

CAPITULO II

INTERESES Y BENEFICIOS POLITICOS DE LA REELECCION

I.- Introducción

El objetivo principal de la reelección consecutiva de legisladores es el fortalecimiento del poder Legislativo, a través de la profesionalización y la especialización de diputados y senadores.¹ Desde 1964 se han presentado iniciativas para permitir la reelección inmediata de legisladores. Sin embargo, ninguna ha prosperado. La última iniciativa presentada en el 2004,² tampoco parece haber concitado mucho apoyo por parte de los actores políticos. Por lo tanto, resulta pertinente explorar más a fondo las razones por las cuáles una iniciativa que en principio promete introducir y arraigar una practica parlamentaria más responsable no ha ganado el apoyo necesario para su aprobación.

Quizá este sea el momento apropiado para considerar, ya no las ventajas que traería la reelección consecutiva legislativa para el sistema político mexicano en su conjunto y para el país en lo general, sino las posibles ventajas y desventajas que podría traer consigo para los legisladores, para los partidos políticos y para el poder ejecutivo. Si la reelección ha de prosperar algún día en este país, eso habrá

¹ Fernando Dworak (coord.), “¿Cómo sería el Congreso con reelección?”, *El legislador a examen*, México, FCE, 2003, p.231.

de ser porque sus ventajas para aquellos que tienen el poder de convertirla en ley, son mucho mayores que sus desventajas. En este sentido, Castellanos argumenta que:

[...]la viabilidad de una eventual reforma en este sentido está en función de la medida en que la misma sea percibida o efectivamente perturbe las relaciones tradicionales entre los órganos ejecutivos, las dirigencias partidistas y los propios legisladores del partido político.³

Por lo tanto, el presente análisis de los intereses y beneficios políticos, desde un nivel teórico, tiene por objeto presentar las perspectivas de diferentes autores sobre los incentivos y desincentivos que plantea la reelección inmediata de legisladores a los mismos diputados y senadores a nivel individual, a los partidos políticos y a el poder ejecutivo.

II.- Beneficios para los legisladores

Uno de los principales beneficios políticos que podría traer la reelección consecutiva para los legisladores a nivel individual, sería la especialización, ya que sin una carrera parlamentaria es muy difícil que se desarrolle tal capacidad.⁴ Actualmente, la carrera parlamentaria de un legislador depende principalmente de la dirigencia de su partido, dado que el partido controla la postulación del

² Iniciativa de Reforma Constitucional propuesta en la Cámara de Diputados. LIX Legislatura. Comisión Permanente; 2004.

³ Eduardo Castellanos, “La reelección legislativa inmediata”, Crónica Legislativa LVIII Legislatura. [revista electrónica], En línea, Localizable en: www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont15/proces4.htm 05/05/03.

⁴ Fernando Dworak, “¿Cómo sería el Congreso con reelección?”, *El legislador a examen*, México, FCE, 2003, p.233.

candidato para un puesto de elección popular. Por esta razón, existe un alto grado de disciplina partidaria. El político mexicano debe procurar ganarse la buena voluntad de los líderes de su partido para tener buenas expectativas de que podrá desarrollar una carrera política.⁵

Bajo un esquema de reelección, los legisladores dependen más de sus electores, que del partido, es por ello que tratan de maximizar sus posibilidades para seguir en su encargo fomentando la comunicación con sus votantes.⁶ Asimismo, la posibilidad de repetir en el puesto les permite especializarse en algunos asuntos volviéndose, como menciona Lujambio, “expertos, trabajando.”⁷

Por otra parte, la posibilidad de permanecer en sus cargos, permite que los legisladores adquieran mayor conciencia de que su permanencia en el puesto depende considerablemente de la responsabilidad que demuestren ante sus electores.⁸ Así pues, si se aprobara la reelección inmediata, los legisladores mexicanos controlarían un poco más su carrera política, ya que actualmente, ésta depende principalmente de sus líderes partidistas.

Puede asumirse que los legisladores son actores racionales que eligen comportarse de acuerdo a sus propias metas, las cuales estarán centradas en su propio interés. Así, la conducta de los legisladores puede considerarse como una rutina guiada por sus preferencias personales y profesionales, que enfrentará tanto, las restricciones que impone como las oportunidades que ofrece, el entramado

⁵ *Ibíd.*, p.233.

⁶ *Ibíd.*, p.233

⁷ Alonso Lujambio, “¿Para qué servirían las reelecciones en México?”, *Quórum*, México, Abril 1993.

institucional.⁹ Por lo tanto, si el legislador percibe alguna utilidad derivada de la especialización y del contacto cercano con la ciudadanía, podría adaptar su comportamiento a las condiciones que rigen la explotación de tales actividades. Así pues, si se aprobará la reelección consecutiva algunos políticos mexicanos verían al Congreso como un lugar para hacer una carrera política y no nada más como una posición temporal desde la cual se pueda acceder después, a un puesto realmente importante. Solamente un político que vea el quehacer legislativo como una oportunidad atractiva de desarrollo profesional, estará dispuesto a invertir sus energías en desarrollar la capacidad de especializarse y en explotar las ventajas de la especialización.¹⁰ Puesto que se modificaría la actitud de los políticos, si hubiera la posibilidad de ser reelegido. En este sentido De Andrea menciona:

[...] la perspectiva de una reelección consecutiva durante uno o varios períodos 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.¹¹

Bajo el arreglo de no reelección consecutiva, que prevalece en México, sólo un número limitado de legisladores son especialistas. Pero tal especialización es adquirida fuera del legislativo y con el objeto de ser explotada en otras actividades, principalmente las que se ofrecen en la burocracia federal. La reelección inmediata

⁸ Miguel Carbonell, “Sobre la no- reelección legislativa en México: Elementos para el debate”, *Quórum*, México, Julio- Diciembre 1998, p.37-38.

⁹ Kaare Strom, “Rules, Reasons and Routines: Legislative Roles in Parliamentary Democracies”, en Fernando Dworak (coord.), *El legislador a examen*, México, FCE, 2003, p. 234.

¹⁰ Fernando Dworak (coord.), “¿Cómo sería el Congreso con reelección?”, *El legislador a examen*, México, FCE, 2003, p.235.

¹¹ José De Andrea, “Reelección legislativa consecutiva: una iniciativa de reforma riesgosa”, *Boletín Mexicano de derecho comparado*. No.103,1999, [versión electrónica], En línea, Localizable en: www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/103/el/el9.htm 4/06/03.

permitiría que el poder legislativo creara sus propios incentivos para la especialización y para que se apliquen en el horizonte de una carrera parlamentaria.

También se considera que la especialización que facilita la reelección inmediata hace más competitivos frente a sus contendientes, a aquellos legisladores que desarrollan tal capacidad. Y como menciona Dworak, dado que la política es cada vez más competitiva, esto hace que los individuos busquen a toda costa seguir en sus encargos, o de ser posible ascender, y de esa manera enfocar sus energías hacia actividades que maximicen estas posibilidades.¹² Es decir, la reelección misma genera ventajas para el diputado que busca conservar su puesto. En el contexto estadounidense los legisladores (*incumbents*) tienen una serie de ventajas sobre sus competidores (*challengers*) tales como el ser más conocidos, tener más recursos a su disposición y haber generado previamente una clientela electoral.¹³

En cuanto a la toma de decisiones, bajo el arreglo de reelección inmediata los legisladores tienen un margen más amplio de discreción para determinar su voto. Con la posibilidad de reelegirse se establece un compromiso entre el representante y sus electores. Esto tiende a orientar el voto del legislador más hacia las exigencias de los electores de su distrito que hacia las de los líderes de su partido.¹⁴ De aprobarse la reelección inmediata en México, no está claro, por razones que explico en el capítulo 4, si los diputados podrían contar con dicho

¹² Ibid; p. 239.

¹³ Jorge Buendía, "Reelección, ¿para qué?", *Nexos*, México, Octubre 1998, p.12.

margen de discreción. Este es un punto crítico cuya solución requiere reformas profundas en el sistema de partidos mexicano. Esto, porque eludir las exigencias del electorado con el fin de atender las del partido podría impedir la reelección de algunos diputados y en última instancia, anular los incentivos para la especialización. Para que la reelección inmediata se apruebe algún día es necesario que esta ofrezca señales inequívocas para aquellos que quieran hacer carrera parlamentaria. Y no es una señal clara y coherente plantear que para aquellos legisladores que así lo deseen, estará abierta la posibilidad de buscar la reelección, pero no siempre la posibilidad de ser renominados.

Sin embargo a pesar de los beneficios que promete la reelección inmediata a legisladores con ambición, capacidad y vocación, hasta la fecha la mayoría no ha mostrado gran interés. Son diversas las razones de esta conducta. Falta de un análisis serio de las consecuencias que podría traer consigo la reelección, falta de concientización sobre la importancia del tema, indisposición a contravenir la línea partidista, temor de contrariar la opinión pública y coincidencia de intereses con el *statu quo*, es decir, porque les conviene que el cargo legislativo sea temporal.

III.- ¿Beneficios para los partidos políticos?

Los partidos políticos experimentarían una serie de cambios que podrían no ser muy favorables para ellos. En este sentido, es importante mencionar que algunas de estas instituciones políticas se han opuesto a esta reforma. Sin embargo, aunque

¹⁴ Fernando Dworak, “¿Cómo sería...”, p. 267.

se puede hablar de posturas oficiales, existe un amplio debate al interior de algunos partidos con respecto a la reelección.

Uno de los principales cambios que experimentarían los partidos políticos, tiene que ver con la disciplina partidista entre sus miembros. Esta conducta se refiere en gran parte al alto índice de disciplina que experimenta el Congreso mexicano con respecto a otros Congresos bajo sistemas presidenciales.¹⁵ En gran parte este índice se debe a cuatro reglas electorales, las cuales son: 1) el monopolio que exhiben actualmente los partidos políticos como las únicas vías para postular candidatos a puestos de elección popular; 2) el carácter mixto del sistema electoral¹⁶; 3) la no- reelección consecutiva de legisladores; y 4) la asignación de recursos para campañas a través de los comités nacionales de los partidos.¹⁷

Como ya mencione, bajo un esquema de reelección, la disciplina partidista se vería afectada, debido a que los representantes se verían tentados a favorecer los intereses de sus distritos sobre los intereses partidistas. En otras palabras, los legisladores tendrían una mayor vinculación con sus electores, por lo que, esto ocasionaría que los intereses de los distritos, en diversas ocasiones, chocarían con los intereses del partido. En este caso, si su voto no afecta el resultado para su grupo parlamentario, este legislador podría negociar su indisciplina con el coordinador y el grupo parlamentario, a cambio de no votar.¹⁸ Sin embargo para

¹⁵Luis Carlos, Ugalde, *La disciplina partidista*, Seminario: El gobierno dividido en México: Riesgos y oportunidades, CIDE, México, Mayo 2002, p.2.

¹⁶ La existencia de 200 curules y 32 escaños de representación proporcional.

¹⁷ Luis Carlos Ugalde, *Op.cit.*, p. 10.

¹⁸ Fernando Dworak, *¿Cómo sería...?*, p 269.

que se pudiera dar esta conducta los partidos tendrían que hacer a un lado la idea de una disciplina estricta y aceptar menor cohesión.¹⁹

Cabe resaltar que los conceptos de disciplina y cohesión no significan lo mismo. Algunos autores definen a la disciplina como: “la aceptación, de manera regular, de las decisiones tomadas por el líder, independientemente si apoya o no esta decisión,” sin embargo otros autores la complementan argumentando que la disciplina se logra cuando: “ los líderes tienen los medios para inducir a sus seguidores a acatar sus comandos.”²⁰ Por otra parte, la cohesión hace referencia al sentido mayoritario del voto de una fracción parlamentaria y al porcentaje de legisladores que se suman a la decisión del grupo parlamentario.²¹ La diferencia entre estos dos conceptos, es que en el primero, el legislador vota como respuesta a la línea de su líder; y en el segundo se vota con la mayoría de su grupo.

Por lo tanto como señala Dworak, aunque con la reelección es previsible que disminuya la cohesión, esto dependerá de los recursos del coordinador de la bancada para premiar o castigar la lealtad o deserción de sus compañeros, así como del consenso que se logre al interior del grupo parlamentario para emitir su voto.²²

Otro de los elementos con los que cuentan los partidos políticos para mantener la cohesión dentro de su bancada, es la selección de sus candidatos.²³ Si

¹⁹ Red Democracia de Calidad, [En línea], Localizable en: <http://www.reddemocraciadecalidad.org> 15/02/04.

²⁰ Luis Carlos Ugalde, *La disciplina partidista*, Seminario El gobierno dividido en México: Riesgos y oportunidades, CIDE, México, Mayo 2002, p.4.

²¹ *Ibíd.*, p. 4.

²² Fernando Dworak, “¿Cómo sería...?”, p. 273

²³ Daniel Chasquetti, *Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación*, Buenos Aires, 2001, p. 342.

bien es cierto que en los últimos años se ha venido mostrando una tendencia hacia mecanismos de selección más descentralizados, por otra parte, en las listas de representación proporcional se tiene un control más estricto, ya que por cuestiones estratégicas son reservados para los comités ejecutivos nacionales. De esta manera, de restablecerse la reelección, los intereses locales tendrán mayor peso en las agendas partidistas. Con lo anterior, la cohesión dependerá del esfuerzo que se emprenda para buscar consensos al interior del grupo parlamentario.²⁴

Sin embargo como ya se ha mencionado, el control sobre los fondos destinados a las campañas, sería un recurso que podría tener el partido para castigar a algún legislador que desafíe a su grupo parlamentario.²⁵ De esta forma, se podría garantizar también la cohesión parlamentaria. Finalmente otro elemento podría ser el veto que pudiera llevar a cabo el Comité Ejecutivo Nacional a la reelección de un diputado o senador que se ha mostrado desleal, y la consecuente renominación.²⁶

Sin embargo podrían diseñarse otros mecanismos al interior de los grupos parlamentarios para reforzar la cohesión. Es necesario señalar que estos mecanismos tendrán que ir dirigidos para que los grupos parlamentarios sean capaces de repartir premios a la lealtad o, de ser necesario, castigos. En este sentido los dirigentes de las bancadas necesitan un verdadero oficio político, ser capaces de controlar las presiones que puedan surgir de sus compañeros, y sobre todo

²⁴ Fernando Dworak, “¿Cómo sería...?”, p. 271.

²⁵ *Ibidem*, p. 271.

²⁶ *Ibid*; p. 274.

negociar el apoyo, para evitar rebeliones que puedan ser perjudiciales.²⁷ Sin embargo, es importante recalcar lo que menciona Lujambio, con respecto a esto:

[...] se exagera un poco cuando se piensa que la indisciplina de los partidos en los congresos es un demonio del que hay que huir a toda costa: hay piezas de legislación frente a las cuales los partidos pueden más que tolerar la indisciplina de sus bancadas.²⁸

Por lo tanto, la tarea principal de los partidos políticos de aprobarse la reelección consecutiva legislativa, será alcanzar un equilibrio con los legisladores, entre la lealtad al partido y la cohesión parlamentaria; esto con el fin de que los partidos políticos continúen siendo los administradores de las carreras políticas.²⁹ Aunque como argumento en el capítulo 4, esto exige mayores definiciones de parte de los partidos mexicanos en lo que se refiere a su naturaleza ideológica y a su correspondiente orientación programática. Como se puede observar, la reelección inmediata de legisladores modificaría las relaciones entre el partido y los legisladores, en este sentido se haría más complejo el quehacer político. Sin embargo es importante mencionar que un esquema reeleccionista, únicamente afectaría al partido, si no tuviera los mecanismos para mantener cierta cohesión dentro de su bancada parlamentaria. Además el sistema electoral mexicano no permite que los legisladores se indisciplinen y prescindan de su partido.

²⁷ Ibid; p. 273

²⁸ Alonso Lujambio, *Federalismo y congreso en el cambio político de México*, México, IJ-UNAM, 1996, p. 181.

²⁹ Ibid; p.268.

IV.- Beneficios o perjuicios para el poder Ejecutivo

En cuanto al poder ejecutivo, una reforma a los artículos 59 y 116 de la Constitución, no le sería plenamente ventajoso a corto plazo. Como se mencionó anteriormente la reelección afectaría los altos índices de cohesión partidista. En este sentido se le dificultaría al presidente acordar una mínima agenda legislativa, en la ausencia de una clara mayoría legislativa de su partido o de cualquier otro. Además resulta mucho más complicado y complejo llevar a cabo negociaciones con cada uno de los legisladores, en lugar de negociar con los líderes de los partidos. Por lo tanto la búsqueda de consensos y coaliciones a corto plazo sería un reto para el presidente. De esta manera un esquema de reelección inmediata, modificaría las relaciones entre los legisladores y el poder Ejecutivo.

En lo referente a la gobernabilidad, Carey argumenta que al permitir la reelección se fortalece la habilidad del presidente para construir y mantener coaliciones legislativas más duraderas, así como para negociar efectivamente con verdaderos políticos en otros niveles de gobierno.³⁰ Es decir, el presidente tendría más tiempo para negociar con los legisladores, y esto favorecería la creación de coaliciones y consensos dentro del Congreso a largo plazo, ya que actualmente el presidente crea apoyos por tres años y luego tiene que volver a crear esa red de apoyos, por el ingreso de diputados completamente distintos.

³⁰John Carey, "The Reelection Debate in Latin America", En línea, Localizable en: <http://www.artsci.wustl.edu/polisci/carey/researcha/LAPS/LAPSvesionjanuary.html> 8/11/02

Por otra parte, como menciona Chasquetti si hay reelección, se pueden hacer coaliciones legislativas más estables que le permitirían al presidente que le sean aprobadas más leyes, debido a que el margen de decisión de los legisladores se ampliaría y no dependería únicamente de los intereses partidistas.³¹ Dicho margen de decisión se ampliaría, porque los legisladores estarían más dispuestos a promover los intereses, las necesidades y las exigencias de sus electores, puesto que su reelección dependería de su desempeño en su distrito electoral. En este sentido los legisladores podrían ser más accesibles a las iniciativas del ejecutivo, si es que éstas son más favorables para sus electores.

Otro aspecto en el que se beneficiaría el ejecutivo, tiene que ver con la cuestión, de que bajo un esquema de reelección, se fortalecen los vínculos entre los legisladores y sus electores. En este sentido, el presidente podrá enviar iniciativas que contengan ciertas necesidades de algunos distritos, porque tendrá la certidumbre que los legisladores la aprobarán, porque de no hacerlo perderían el apoyo de su base electoral para su reelección.

En general se puede decir, que en el corto plazo, la reelección consecutiva legislativa no sería muy ventajosa para el ejecutivo, sin embargo a largo plazo, la reelección abriría una serie de posibilidades para que el ejecutivo pueda pasar algunas leyes, mediante coaliciones legislativas. Sin embargo, el negociar este tipo de apoyos, le podría resultar al presidente, más complicado que el negociar apoyo con los líderes de las fracciones partidistas.

³¹ Daniel Chasquetti, *Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación*, Buenos Aires, 2001, p. 343.

Por otro lado, la iniciativa para reinstalar la reelección consecutiva legislativa en México ha propiciado un debate muy complejo, no sólo en el Congreso de la Unión, sino también entre los académicos. Sin embargo, como ya se mencionó, únicamente se consideran las ventajas que traería para todo el sistema político mexicano, dejando a un lado, que para que se apruebe este tipo de iniciativas, se debe plantear de forma muy específica los beneficios y perjuicios que podría traer consigo la reelección, para los diferentes actores políticos.

En este sentido, muchos legisladores no han percibido esta iniciativa, como un incentivo para elaborar su tarea legislativa de una manera más eficiente y con calidad, es decir, los datos teóricos nos hablan de muchos beneficios para los legisladores, y sin embargo no es vista la iniciativa como tal. Esto nos sugiere por una parte el desinterés de los legisladores motivado por diversas cuestiones; y por otra parte nos plantea que desde su punto de vista no les conviene este esquema, para seguir con su carrera política; ya que por la misma debilidad del Congreso, este lugar es visto como un trampolín para futuros cargos, que desde su perspectiva son más importantes.

En cuanto a los partidos políticos, el análisis teórico nos sugiere, que efectivamente no les conviene un esquema de reelección inmediata debido a la percepción actual que tienen sobre la disciplina partidista, ya que con reelección inmediata, efectivamente disminuiría la disciplina, pero no a niveles extremadamente bajos, porque los partidos políticos tienen otros mecanismos para

mantener un índice de cohesión medianamente aceptable, que a su vez requiere de un nivel de disciplina medio.

Sin embargo, para mantener esa cohesión, es necesario que se diseñen ciertos mecanismos para que el líder de bancada, pueda negociar con sus compañeros el voto en ciertos asuntos. Es decir, deberá tener una serie de incentivos o castigos para mantener la cohesión partidaria necesaria, en el caso de los legisladores que se indisciplinen. En general, no les afectaría tanto un esquema reeleccionista, porque tienen los elementos para contravenir los efectos negativos de la reelección inmediata de sus legisladores. Lo que si es un hecho, es que se harían más complejas las relaciones entre el partido y sus legisladores.

Finalmente, para el ejecutivo, la reelección inmediata de legisladores traería algunos perjuicios, pero también algunos beneficios. Sin embargo se debe evaluar cuáles serían los más importantes, y sobre todo si este esquema favoreciese el establecimiento de coaliciones legislativas, que permitieran un clima de gobernabilidad más favorable y una mejor relación entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo. El análisis teórico nos sugiere que posiblemente si ayudase, sin embargo no es algo tan contundente como los beneficios políticos que le traería a los legisladores a nivel individual.

La identificación de ventajas y desventajas concretas, sin embargo, sugiere que es necesaria una estrategia para hacer que los incentivos tengan un efecto más fuerte sobre los individuos con deseos de hacer una carrera parlamentaria. Esta carrera debe ser una opción viable no sólo en términos de su rentabilidad

económica sino también de su duración. No debe ser una opción extremadamente susceptible a innumerables contingencias derivadas de incongruencias propiamente institucionales. Ésta parece ser la senda que se le propone a aquellos que quieran ser legisladores profesionales. No podemos esperar que individuos dediquen su vida a una carrera que parece mas bien una carrera-de-obstáculos o un *via crucis*. En el cuarto capítulo abordaré las limitaciones socioeconómicas y principalmente, las limitaciones institucionales, que plantea el contexto mexicano al desempeño de una carrera parlamentaria. Este análisis busca reforzar el argumento de que no basta con que se apruebe la reelección inmediata sino que hay que emprender reformas más profundas algunas en la cultura política y otras en los procedimientos internos y en las estructuras de los partidos.