

CAPITULO IV

OBSTACULOS Y POSIBILIDADES PARA LA APROBACION DE LA REELECCION EN MEXICO

I.- Introducción

La reelección consecutiva legislativa, es un elemento muy importante de la reforma del estado, es decir, es un tema que incide en el tema de las relaciones entre sociedad y el estado, así como en el régimen de los derechos y deberes de los ciudadanos.¹ Por lo tanto, como parte de esta gran reforma, se requieren ciertas estrategias para su aprobación, ya que sin una estrategia que la haga viable, todo intento será inútil.

Por consiguiente, los actores políticos de nuestro país deben estar conscientes que, si no se quiere hacer una reforma integral, al menos se necesita hacer aquellas reformas más urgentes para fortalecer la gobernabilidad y darle mejores equilibrios a los poderes. Por lo tanto, bajo cualquier diseño de reforma, será indispensable fortalecer al Congreso. Pese a lo anterior, esa parece ser la agenda que menos interesa hoy. Lo urgente para el gobierno y las fuerzas políticas y hasta cierto punto para la sociedad, es la reforma fiscal, es el campo, la

¹ Allan Brewer- Carías, “El proceso constituyente y la fallida reforma del estado”, en Miguel Carbonell, Hugo A. Concha Cantú, Lorenzo de Córdova y Diego Valadés (coords.), *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, IJ- UNAM, 2002, p.26.

educación, la seguridad, son las garantías a los actores políticos y la equidad en las condiciones de competencia.²

Por otra parte, es importante recordar que el lograr los cambios necesarios, y la generación de los consensos necesarios para llevarlos a cabo, no es una tarea fácil de realizar en un escenario como el que actualmente ofrece la actual composición del Congreso de la Unión.³ Por esta razón, para la aprobación de una reforma tan importante para el fortalecimiento del poder Legislativo, se hace necesario establecer una serie de estrategias que maximicen las posibilidades para su aprobación.

Una de ellas, es que todos los actores políticos deben estar conscientes, de los beneficios que les otorgaría la reelección consecutiva legislativa, así como de los costos y los efectos de dicha propuesta, porque se debe estar consciente que las fuerzas políticas no pueden asumir reformas que les representen costos superiores a los beneficios.⁴

También, es importante recalcar que los momentos adecuados para impulsar cambios políticos con elevados niveles de apoyo general suelen ser fugaces: dejar pasar el momento del cambio, puede hacer que las iniciativas a

² Manuel Camacho Solís, “Reforma del estado interrumpida”, en Miguel Carbonell, Hugo A. Concha Cantú, Lorenzo de Córdova y Diego Valadés (coords.), *Estrategias y propuestas para la reforma del estado*, México, IJ- UNAM, 2002, pp.56-57.

³ Miguel Carbonell y Lorenzo Córdova, “Democracia Gobernable”, en Miguel Carbonell, Hugo A. Concha Cantú, Lorenzo de Córdova y Diego Valadés (coords.), *Estrategias y propuestas para la reforma del estado*, México, IJ- UNAM, 2002, p. 84.

⁴ Diego Valadés, “Prólogo”, en Miguel Carbonell, Hugo A. Concha Cantú, Lorenzo de Córdova y Diego Valadés (coords.), *Estrategias y propuestas para la reforma del estado*, México, IJ- UNAM, 2002, pp. 9-13.

destiempo caigan en el vacío de la indiferencia y que, por lo mismo, no se cuente con espacios para operar y articular los acuerdos que las hagan viables.⁵

Sin embargo, desafortunadamente, la aprobación de la iniciativa de reelección inmediata, actualmente se enfrenta a una serie de obstáculos, que van más allá de la falta de un consenso político para su aprobación. Por ende, a continuación enlisto algunos de los obstáculos para la reelección inmediata, bajo dos rubros principales: factores institucionales y socioeconómicos así como factores organizacionales de los partidos políticos.

II. Factores institucionales y socioeconómicos

Los legisladores en toda democracia, tienen serios problemas para procesar y justificar cambios constitucionales profundos, puesto que asuntos que entrañan cambios constitucionales, no son temas de amplio interés popular, como lo son los asuntos 'bread and butter' los cuales tienen un efecto directo sobre los bolsillos de los electores. Por ejemplo, asuntos tales como disminuir impuestos o precios de servicios públicos, aumentar salarios, o mejorar servicios de salud y educación. En esta medida, la reelección inmediata, sería un asunto tan impopular como la propuesta de convertir el actual sistema mixto de asignación de asientos legislativos a un sistema de representación proporcional. Por lo demás, en el caso de México, a fuerza de repetir el lema de 'sufragio efectivo-no reelección' por

⁵ *Ibíd.* ; p.13.

tantas décadas, sería explicable que la población desechara sin más los argumentos a favor de la reelección. Pero, al margen de estas consideraciones que tienen que ver con las dificultades del mercadeo político de una medida como la reelección inmediata, resulta plausible asumir que no existe una fuerte demanda por una representación especializada. Específicamente considero lo anterior, en vista de que tres procesos que podrían sustentar dicha demanda están ausentes en el contexto mexicano. Estos son: (1) una práctica política que agregue una diversidad de intereses; (2) una sociedad civil organizada a partir de intereses específicos; y (3) un sector amplio de la población con necesidades complejas, que presione por una constante reforma de marcos regulatorios.

A pesar de que en México contamos con un número considerable de partidos políticos, estos por su perfil predominantemente ideológico tienden más a articular que a agregar los intereses de la sociedad. No cualquier interés parece ser susceptible de ser representado en el contexto mexicano. Esto puede ser porque dichos intereses carecen de significado dentro de las teleologías de las grandes gestas de la humanidad o simplemente porque carece del peso electoral que disfrutaban otros intereses compartidos por grupos más numerosos del electorado.⁶ Asimismo, los partidos políticos mexicanos no son, ni parece que podrían ser capaces de reconocerse como avanzadores de intereses privados, ya que sólo promueven abiertamente los intereses que son públicamente aceptables al ciudadano promedio, generalmente, poco educado y propenso a la retórica.

⁶Jaime Cárdenas, *Partidos políticos y democracia*, Cuadernos de Divulgación de la cultura democrática, México, IFE, 1996, p. 27.

Intereses con un peso histórico son los de campesinos, los trabajadores, y las clases populares. Para los demás grupos no mayoritarios de la sociedad, sólo existe la posibilidad de negociar leyes tras bambalinas con los pocos legisladores sensibles a necesidades más sofisticadas.

En este sentido, nada impide que partidos ideológicos incluyan dentro de su plataforma electoral intereses que no sean fácilmente asociables con sus valores y principios. Pero para que los partidos estén dispuestos a incluir intereses ajenos a sus valores y principios es necesario que las bases electorales que comparten tales intereses sean lo suficientemente amplias para permitirle a los partidos ganar elecciones. Como se verá más adelante, éste es un incentivo que los segmentos de la sociedad mexicana que comparten intereses sofisticados no pueden ofrecerle a los partidos políticos.

En cuanto a la falta de una sociedad civil organizada, en gran medida esta situación se debe a la amplia socialización de una cultura política autoritaria sesgada en contra del pluralismo ilimitado, es decir, contra la libre iniciativa de organizarse de los individuos para avanzar los objetivos que consideren convenientes y en contra de la autonomía organizacional. A pesar de que hubo un crecimiento de organizaciones y movimientos sociales independientes a partir de la década de los ochenta, y como menciona Peschard, algunos de estos incluso llegaron a institucionalizarse, constituyendo ahora lo que podría llamarse un tercer

sector.⁷ Este desarrollo asociativo, no parece haberse extendido de manera significativa entre las clases medias, sino principalmente entre los soslayados o excluidos del corporativismo priísta. Paradójicamente, la institucionalización de los movimientos sociales de los ochenta pareció implicar la integración de estos en soportes o apéndices de partidos de oposición.

Por otra parte, existe un desinterés muy arraigado por parte de la población hacia el gobierno. En este sentido la Encuesta Nacional de valores que se levantó en diciembre de 1999, señala que el 75.2% de la población le interesa poco o nada la política, esto quiere decir que existe un profundo alejamiento de las instituciones políticas⁸, elemento que inhibe el activismo ciudadano y alienta en su lugar el activismo burocrático como insumo principal del proceso de elaboración de políticas públicas.

Así, las ideas de los burócratas con relación a lo que 'hay que hacer' define el contenido, enfoque y alcance de las políticas públicas. Y nada de esto sería objetable, si no fuera porque en otras democracias, el contenido, enfoque y alcance de las políticas públicas suele definirse a partir de las demandas de asociaciones autónomas de la sociedad civil organizadas alrededor de distintos intereses y objetivos, sean estos amplios o muy estrechos. Es decir, en otras democracias los burócratas están ahí, para estrictamente hacer lo que la gente quiere. En nuestra democracia, especialmente las clases medias, o no parecen querer nada, o no saben

⁷ Jacqueline Peschard, "La construcción de la cultura política desde la ciudadanía", en *Cultura política y desarrollo institucional: avances y retos. Memoria del Foro*, México, SEGOB, 2000, p. 104.

⁸ *Ibíd.*, p. 106.

lo que quieren, o realmente están a gusto o no muy inconformes, con las políticas y leyes que los burócratas o legisladores consideran que son necesarias para ellas.

De acuerdo a Jorge Buendía la complejidad de las necesidades de la sociedad actual, se han traducido ya en una complejidad de las tareas legislativas y de sus productos regulatorios.⁹ En base a esta opinión, podría inferirse que ya existe en México una fuerte demanda por una representación especializada o por legisladores con conocimiento sobre asuntos muy específicos. Sin embargo, resulta crucial para el caso de México tomar en cuenta el tamaño de la porción de la sociedad mexicana que podría respaldar e incentivar con su voto la reelección de los posibles representantes especializados.

Para que una sociedad tenga necesidades complejas, se necesita en gran medida que sus necesidades básicas estén satisfechas, situación que no ocurre en México, porque tenemos que el 34.6% de los hogares mexicanos reciben dos salarios mínimos, mientras que sólo el 4.4% de los hogares mexicanos reciben 14 o más salarios mínimos.¹⁰ Es éste último sector de la población el que podría fungir como principal consumidor de legislación especializada, en base a demandas como, protección efectiva de animales en zonas urbanas; seguro obligatorio de daños a terceros para todo ciudadano y para toda mascota; apoyos para la ampliación de la red y del número de proveedores de Internet broadband en zonas urbanas; apoyos para establecer guarderías para madres trabajadoras o solteras con horarios extendidos de 9 am a 7 pm, etc. En general, marcos regulatorios

⁹ Jorge Buendía, "Reelección, ¿para qué?", *Nexos*, México, Octubre 1998, p. 12-13.

¹⁰ Datos del INEGI 2002.

complejos reflejan el grado de sofisticación de los intereses y la diversificación de estilos de vida y consumo, de algunos de sus grupos sociales y no la complejidad de la sociedad en general.

Por supuesto que es importante enfatizar este punto dado que ninguna sociedad se moderniza al parejo, sólo algunos grupos encabezan este proceso y por decirlo así, abren camino y marcan la pauta, mientras que otros se mantienen a la zaga. Pero lo que permite que obtengan los nuevos marcos regulatorios que desean, es que tienen el poder para meter o mantener en el poder a aquellos representantes que avanzan la legislación que demandan. Si por ejemplo, en algún país democrático existieran guarderías públicas con horarios tan extendidos como los horarios laborales, esto sería porque existen también organizaciones de mujeres, algunas de ellas, probablemente de militantes feministas, cuyo voto es altamente codiciado por candidatos a diputado y esencial para que estos ganen elecciones en distritos altamente competitivos. Sin embargo, no se puede esperar en el caso de México, que el voto de los electores que perciben 14 o más salarios mínimos, pueda decidir, más allá de algunos pocos distritos urbanos, el resultado de elecciones legislativas. Su destino parece ser inevitable: sufrir el mayoriteo de los electores que tienen necesidades básicas. En resumen, no parece existir en México una base de electores lo suficientemente amplia que exija representación especializada y a la vez, aporte los votos necesarios para mantener en el poder a representantes especialistas. Y además, una base electoral amplia es indispensable,

porque la legislación especializada, es esencialmente controversial, como lo demostró el caso de la legislación sobre la píldora del día siguiente.

Así pues, si yo tuviera aspiraciones y capacidad para ser diputada especialista, con miras a reelegirme varias veces, buscaría la nominación para algún distrito de altos ingresos, que no hay muchos en el país. Pero, si lograra obtener la representación, evitaría a toda costa legislar sobre asuntos que dividieran a mi moderna base electoral, para no ser desbancada por la oposición, lo que finalmente podría limitar mi capacidad para fungir como diputada especialista. Sin embargo, esto no me desanimaría a continuar mi labor, porque, ni yo misma, ni nadie más, podría afirmar que mi prioridad como legisladora fuera la de avanzar las leyes que respondan a las necesidades sofisticadas de mi electorado. Si acaso, podría esperarse que promueva aquellas leyes especializadas que estime me permitan mantener mi asiento por tantos periodos como establezca la ley. No podría en tales condiciones asegurar que el efecto agregado de la representación llevada a cabo por algunos de mis colegas y yo misma fuera el de producir las leyes que requiera el país, de acuerdo a las transformaciones que vaya experimentado. Lo único que podría asegurar es que en comparación con un arreglo de no-reelección, la reelección inmediata amplía un poco más las probabilidades de producir tal tipo de leyes.

II. Factores organizacionales de los partidos políticos

Los partidos políticos son actores fundamentales en el escenario político debido a que desempeñan funciones que son imprescindibles en una democracia, al grado de que no hay en este momento entidades capaces de sustituirlas.¹¹ En el caso mexicano, las funciones que llevan a cabo estas instituciones políticas, han sido el único factor para la vigencia y continuidad de las carreras políticas, puesto que son los únicos con las facultades de presentar candidaturas, llevar a cabo la totalidad de las campañas electorales y determinar qué candidatos o afiliados participarán en las diferentes contiendas electorales, entre otras funciones.¹²

Por otra parte, para que los partidos políticos mantengan la disciplina de sus miembros y sobre todo de sus legisladores, tienen ciertas facultades, como son: el monopolio que ejercen como los únicos canales para postular candidatos, y la asignación de recursos para las campañas. En cuanto al monopolio de la representación política, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), reconoce a los partidos políticos como el medio legítimo para la postulación de candidatos de acuerdo a los procedimientos que señalen sus estatutos.¹³ De esta forma, quien desea ocupar un puesto de elección popular debe necesariamente ser postulado por un partido político. Ésta norma estimula la disciplina de los políticos hacia sus partidos, puesto que no se permiten

¹¹ Jaime Cárdenas, *Partidos políticos y democracia*, Cuadernos de Divulgación de la cultura democrática, México, IFE, 1996, p.27.

¹² Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 1999, pp. 31-36.

¹³ *Ibid.* art. 38, p.33

candidaturas independientes.¹⁴ Sin embargo, actualmente las candidaturas son, en algunos casos, beneficios selectivos que los partidos distribuyen a algunos miembros como recompensa de su trabajo y lealtad. En este sentido, Dworak, después de analizar los procesos de selección de candidatos de los tres principales partidos concluyó:

[...]que existe una desigual institucionalización en sus procesos de selección de candidatos. Por una parte, la dirigencia central del PRI ha perdido influencia frente a sus gobernadores, mientras que el PRD lucha por obtener mayor autoridad frente a sus corrientes. Y el PAN todavía debe encontrar un mecanismo que le permita vincularse a la ciudadanía.¹⁵

Es decir, sus reglas y estructuras no están bien definidas. Por lo tanto con reelección legislativa los grupos políticos entrarán en pugna por cotos de poder más reducidos y competitivos. De esta forma es indispensable la existencia de normas claras dentro de los partidos políticos para garantizar a los afiliados los incentivos suficientes para hacer una carrera política, porque si los mecanismos son poco claros, se podrían generar posibles escisiones de quienes se sientan excluidos.¹⁶

Por otra parte, la asignación de recursos para campañas a través de los comités nacionales, es otro mecanismo con el que cuentan los partidos políticos para fomentar la disciplina entre sus miembros. El artículo 49° del COFIPE, señala

¹⁴ Luis Carlos Ugalde, *La disciplina partidista*, Seminario: El gobierno dividido en México: riesgos y oportunidades, México, CIDE, Mayo 2002, pp. 10-12.

¹⁵ Fernando Dworak, “¿Cómo sería el congreso con reelección?”, *El legislador a examen*, México, FCE, 2003. p.266

¹⁶ *Ibíd.*, p. 266.

que los partidos “deberán tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña”.¹⁷ Es importante señalar que es un control muy importante, puesto que son recursos que son utilizados para premiar o castigar la disciplina de sus legisladores, mediante la expectativa de acceso al financiamiento de las campañas.¹⁸ Además, la regulación actual del financiamiento de las campañas no posibilita que un candidato reciba fondos privados directamente. Dichos recursos deberán ser recibidos por un órgano interno del partido.¹⁹

Por lo tanto, de aprobarse la reelección consecutiva, esta estructura tan rígida y compleja sería un obstáculo para que los legisladores pudieran obtener el privilegio de la reelección, ya que con este esquema los legisladores tendrían un margen de decisión muy reducido, lo cual impediría que verdaderamente promovieran los intereses de su distrito. Por lo tanto, se asumen ciertas inconsistencias que podrían ocurrir, sobre todo porque actualmente los partidos políticos tienen poco contacto con la población y como se mencionó, no agregan a todos los intereses de la sociedad, por lo que en muchos distritos la diferencia entre intereses es abismal. En este sentido, los legisladores se enfrentarían a una disyuntiva sumamente compleja, porque como menciona Dworak:

[...]si los legisladores establecieran una relación con sus votantes habría momentos en que los intereses de los distritos chocarían con

¹⁷ COFIPE, Art. 49, 1999, pp.44-46

¹⁸ Luis Carlos Ugalde, *La disciplina partidista...*, pp. 12-13.

¹⁹ Fernando Dworak, “¿Cómo sería el congreso ...?”, pp. 255-257.

los intereses del partido. Así sería necesario generar un nuevo estilo de hacer política, más complejo que el anterior.²⁰

En este posible escenario, los legisladores estarían obligados por una parte a defender y promover los intereses de su distrito votando en contra de la línea del partido. Por lo que serían vistos como rebeldes e indisciplinados por la dirigencia nacional del partido. Si esta indisciplina es sumamente grave, el partido podría tomar ciertas medidas como son: no postularlo como candidato en las próximas elecciones, o vetar su candidatura, a pesar de que tuviera muy buena aceptación con sus electores, o bien negarle fondos para su campaña. Así, el veto a una candidatura o reelección puede ser un arma importante. Sin embargo, para que sea una amenaza creíble no puede ser usada a discreción, puesto que si se convierte en una práctica frecuente se convertiría en un rompimiento del partido con sus legisladores, por lo que este sería un mecanismo para situaciones límite. Además si el legislador es muy popular entre su electorado, quizá podría convenirle al partido mantenerlo en su encargo.²¹

Cabe mencionar que en otros países, como Gran Bretaña y Alemania, los partidos políticos también tienen el control sobre la reelección de los candidatos y sobre otros privilegios legislativos con el fin de mantener cierta cohesión partidaria. Sin embargo, en la práctica, tanto el parlamentario como el partido están conscientes de que su relación es crucial, porque ambos se necesitan. De hecho, los casos de no renominación son desconocidos, aunque exista esa

²⁰ Fernando Dworak, “¿Cómo sería el congreso con reelección?”, *El legislador a examen*, México, FCE, 2003, p.267.

²¹ *Ibid*, p.268.

posibilidad. Pero particularmente en regímenes parlamentarios, en los que el acceso de los partidos al gobierno depende del número de distritos en los que ganen los candidatos a legisladores suele ser el caso que incluso candidatos que se opongan a los líderes de partidos sean tolerados por los últimos. Esto porque leales o propensos a la rebeldía ayudan, en la medida que ganen el distrito, a sumar la mayoría necesaria para formar el gobierno. Las represalias contra parlamentarios rebeldes será si acaso la de no darles una función en el gobierno o la de mantenerlos como “backbenchers”. Pero un legislador que tiene una alta probabilidad de reelegirse siempre será imprescindible para un partido ideológico en un régimen parlamentario aunque sea rebelde o impredecible e incluso aunque llegue a abstenerse o a votar en contra de algunas propuestas del partido. Ya que la gente que vota por un partido ideológico, realmente, vota por la ideología, es decir, porque esta de acuerdo en cómo ese partido enfrenta los problemas de la nación y en cómo busca organizar a la sociedad. En este sentido, el partido ideológico necesita a sus legisladores, porque los necesitan para formar gobierno, y los legisladores necesitan al partido, por que es ésta institución la que les da la orientación ideológica, por la que fueron electos. Por esta razón, los parlamentarios no viven en el miedo perpetuo de que su partido no los renomine.²²

²² Con respecto a esto Anthony Ling argumenta: “[t]he relationship is usually, in practice, a fairly easy one to sustain. The member needs his party supporters, but they also need him. The relationship between a british member of parliament and his local party is rather like a marriage. Both sides have to work at it and take it seriously. The possibility of the M.P not being renominated always exists in the background as a theoretical possibility; but it very seldom becomes a real threat. So far as their local party is concerned, they have, for all practical purposes, security of tenure.” En Anthony King, *Running Scared*, New York, Free Press, 1997, pp.12-13.

Asimismo, como los parlamentarios ingleses y alemanes no tienen miedo a que su partido no los renomine, tampoco tienen miedo en perder su asiento en las elecciones, esto por el tipo de partido dentro del cual operan que paradójicamente es ideológico como los mexicanos, sólo que en los contextos alemán y británico una parte importante de la población es sofisticada en sus necesidades, por lo que requiere de legisladores profesionales y especializados para que protejan y hagan avanzar sus intereses, además las personas que votan por un partido británico, por ejemplo, votan por la ideología que dicho partido escogió representar, es decir, la ideología está por encima del partido mismo. Por lo tanto, para que sus electores dirijan su voto hacia otro partido, significaría que están en desacuerdo con la forma en que dicha ideología está representada y votarán por otro partido. Situación que es poco probable que suceda, puesto que una redirección ideológica sería muy costosa para un partido ideológico.

En este sentido, Anthony King en su libro *Running Scared*, presenta una entrevista de un parlamentario inglés. En ésta el entrevistado resalta, haciendo alusión a la difícil condición de los congresistas norteamericanos, que un período de legislatura de dos años es demasiado corto y desalentador para buscar la reelección, dado que en tales condiciones se magnifica la importancia del voto de una sola persona, y porque es gravoso para un parlamentario realizar sus funciones de cara al *dictum* de “si tú no haces esto, no voto por ti”.²³ Cabe

²³ Anthony King, *Running Scared*, New York, Free Press, 1997, p. 13.

mencionar que en EEUU son las personas que viven en el distrito y que participan en elecciones primarias las que pueden decidir no renominar. Pero es precisamente por eso que los congresistas tienen que atenerse al dictum de 'si no haces lo que quiero te vas' porque el electorado tiene el doble papel de renominar y de votar en la elección normal, por lo que los congresistas americanos no tienen miedo a la posibilidad de que el partido no los renomine, porque esas funciones las realiza el electorado. Por lo tanto resulta interesante imaginarse, que hubiera opinado el parlamentario inglés, sobre los rigores de ser diputado en México en caso de que se aprobara la reelección, puesto que aunque el diputado se ganara el favor del electorado podría no ganarse el favor de sus dirigentes, puesto que su renominación depende del partido.

Por otro lado, si el legislador mexicano actuara dándole prioridad a los lineamientos del partido sobre las demandas coyunturales del electorado, es de esperarse que el legislador logre reelegirse sólo en aquellos distritos denominados "seguros". Sin embargo, en teoría, para que un partido cuente con un distrito seguro, es necesario que éste tenga una ideología y sobre todo, propuestas de políticas, marcadamente diferentes a las de otros partidos. En este sentido, Luisa Béjar destaca que esto no prevalece en México dado que actualmente los partidos políticos mexicanos se caracterizan por el foco centrista de su cobertura ideológica.²⁴ Esto implica que en los asuntos electorales clave, las diferencias entre las propuestas de los partidos son mínimas y tienden a ser en general posiciones

²⁴ Luisa Béjar, "El impacto del nuevo sistema de partidos en el desempeño de los poderes de la Unión." *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, UNAM, enero- abril 2001. pp. 211-227.

moderadas. Otra forma de expresar lo anterior es, que los contrastes de posiciones que se supone entrañan partidos ideológicos, no salen a relucir a la hora de las elecciones en términos de propuestas contrastantes y mutuamente excluyentes, sino que se da una convergencia de las mismas hacia posiciones moderadas. Este fenómeno que podría describirse como uno de 'partidos ideológicos que no se atreven a serlo a la hora de las elecciones', no es exclusivo de México, ha afectado también en la última década a partidos típicamente ideológicos como los partidos Conservador y Laborista de Gran Bretaña. Pero a diferencia de los partidos británicos la convergencia hacia el centro político sorprende a los partidos mexicanos sin muchos distritos seguros y sin una práctica extensa y consolidada de 'voto ideológico' que pudiera hacer funcionar a la reelección de legisladores en un contexto de fuerte disciplina y cohesión partidista. Aunque ciertamente el PRI tiene distritos leales en áreas rurales y el PRD parece estar consolidándolos en el Distrito Federal, lo que prevalece en los demás centros urbanos, donde se concentra una parte importante del electorado, es la volatilidad del voto, que implica preferencias variables del electorado de una elección a otra.

Así pues para resumir el argumento del párrafo anterior, en tanto que los partidos mexicanos no han seguido consistentemente la ruta del partido ideológico y su correspondiente política electoral programática, no puede esperarse razonablemente que la reelección de legisladores funcione en un entorno institucional de fuerte disciplina y cohesión partidista como establecen los reglamentos internos de los tres principales partidos. Adicionalmente, por los

mismos requerimientos de disciplina y cohesión partidista tampoco es previsible que los legisladores mexicanos puedan llegar a reelegirse ‘dándole al cliente lo que pida’ como lo hacen los congresistas norteamericanos. Así que las opciones para asegurar que funcione la reelección consecutiva de legisladores parecen ser, por un lado, que los partidos se comprometan a seguir consistentemente la ruta del partido ideológico. Y por otro, 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.

Desde luego que ambas opciones tendrían algunas consecuencias desfavorables para la gobernabilidad. Como se mencionó anteriormente no le es natural al partido ideológico agregar intereses y no puede “cachar el voto” de nuevos sectores sino a fuerza de caer en contradicciones. Por lo demás, la ruta del partido ideológico no tiende a favorecer la formación de coaliciones. Nunca ha habido coaliciones entre alguno de los tres principales partidos en Gran Bretaña, aunque bajo las instituciones de la V República los partidos franceses encontraron suficientes incentivos para coaligarse, por lo menos entre partidos de izquierda por un lado y entre partidos de derecha, por otro.²⁵ Así pues, el punto fuerte de los partidos ideológicos es que son capaces de alinear a sus legisladores en torno a los lineamientos de sus líderes. No obstante, su mayor limitación es no poder ofrecer claridad y definición programática a sus simpatizantes cuando se ven en la

²⁵ Roy C. Macridis y Robert Ward (eds.), *Modern Political Systems: Europe*, 2da. Ed, Englewood Cliffs NJ, Prentice-hall Inc. , 1968.

necesidad de coaligarse, esto es, si es que logran coaligarse de manera estable sin sufrir divisiones internas. Los partidos mexicanos ciertamente cuentan con la capacidad de alinear a sus legisladores en torno a decisiones de los líderes pero también, ciertamente sufren de la discapacidad para coaligarse e incluso para arribar a acuerdos temporales entre si para ganarle terreno al inmovilismo. Por tanto no es previsible que la reelección consecutiva de legisladores contribuya en alguna medida a favorecer la formación de coaliciones y a atenuar el inmovilismo.

Hasta ahora los partidos políticos han mantenido una estructura que mantiene e impulsa una fuerte disciplina, que aunque no han sido absolutas, si han sido cifras considerables. Un ejemplo de esto es el grado de cohesión que presentaron los tres principales partidos en el período comprendido entre el 6 de octubre de 1998 y 30 de abril de 1999, en donde el PAN se comportó totalmente cohesivo en 63.04% de las votaciones, el PRI se comportó totalmente cohesivo en 90.58% de las votaciones, mientras que el PRD se comportó totalmente cohesivo en 64.49% de las votaciones.²⁶ Dichas cifras son altas en comparación con los congresos de otros países bajo sistemas presidenciales.²⁷ Sin embargo a pesar de que existen dichos instrumentos disciplinarios para mantener estas tasas de cohesión, sin tales mecanismos todavía sería más difícil lograr consensos entre partidos. En este sentido Mainwaring y Scully afirman que:

²⁶ Alonso, Lujambio, “Adiós a la excepcionalidad”, en Miguel Carbonell, Hugo A. Concha Cantú, Lorenzo de Córdova y Diego Valadés (coords.), *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, IJ-UNAM, 2002, p. 226.

²⁷ Luis Carlos Ugalde, *La disciplina partidista*, Seminario: El gobierno dividido en México: riesgos y oportunidades, México, CIDE, Mayo 2002, p. 2.

[...]la frecuente indisciplina hace más difícil mantener relaciones estables entre el gobierno, los partidos y la Legislatura, por una razón fundamental, la indisciplina partidaria dificulta que el presidente acuerde una mínima agenda legislativa.²⁸

Asimismo Ugalde señala, que los congresos multipartidistas con baja disciplina, representan para el presidente un obstáculo porque se dificulta aun más la construcción de alianzas y se corre el riesgo de parálisis legislativa. En este sentido la necesidad de mantener ciertos índices de disciplina, se debe en gran parte, porque puede ser un instrumento para mitigar los riesgos de los gobiernos divididos en esquemas multipartidistas.²⁹ En resumen, partidos disciplinados permiten un nivel de predictibilidad y facilitan la relación entre el poder ejecutivo y legislativo. Sin embargo se reconoce también que partidos extremadamente disciplinados pueden obstruir las relaciones entre el Congreso y el presidente, cuando el presidente no tiene mayoría.³⁰ Y éste parece ser un problema que aquejará a México por muchos años. Así que si se insiste en mantener la ruta del partido ideológico se tendrá que insistir también en diseños institucionales tipo V República como la segunda ronda electoral para forzar a los partidos a entrarle a la práctica de las coaliciones.

En suma los retos de los partidos políticos en la ruta del partido ideológico son: 1) ampliar la capacidad de articular intereses de acuerdo a principios y valores partidistas en lugar de enfocarse en el centro político; 2) mantener la facultad de

²⁸ Scott Mainwaring, y Timothy Scully (eds.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1995, pp. 1-34.

²⁹ Luis Carlos Ugalde, *La disciplina...*, p. 5.

³⁰ Scott Mainwaring, y Matthew S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp.394-437.

controlar las ambiciones personales mediante procedimientos internos y 3) implementar diseños institucionales que amplíen la capacidad de los partidos de entrarle al juego de coaliciones.³¹

En cuanto a las opciones que ofrece la ruta norteamericana, la adopción de su estructura partidista descentralizada, echaría por la borda el esfuerzo institucional de décadas de formar y educar en la disciplina a miembros y militantes de partidos. Contiene sin embargo la promesa de transferir hacia los electores en su distrito la responsabilidad que los legisladores deben a los líderes de su partido. En este entorno institucional la reelección consecutiva de legisladores podría contribuir a atenuar el inmovilismo por lo menos frente a propuestas de ley respecto a las cuales la mayoría de los electores en los distritos hayan expresado su acuerdo o por lo menos no lleguen a manifestar abiertamente su rechazo. Esto independientemente del partido que proponga la iniciativa de ley. En este sentido es ilustrativo que el Presidente Clinton del Partido Demócrata haya conseguido la aprobación de la iniciativa del TLCAN en la Casa de Representantes con un número importante de votos de legisladores del Partido Republicano. Otra ventaja que parece entrañar la combinación de estructura partidista descentralizada con reelección consecutiva de legisladores es que, en la obsesión de “cachar el voto” de los electores de sus distritos los legisladores pueden agregar intereses no básicos de segmentos modernos de la sociedad que constituyen la

³¹ Jean Francois Prud'Homme, “Democracia y sistema de partidos”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, UNAM, Abril- Junio 1998, pp. 177-184.

materia prima de la legislación especializada. En este sentido la estructura partidista descentralizada parece ser mucho más permeable a los intereses minoritarios y más capaz de por lo menos darles presencia y voz en la legislatura.

IV.- Conclusión

El argumento general de este capítulo es que la reelección consecutiva de legisladores debe insertarse dentro de una estrategia que enfrente graves indefiniciones del quehacer político de los partidos frente a intereses minoritarios modernos (clases medias y altas) o premodernos (comunidades o pueblos indígenas). En esta medida el argumento de este capítulo enfatiza que debe asumirse la propuesta de reelección consecutiva como una medida que busca mejorar la representación de los sectores mencionados y no sólo como una medida que busca mejorar la función legislativa. La base de este argumento es que actualmente los partidos no cuentan con suficientes incentivos para aprobar propuestas de reelección consecutiva de legisladores. Dichas propuestas se estrellan contra: (1) el ninguneo de intereses minoritarios enraizado en la práctica de representación política; (2) partidos ideológicos que en lugar de buscar articular una amplia variedad de intereses de acuerdo a sus valores y principios compiten por el voto en el centro del espectro político; (3) la redundancia, en un régimen presidencial que admite un fuerte énfasis en la disciplina partidista, de diputados que podrían ganar la reelección pero no siempre alinearse con las posiciones de su partido. Como destacué anteriormente esta redundancia no se da en un régimen

parlamentario. Leal o rebelde, el legislador con capacidad de reelegirse es siempre crucial para que su partido pueda constituir el gobierno.

La base del argumento de este capítulo es sólida por que en la ausencia de respuestas a los problemas anteriores la reelección consecutiva de legisladores resulta poco atractiva a legisladores y sus partidos.

En primer lugar, porque la articulación de nuevos intereses requiere de una definición de qué intereses cabe articular y por qué dados ciertos valores y principios partidistas. Ésta es una ardua tarea de definición ideológica cuyos resultados no necesariamente coinciden con la urgencia práctica de los tres principales partidos de captar el mayor número votos para legisladores y así poder gobernar en caso de ganar también la presidencia. Frente a esta urgencia todo voto es imprescindible. Pero ésta no es la forma de proceder de partidos ideológicos. Estos siempre establecen a quien no van a representar y por qué. El Partido Conservador británico, por ejemplo, no pretende representar al ciudadano que favorece mayor integración de ese país a la Unión Europea, o al que favorece la prohibición de la caza de zorros o la fortaleza de sindicatos. Estos son intereses que dicho partido no articula. Y como a cualquier partido ideológico, le pesa perder elecciones a consecuencia de la claridad de sus posiciones. Pero en el pasado, esa misma claridad le permitió ganar elecciones. Los partidos mexicanos están lejos de enfrentar éste reto con similar entereza, pero en esa medida, están también incapacitados para percibir de manera favorable la posibilidad de que sus legisladores puedan reelegirse. Su interés en ganar elecciones cancela su interés en

representar mejor la diversidad de intereses de la actual sociedad mexicana. Mantenerse en la ambigüedad resulta mucho más rentable electoralmente.

En segundo lugar, en la medida que representar mejor a la sociedad no es una prioridad de los partidos, tampoco lo es el que legisladores movilicen intereses específicos en sus distritos y especialicen su quehacer legislativo. Esto, como señalé anteriormente, puede crear controversias y restar, en lugar de sumar votos. La indiferencia de los partidos a la reelección consecutiva parece residir, no tanto en que los legisladores no deben reelegirse, sino en que realmente los legisladores no tienen realmente qué especializarse más de lo que permite la no-reelección consecutiva.

El análisis de los obstáculos que existen todavía para que la reelección inmediata de legisladores sea percibida como mutuamente ventajosa por ciudadanos, legisladores y partidos, se puede concluir que las posibilidades para su aprobación, por lo menos a corto plazo, son muy limitadas. Son muchas cosas las que se tienen que cambiar para que esa institución sea congruentemente incorporada al conjunto de instituciones existentes. Lo que en última instancia refleja el análisis realizado en este capítulo es que los partidos políticos no pueden por lo pronto asimilar una institución que a todas luces implicaría una mejora sustancial en la calidad y alcance de la representación. Los que se oponen a la reelección consecutiva suelen destacar los riesgos que implica tales como aumento de la corrupción y la indisciplina de legisladores. Espero haber dado suficiente sustento en este capítulo a un argumento distinto, uno que asocia el rechazo a tal

institución con la estrechez del entendimiento del alcance de la representación política y con las incongruencias de diseño institucional entre el modelo de gobierno presidencial y los objetivos y prácticas de partidos ideológicos.