayor acatamiento de las normas internas para la selección de los candidatos del partido, es decir, la nominación de candidatos se subordinaría a los procedimientos partidarios. Inversamente, mientras que exista un menor grado de institucionalización de los partidos

¹⁶ El concepto de institucionalización partidista está vinculado a ciertas características intrínsecas de la organización como son la coherencia, la complejidad y el grado de autonomía (Huntington, 1972; Wellhofer, 1971; Panebianco, 1991). Por su parte, Janda (1980) se centra en sus dimensiones externas: la aceptación del partido por la población, y el interés en cómo los partidos logran permanencia en el escenario electoral. Por eso la institucionalización se asume como el proceso por el cual un partido adquiere, en mayor o menor grado, consolidación organizativa; estableciendo estructuras con especialización de roles, interdependencia y coordinación, y pautas de conducta e interacción para los diferentes actores de la organización.

(ausencia de reglas claras para la selección de candidatos) se presentaría un tendencia hacia el personalismo y/o el fraccionalismo, lo cual implicaría un mayor relajamiento de la disciplina interna, debilitamiento de los partidos y, por lo tanto, una mayor tendencia de crisis o cismas partidarios.

Un balance actual de los partidos políticos en México nos permitiría afirmar un alto grado de institucionalidad de los principales partidos políticos, a diferencia, por ejemplo, de los partidos norteamericanos que se activan sólo para procesos electorales. Así, por un lado, nos encontramos que tanto el PRI como el PAN son partidos de larga data y con procedimientos asentados; por otra parte, el PRD hereda una orientación institucional del partido del cual se escinde (el PRI). Por lo tanto, podemos prever que una modificación constitucional que permita la reelección no afectaría significativamente a la unidad partidaria ni a la disciplina legislativa;¹⁷ y muy por el contrario fomentaría la generación de políticos parlamentarios, que consolidaría a la clase política profesional como sucede en democracias avanzadas.¹⁸

En última instancia, resulta menos perjudicial la posibilidad de una diversidad de patronazgos clientelares locales o regionales a pocos patronazgos enquistados en las cúpulas partidarias, como es el caso actual. Lujambio (1996) señala que no es la prohibición constitucional la que deba permitir la circulación de las élites al interior de los partidos, sino que debe ser la propia dinámica partidaria la que determine este proceso. Considero que la renovación de las dirigencias partidarias y de los cuadros legislativos debe basarse más en una dinámica electoral, de tal modo que se vinculen los intereses de los partidos con los intereses generales de la sociedad. Es decir, que la competencia por los cargos al interior de los partidos considere las preferencias de los votantes, ya sea haciéndolos participar directamente en las elecciones internas de candidatos (primarias), o por que las cúpulas partidarias tiendan a seleccionar candidatos con mayor “arrastre” electoral.

A pesar de que los riesgos de un fraccionalismo, indisciplina y debilitamiento de los partidos es menor para el caso mexicano de aprobarse la reelección consecutiva de congresistas, la ingeniería constitucional puede servir para limitar más aún estos inconvenientes; para eso sería necesario la nominación en listas únicas (a diferencia del modelo de “lemas” como en Honduras, Uruguay o Argentina), el mantenimiento del financiamiento de los

¹⁷ Un ejemplo contrario al caso mexicano lo representan los partidos políticos en Colombia, donde la reelección sin límites en un contexto de baja institucionalización acarrea un alto grado de fraccionalismo y consecuente debilitamiento de los partidos (Duque, 2003).

¹⁸ Esta idea reproduce el planteamiento clásico de Sartori (1980).

partidos y no de los candidatos, y la reglamentación de los procesos internos de los partidos para la selección de candidatos.

Por otro lado, se podría limitar la reelección a los distritos uninominales, y “modificar las reglas del recuento de votos y asignación de escaños para adoptar un sistema de “representación proporcional personalizada”, de tal manera que “el número total de escaños de cada partido se asignaría sólo a partir de los votos a las listas según una fórmula de representación proporcional” (Colomer, 2002: 4); todo lo cual tendería a mantener la disciplina partidaria, no eliminaría la territorialidad de la representación y se obtendría una representación más proporcional.

La lógica de los actores y el marco de incentivos

Si el Congreso fue una extensión más del Poder Ejecutivo y del partido hegemónico en el poder durante más de 60 años, mediante el control de su composición y consecuentemente de la conducta de sus integrantes (Casar, 2003: 68), hoy en día esta cláusula de prohibición sigue favoreciendo el mantenimiento de la disciplina legislativa respecto de las direcciones partidarias de al menos dos de las agrupaciones más importantes del presente régimen: el PRI y el PRD. Por lo tanto, aunque en su interior existan corrientes de opinión a favor de eliminar este impedimento, dicha reforma tiene pocas probabilidades de prosperar en la actual legislatura.

Por otro lado, el hecho de que el PRI haya obtenido casi la mayoría simple en la actual Cámara Federal de Diputados (47.4%) y que sumados a la fracción aliada del Partido Verde Ecologista de México (4.2%) sobrepasan este umbral, les permite controlar la agenda parlamentaria y el veto efectivo para cualquier decisión estratégica de la política nacional. Para ello tienen que reforzar el mecanismo para prohibir la reelección legislativa y asegurar así la disciplina parlamentaria necesaria para este propósito.

Por su parte, la dirección partidista del PRD necesita someter férreamente la conducción de su grupo parlamentario, con el fin de evitar las deserciones que genera la estructura “federada” que tiene desde sus orígenes, y la cual se acentúa más que nunca con la amenaza de una crisis cismática a la que se ven enfrentados con la pugna entre el actual presidente del partido, Jesús Ortega con el ex candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador. Desde su fundación el PRD ha sido el partido con más tendencias centrífugas en el sistema de partidos mexicano, dada la persistencia de grupos organizados al interior, provenientes de las diversas corrientes que integraron este partido en 1989, y que son conocidas como “tribus” en alusión al grado

de autonomía que tienen respecto de la dirigencia partidaria. Esta situación de inestabilidad orienta firmemente a este partido a mantener el veto a la reelección presidencial.

La orientación del PAN para apoyar esta reforma electoral, a pesar de que también usa este mecanismo como elemento “disciplinador” en su respectivo grupo parlamentario, se debe a ciertas características internas específicas que le ayudarían a mantener la cohesión partidaria sin este recurso constitucional, tal como una estructura orgánica más cerrada, la existencia de un reglamento interno para su grupo parlamentario y, finalmente, el mayor grado de homogeneidad ideológica de este partido. Sin embargo, un incentivo más fuerte para fomentar esta reforma es que promueva la constitución de alianzas mínimas para aprobar iniciativas que brinden mayor gobernabilidad y legitimidad a su gobierno, y por otro lado, propicie rupturas o indisciplina partidaria en los bloques parlamentarios de oposición.

En conclusión, las condiciones políticas poco favorables para restablecer la reelección legislativa en México se sostiene básicamente en la facilidad que les brinda esta prohibición para mantener la disciplina parlamentaria y el control efectivo del partido, sobre todo en el PRI y el PRD, al margen de que esta reforma pueda ser mejor para la productividad legislativa o los intereses de los electores. El inicio de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión vislumbra una débil posibilidad a favor de la reelección legislativa, a través de un grupo de congresistas priístas que suscriba y apoye la propuesta del senador Beltrones, la cual reciba, a su vez, el apoyo del bloque de gobernadores de este partido.

Bibliografía

- Andrea, Francisco José de (2002), “Reelección legislativa consecutiva”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXXV, núm. 103, enero-abril.
- Aziz, Alberto (2006), “Las Reformas Pendientes de una Democracia Todavía Débil”, en *Liminar, Estudios Sociales y Humanísticos*, junio, año/vol. IV, núm. 001, México: Universidad de Ciencias y Arte de Chiapas, San Cristóbal de las Casas.
- Camargo, Pedro (1965), *Reelección Presidencial y Reelección Parlamentaria en América y México*, México: UNAM.
- Campos, Emma (1996), “Los Legisladores del PRI de 1934 a 1997: La Perversidad de la No-reelección”, en *Quórum*, año v, núm. 38, México: Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados.

- Carbonell, Miguel (2000), "Hacia un Congreso profesional: la no reelección legislativa en México", en Germán Pérez y Antonia Martínez [comps.], *La Cámara de Diputados en México*, México: Flacso.
- Careaga, Maité (2003), "El fracaso de la reforma reeleccionista de 1964-1965", en Fernando Dworak [coord.], *El Legislador a Examen*, México: FCE y la Cámara de Diputados.
- Carey, John y Mathew Soberg (1995), "Incentives to cultivate a personal vote; a rank ordering of electoral formulas", en *Electoral Studies*, vol. 14, núm. 4.
- Casar, María Amparo (2003), "Las Bases Político-Institucionales del Poder Presidencial en México", en Carlos Mayer-Serra y Benito Nacif [comps.], *Lecturas sobre el Cambio Político en México*, México: Fondo de Cultura Económica, CIDE.
- Colomer, Josep (2002), "Reflexiones sobre la reforma política en México", en *Este País*, núm. 137, agosto, México.
- Duque, Javier (2003), *Partidos divididos y organización precaria, los partidos Liberal y Conservador colombianos a través de tres décadas de débil institucionalización organizativa*, México: Tesis doctoral Flacso.
- Dworak, Fernando [coord.] (2003), *El Legislador a Examen*, México: FCE y la Cámara de Diputados.
- Downs, Anthony (1973), *Teoría Económica de la Democracia*, Madrid: Aguilar.
- Fernández, Jorge (2003), *Poder Legislativo*, México: UNAM, Porrúa.
- Farías, Luis (1992), *Así lo recuerdo. Testimonio Político*, México: FCE.
- Garrido, Luis (1986), *El partido de la revolución institucionalizada. Medio siglo de poder político en México*, México: SEP, Siglo XXI.
- Hernández Norzagaray, Ernesto (2002), *Sistema electoral y sistema de partidos en Sinaloa*, México: Publicaciones Cruz O., Universidad Autónoma de Sinaloa, Consejo Estatal Electoral de Sinaloa.
- Hibbings, John (1991), *Congressional careers: contours of life in the U.S. House of Representatives*, Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Huntington, Samuel (1972), *El orden político en las sociedades en cambio*, Argentina: Paidós.

- Janda, Kenneth (1980), *Political Parties: a cross nacional survey*, New York: Free Press.
- Lujambio, Alonso (1993), “¿Para qué servirían las reelecciones en México?”, en *Quórum*, año II, núm. 13, México: Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados.
- Lujambio, Alonso (1996), “La Reección de los Legisladores: Las Ventajas y los Dilemas”, en *Quórum*, año v, núm. 38, México: Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados.
- Nacif, Benito (1996), *Electoral Institutions and Single Party Politics in the Mexican Chamber of Deputies*, México: Documentos de Trabajo del CIDE, núm. 48.
- Nacif, Benito (2000), “El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México”, en Germán Pérez y Antonia Martínez [comps.], *La Cámara de Diputados en México*, México: Flacso.
- Nacif, Benito (2002), “La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México”, en Carlos Mayer-Serra y Benito Nacif [comps.], *Lecturas sobre el Cambio Político en México*, México: FCE, CIDE.
- Panbianco, Angelo (1991), *Modelos de Partido*, Madrid: Alianza.
- Poiré, Alejandro (2005), “Por una democracia de mayor calidad: la reforma política en México”, en José Antonio Aguilar Rivera [coord.], *México: Crónicas de un País Posible*, México: FCE.
- Sartori, Giovanni (1980), *Partidos y Sistemas de Partidos*, Madrid: Alianza.
- Senado de la República (2007), *Trabajos del Palacio de Minería para la Reforma del Estado, Ley para la Reforma del Estado, Propuestas de los Partidos Políticos Nacionales en Materia de Reforma del Estado*, México: Archivo Gráfico del Senado de la República.
- Villamil, Jenaro (2001), “La transición mexicana y la experiencia de los gobiernos divididos (El tránsito a la democracia de la periferia al centro del poder político)”, en IFE, *Gobiernos divididos: La experiencia mexicana reciente en la conformación pluripartidista de los órganos de gobierno*, México: Instituto Federal Electoral.
- Wellhofer, Ernest (1971), *Party development in new states socialism in Argentina*, Tesis Doctoral, Columbia University.

Anexos

Cuadro 1
Número y porcentaje de curules obtenidas por los
partidos políticos en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados

Partido	Núm. de Curules	% de curules
PRI	237	47.4
PAN	143	28.6
PRD	71	14.2
PVEM	21	4.2
PT	13	2.6
Nueva Alianza	9	1.8
Convergencia	6	1.2
Total	500	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la LX Legislatura del Senado de la República.

Cuadro 2
Número y porcentaje de curules obtenidas por los partidos políticos
en la LX y LXI Legislatura de la Cámara de Senadores

Partido	Núm. de Curules	% de curules
PAN	51	39.8
PRI	33	25.8
PRD	26	20.3
PVEM	6	4.7
Convergencia	5	3.9
P T	5	3.9
Nueva Alianza	2	1.6
Total	128	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la LX Legislatura del Senado de la República.

Cuadro 3
Tipos de gobierno en las entidades de México

	1988	1993	2001 – 2002	2009
Gobiernos unificados	31	23	18	21
Gobiernos divididos	0	8	14	11

Fuentes: Elaboración propia, Hernández (2002: 57) y Villamil (2001: 49-53).

Jesús Tovar Mendoza. Doctor en Ciencia Política. Profesor-investigador de El Colegio Mexiquense A.C. Presidente de la Red de Estudios sobre la Calidad de la Democracia en América Latina. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1. Líneas de investigación: liderazgo político, calidad de la democracia y procesos electorales. Publicaciones recientes: “A esquierda no poder”, en *Revista Política Externa*, vol. 16, núm. 4, Brasil (2008); “Las primeras democracias en Hispanoamérica”, en *Política y Gobierno*, vol. XVI, núm. 1, México (2009); “Liderazgo y Movimientos Sociales. Una revisión conceptual comparada”, en *Liderazgo, políticas públicas y cambio organizacional*, México (2009).

Envío a dictamen: 06 de marzo de 2009.

Aprobación: 15 de marzo de 2009.