

## INTRODUCCIÓN

La no- reelección consecutiva, ha sido desde 1933 una institución clave del sistema político mexicano. Asimismo, ésta “extravaganza”<sup>1</sup> del sistema ha hecho a nuestro país, un caso excepcional, junto con el de Costa Rica, puesto que no se permite que los legisladores se puedan reelegir de manera consecutiva o inmediata. Esta prohibición, sin lugar a dudas ha anulado casi totalmente, los incentivos y las motivaciones para que los legisladores se profesionalicen y den una continuidad a su trabajo legislativo. Al mismo tiempo, la no- reelección ha debilitado considerablemente el papel del poder Legislativo frente al poder Ejecutivo. En este sentido para el politólogo italiano, Giovanni Sartori, el poder Legislativo mexicano: “actualmente funciona como un hotel, gente en tránsito en busca de trabajo temporal que no permite crear experiencia.” Es por ello, que afirma: “(el poder legislativo) requiere más poder, y la mejor forma de lograrlo es a través de la reelección.”<sup>2</sup>

Por otra parte, algunos autores afirman que la prohibición de la reelección inmediata es la principal causa: “de los grandes vicios del sistema político mexicano: poder presidencial excesivo, distanciamiento entre los partidos y su

---

<sup>1</sup> Termino, que utiliza el politólogo italiano Giovanni Sartori, para llamar a esta prohibición.

<sup>2</sup> Patricia Mercado y José Guadarrama, “Entrevista a Giovanni Sartori”, *El economista*, 4 de abril 2003, Sec. Política y Sociedad, p. 49.

base electoral, y el dominio total de los legisladores por sus partidos.”<sup>3</sup> Asimismo, Lujambio hace las siguientes consideraciones con respecto a la no-reelección consecutiva de legisladores:

La no-reelección se tradujo en dos fenómenos políticos nada favorables a la democracia: a) el descuido de los legisladores en relación con su electorado y b) la dificultad para generar experiencia parlamentaria entre los congresistas.<sup>4</sup>

La no-reelección ha propiciado una serie de distorsiones dentro del sistema político mexicano que ahora se busca corregir mediante la reintroducción de la reelección consecutiva. Sin embargo, el planteamiento central de esta investigación es que tanto la no-reelección consecutiva como la reelección inmediata de legisladores son instituciones ‘arquitectónicas’ que definen la orientación y/o función de otras instituciones del sistema político. El problema que esta investigación destaca es que, como piedras angulares en las que descansan otras instituciones, la no-reelección consecutiva y la reelección inmediata dan lugar al desarrollo de entramados institucionales muy diferentes. Por lo anterior, la hipótesis de esta investigación es que el intento de insertar la reelección consecutiva de legisladores en un entramado institucional previamente dominado por la no-reelección consecutiva, supone ajustes muy profundos en dicho entramado. En esta medida, es o bien muy probable que la reintroducción de la reelección consecutiva sea

---

<sup>3</sup> Michael C. Taylor, “Constitutional Crisis: How Reforms to the Legislature Have Doomed México”, en Fernando Dworak y Benjamín Hill, “La reelección legislativa en México 1812-1933”, *Nexos*, México, Junio 1998, p. 93.

<sup>4</sup> Alonso Lujambio, “La reelección de los legisladores, las ventajas y los dilemas”, *Quórum*, México, Enero 1996, p. 24.

continuamente rechazada o que si llega a aprobarse, la adaptación del entramado institucional a dicha institución esté sujeta a la concreción de una serie de ajustes adicionales en los patrones de actividad de los partidos políticos y de la participación ciudadana.

La implicación principal de la hipótesis descrita, es que la reintroducción de la reelección consecutiva de legisladores supone la creación de una nueva senda de servicio público, que es la carrera legislativa, para la cual hay que abrir brecha no sólo en el congreso, sino principalmente en el sistema de partidos y en la imaginación de los ciudadanos. Y es principalmente la asimilación del y adaptación al, 'legislador de carrera' por parte de los partidos y la ciudadanía lo que plantea, para usar un término de economía política, 'barreras de entrada' muy elevadas.<sup>5</sup> Siguiendo el razonamiento de Robert Gilpin, aplicado a los problemas de sustituir instituciones existentes por instituciones más eficientes, la no-reelección consecutiva con su senda específica de servicio público ('el legislador sin carrera'), puede haber consolidado a la fecha economías de escala y clientelas considerables que hacen demasiado costoso sustituirla.<sup>6</sup> A continuación enuncio las bases sobre las que descansa la hipótesis de esta investigación.

En primer lugar, es importante, dar una breve definición de lo que es una institución, con el fin de entender por qué la reelección en el poder Legislativo es una institución. En este sentido Careaga menciona:

---

<sup>5</sup> Robert Gilpin, *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*, Princeton y Oxford, Princeton University Press, 2001.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

Una institución son pautas, a veces muy complejas, de comportamiento y para que éstas existan y perduren, todas las acciones que deben realizar los individuos que participan en el agregado han de ser compatibles con los incentivos de cada uno, en cada momento, dado el comportamiento pasado o esperado de los demás.<sup>7</sup>

Es decir, la no-reelección, ha propiciado ciertas normas, que a los diferentes actores políticos les ha convenido respetar, porque de cierta forma ha beneficiado sus propios intereses. Además la no-reelección ha permitido ciertas prácticas políticas, conductas, normas, rutinas, y naturalmente, ciertos procesos de participación e interacción social y política.<sup>8</sup> Por otra parte, la no-reelección ha atrofiado el funcionamiento de las capacidades de supervisión y el funcionamiento del Congreso federal. Es decir, ha obstruido la experiencia legislativa, ha desincentivado la especialización al interior de la Cámara y ha obstruido el reclutamiento de cuadros con calidad profesional.<sup>9</sup>

Asimismo, la reelección inmediata es una institución, porque conllevaría ciertas normas y pautas de conducta, es decir, los legisladores tendrían que desempeñar su labor legislativa de una forma profesional y responsable para poder reelegirse. En este sentido el funcionamiento de la institución de la reelección indudablemente traería efectos en la institucionalización de la democracia en nuestro país, porque desde 1933 el sistema político mexicano ha funcionado sin el esquema de reelección inmediata, por lo tanto su eventual

---

<sup>7</sup> Maite Careaga, “El fracaso de la reforma reeleccionista de 1964-1965”, en Fernando Dworak (coord.), *El legislador a examen*, México, FCE, 2003, p. 59.

<sup>8</sup> José Rivas Leone, “El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones”, [artículo electrónico], En línea Localizable en: [http://www.editorial.unab.edu.co/revistas/relexion/pdfs/pna\\_49\\_43\\_c.pdf](http://www.editorial.unab.edu.co/revistas/relexion/pdfs/pna_49_43_c.pdf) 20/06/04.

<sup>9</sup> Luis Carlos Ugalde, *Vigilando al ejecutivo*. México, Miguel Angel Porrúa, 2000, p.105.

reintegración al conjunto de instituciones, plantea algunos de los siguientes desafíos:

La reelección inmediata de legisladores regresaría a un entramado institucional que ha operado mucho tiempo sin ella, es por ello que su reintegración al sistema político mexicano requiere reformas importantes para ser congruente dentro de este entramado. Es decir, es necesario reorientar y reorganizar algunas instituciones y creencias para que funcione adecuadamente. Por ejemplo: los partidos políticos, el sistema de comisiones dentro del Congreso, el financiamiento de las precampañas, la relación entre partido y legisladores, y entre éstos y sus electores, etc.

Por otra parte, en la ausencia de la institución de la reelección inmediata el desarrollo de diversas instituciones de la democracia fueron tales, que en este entorno la reelección resulta ajena, disfuncional y problemática. Esto debido a que no parece ser evidente que la reelección sea una institución que las demás instituciones existentes puedan asimilar. En esta medida, es difícil esperar que alguna iniciativa de reelección prospere en el futuro previsible. Incluso el hecho de que los apoyos legislativos de la reelección inmediata sean tan pequeños, podría estar reflejando que el sistema político mexicano se ha consolidado como un sistema no-reeleccionista. Fue un sistema autoritario no-reeleccionista en el pasado, y es un sistema democrático no-reeleccionista en el presente.

Así pues, la reelección es una institución muy influyente dentro de un sistema democrático, porque la institución de la reelección inmediata favorece la

profesionalización de los legisladores, es decir, que se conviertan en políticos con una carrera legislativa. Y con legisladores de carrera, el legislativo se transforma en una verdadera instancia de representación popular. En suma, que el poder Legislativo cuente con legisladores de carrera, profesionales favorece la representatividad popular y es muy importante para que el Legislativo funcione como un contrapeso real del poder ejecutivo. Es difícil que el poder Legislativo sea un poder fuerte y representativo con legisladores *sin* carrera.

La base del supuesto anterior es que las instituciones abren sendas de servicio (público o privado) que los individuos al optar por alguna de ellas sostienen y legitiman. Pero al mismo tiempo que, una institución existe y crea una senda de servicio específico que algunos individuos siguen; se supone que las demás instituciones no interferirán u obstaculizarán a los individuos que están comprometidos con la nueva institución. Por ejemplo es relativamente fácil introducir las instituciones de un judicial independiente o de una prensa libre en cualquier contexto. Pero será muy difícil que los jueces decidan casos legales '*without fear or favor*' o que los periodistas denuncien abusos de poder, si las otras instituciones son intolerantes a las sendas de servicio público (juez imparcial) o privado (periodista crítico) que inauguran las nuevas instituciones.

Así mismo, la institución de la reelección deberá ofrecer opciones atractivas y viables para aquellos que deseen trabajar o servir dentro de ella, porque de otro modo se impide la consolidación de la institución misma. De la misma forma, si esta institución no ofrece tales opciones, será tan inviable como la senda de servicio

que está abriendo. Siguiendo el ejemplo anterior, si el juez imparcial o el periodista crítico tienen que exponerse a riesgos muy altos para cumplir con el rol que les asignan las nuevas instituciones, será muy difícil que tanto el judicial independiente como la prensa libre lleguen a consolidarse. Por lo tanto, si llevamos este supuesto más lejos es posible proponer *que las posibilidades de aprobación y consolidación de una nueva institución como la reelección inmediata, dependen de que tan atractivas sean las funciones y los beneficios de la senda de servicio que abren: el legislador de carrera*. A partir de este supuesto es posible sostener que la reelección en México no prosperará porque la senda de servicio que abre, las funciones que implica y los beneficios económicos que ofrece no son lo suficientemente discernibles para la mayoría de los que están ahora en condiciones de optar por una carrera legislativa.

El hecho de que la reelección como institución y la senda de servicio público sean tan poco apreciadas en el contexto mexicano no nos dice nada sobre su validez normativa. El rechazo de la reelección no nos dice nada sobre la reelección misma, sino sobre aquellos que la rechazan, las instituciones en las que estos operan y las posibles sendas de servicio que ha creado la no-reelección. Es decir, la reelección inmediata saca al legislativo del botín político y reduce de manera considerable para algunos partidos la movilidad de sus miembros. Para algunos partidos políticos, el Congreso es recurso para premiar la lealtad al partido o simplemente para posicionar temporalmente a algunos de sus miembros, en lo que pueden ofrecerles algo mejor. El Congreso puede ser una sala de espera para la

candidatura a una gubernatura o presidencia municipal o algún puesto diplomático. Por cierto, una sala de espera muy cara para el país.

Habiendo aclarado lo que me propongo probar en esta tesis y las razones de mi posición procederé a describir la secuencia en la que desarrollaré mi argumento.

En el primer capítulo presentaré los antecedentes históricos del contexto institucional en el que se prohibió la reelección inmediata de los legisladores. Asimismo, analizaré los efectos y las inercias que produjo esta reforma. Posteriormente, presento una breve revisión de las diferentes iniciativas en materia de reelección, por supuesto, sin dejar de mencionar el fracaso de la iniciativa de 1964, que fue el parte aguas para el resto de las iniciativas referentes a este tema.

En el segundo capítulo, realizó una revisión teórica de los beneficios y perjuicios que entraña la reelección para los diferentes actores políticos, con el fin de poner en evidencia que, si no son claros los beneficios para los legisladores a nivel individual, para los partidos políticos y para el poder ejecutivo, es casi imposible, que una reforma como ésta sea aprobada.

En el tercer capítulo, se exponen ocho entrevistas a diferentes legisladores, de los tres principales partidos como son: el senador César Jáuregui del partido Acción Nacional, el senador Francisco Fraile del mismo partido, el senador Demetrio Sodi del partido de la Revolución Democrática, el senador Humberto Roque Villanueva del partido de la Revolución Institucional, el senador César Camacho del mismo partido, el ex diputado y actualmente coordinador de



asesores del partido de la Revolución Institucionalizada el Dr. Mauricio Rossell Abitia y el secretario de estudios legislativos del partido Acción Nacional Roberto Carvajal. Esto con el fin de conocer cual es la percepción que ellos tienen en relación a la reelección e identificar por qué se han mostrado algunos tan renuentes a ésta reforma. Hasta ahora, parece ser que las iniciativas de reelección no son lo suficientemente convincentes para los legisladores que quisieran optar por una carrera legislativa, puesto que no están muy claras las funciones que implican y los beneficios económicos que ofrece dicha senda de servicio público.

En el cuarto capítulo, analizo los factores socioeconómico-institucionales y factores organizacionales, que afectarían la asimilación de la reelección inmediata en nuestro país. Asimismo, identifico ciertos requisitos, que necesariamente deberán cumplir el resto de las instituciones para que sean congruentes con, en lugar de que sean hostiles al, desarrollo de carreras legislativas. Planteo que las opciones para asegurar que funcione la reelección consecutiva de legisladores son: que los partidos se comprometan a seguir consistentemente la ruta del partido ideológico; o bien, que sigan la ruta norteamericana que implica una estructura partidista descentralizada y regulaciones internas que permiten que los legisladores diverjan de la línea del partido tanto como sea necesario para asegurar su reelección.

Por partido ideológico se debe entender, partidos muy estructurados, con una ideología clara y que ostensiblemente concite autoridad y con un control de organizaciones locales y de militantes a través de una burocracia rigurosa. En la

mayoría de los casos, este tipo de partidos, suelen ser partidos de masas, es decir, buscan captar la mayor cantidad posible de afiliados, por lo que tienen una ideología muy marcada y se esfuerzan por educar a sus miembros e influir en la sociedad mediante todo tipo de actividades, su organización es rígida y cuentan con una burocracia profesional.<sup>10</sup> Asimismo, Duverger señala que los partidos de masas “corresponden a los partidos basados en secciones más centralizados y fuertemente articulados”.<sup>11</sup> En otras palabras, un partido ideológico es aquel que tiene su propia interpretación de cómo deben enfrentarse los problemas de la nación y cómo debe organizarse a la sociedad. Este tipo de partidos, deberán de tener muy claras sus ideas y proyectos, ya que por lo regular, las personas que votan por este tipo de partidos, votan realmente por la ideología que dicho partido escogió representar. En este sentido se puede decir, que la ideología desempeña un papel regulador sobre el partido, porque si el partido se desvía de la ruta ideológica sus simpatizantes abandonarán al partido.

Por otra parte, cuando se menciona una estructura partidista descentralizada, me refiero a lo que Duverger llama una descentralización ideológica, es decir, “otorgar cierta autonomía a las diversas fracciones o tendencias, constituidas dentro del partido, mediante la influencia de cada una de ellas en los comités directores, el reconocimiento de una organización separada, etc.”<sup>12</sup> También en la mayoría de los casos, los partidos descentralizados tienden a

---

<sup>10</sup> Antonio Ma. Calero, *Partidos Políticos y Democracia*, Barcelona, Salvat, 1985, pp. 14-16.

<sup>11</sup> Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, 10 ed. México, FCE, 1987, pp. 71-83.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 83.

ser débilmente articulados y tienden a ser partidos de cuadros, es decir, partidos que se interesan más por la calidad, que por la cantidad de sus miembros.<sup>13</sup>

De esta forma, esta investigación pretende dar un nuevo argumento para entender, porque la iniciativa de reelección inmediata parece ser una opción tan inviable para los legisladores, y sobre todo para algunos partidos políticos. En general, se busca demostrar que no existen las condiciones necesarias para que una institución tan compleja como es la reelección funcione, dentro del conjunto de instituciones que conforman el sistema político mexicano. Esto no cancela el proyecto de reelección inmediata de legisladores, sólo obliga a considerar su reintroducción dentro de una estrategia mayor de profundización democrática como la que implicó en el pasado introducir la institución del Instituto Federal Electoral. Y de abrir brecha para la más extraña de todas las sendas de servicio público entonces concebibles en el sistema político mexicano: el funcionario electoral de carrera 'imparcial'.

---

<sup>13</sup>. Antonio Ma. Calero, *Partidos Políticos y Democracia*, Barcelona, Salvat, 1985, p. 16.