

INTRODUCCIÓN

[C]omparing is “learning” from the experience of others and, conversely, that he who knows only one country knows none.
*Giovanni Sartori*¹

El poder legislativo, en cualquier país que sea democrático, es una parte muy importante dentro del sistema político, no sólo porque representa el poder en dónde se lleva a cabo el proceso más importante en la toma de decisiones sino también porque es la institución en donde se expresan y representan los diferentes intereses de la sociedad. Por lo tanto, al ser una institución tan importante dentro del sistema político, es necesario que sea una institución que promueva una senda de servicio público profesional y especializada, es decir, que propicie la formación de verdaderas carreras legislativas. En el caso de Estados Unidos y Canadá, a diferencia de México, el poder legislativo cuenta una con institución muy importante: la reelección inmediata de legisladores. Es importante mencionar que comparar los sistemas políticos de los países de Norteamérica es relevante, porque a pesar de contar con características y entramados institucionales diferentes “[I]os problemas mutuos y la coexistencia en el espacio norteamericano [...] significa que ambos países pueden aprender de las experiencias del otro.”²

Para Estados Unidos, la reelección legislativa es una institución muy consistente dentro del poder legislativo, porque dicha institución ha generado ciertas normas,

¹Giovanni Sartori, “Comparing and Miscomparing,” en *Comparative Politics: Notes and Readings* 8a Ed Bernard E. Brown y Roy C. Macridis Eds., (London, Scarborough, Belmont: Wadsworth Publishing Company, 1996), 21.

² Duncan Wood, Athanasios Hristoulas, “Introducción,” en Athanasios Hristoulas, Claude Denis, Duncan Word (coords.) *Canadá: Política y gobierno en el siglo XXI*, (México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa, 2005), 7.

conductas, y prácticas políticas que a los diferentes actores políticos les ha convenido respetar, ya que ha beneficiado sus propios intereses, es decir, ha maximizado las opciones de ser legislador profesional y especializado así que más que una excepción, es la regla que un congresista logre su reelección.³ Sin embargo, para el caso Canadiense, existe cierta ambigüedad con respecto a la consolidación de la institución de la reelección entre los miembros del parlamento. Es decir, no existe la percepción que sea una institución que promueva la profesionalización y especialización de los parlamentarios.⁴ Al parecer esta situación se debe a que existen otras instituciones dentro del sistema parlamentario canadiense que obstaculizan o debilitan las posibilidades para que un miembro del parlamento se logre especializar, a pesar de que se reelija constantemente.⁵ El caso de Canadá es ilustrativo para demostrar que los resultados de una innovación institucional no dependen sólo de ésta, sino también de la interacción con otras instituciones. Es decir, a pesar de que en Canadá se permite la reelección de parlamentarios, sus resultados de operación no han sido hasta ahora elementos que consoliden una senda de verdaderos legisladores de carrera.

Para analizar los elementos que han llevado a que la institución de la reelección de legisladores produzca (o no produzca) los resultados esperados, es necesario aplicar una teoría que nos permita comprender la relación entre instituciones y entre éstas y los individuos. En este sentido, la teoría institucionalista parece ser la más adecuada. En general es una teoría que sugiere que “[l]as instituciones moldean considerablemente a sus

³ Muestra de ello son los altos índices de reelección que muestran en los últimos sesenta años, los cuales oscilan entre el 87 y el 99%. Alan I. Abramowitz, Brad Alexander y Matthew Gunning, “Incumbency, Redistricting and the Decline of Competition in U.S House Elections,” *The Journal of Politics* Vol. 68, no.1 (February 2006).

⁴ C.E.S Franks, *The Parliament of Canada*, (Toronto, Buffalo, London: University of Toronto Press, 1987), 72- 73.

participantes y proveen sistemas de significación para quienes participan en la política y, en un sentido más amplio, en la vida social.”⁶ Aunque dentro de la teoría se consideran más complejos institucionales y no instituciones particulares, en esta investigación se aplicará a la institución particular de la reelección.

Como cualquier teoría, existen diversos enfoques dentro de ella. En este caso hay dos versiones dentro de la teoría institucionalista: el ‘viejo’ institucionalismo y el ‘nuevo’ institucionalismo. Para entender las diferencias entre estas dos versiones, es importante conocer algunos antecedentes. La ciencia política tiene sus raíces en el estudio de las instituciones. La primera versión para estudiar a las instituciones (el ‘viejo’ institucionalismo) daba prioridad a las cuestiones formales de las instituciones, es decir, a su funcionamiento y estructura desde una perspectiva legal, con un fuerte elemento normativo. Sin embargo, después de la 2ª Guerra Mundial, las teorías conductistas y de elección racional surgen dentro de la ciencia política para explicar la conducta de los individuos, por lo que se llega a rechazar el papel que juegan las instituciones dentro de la conducta de los individuos.⁷ En palabras de Peters “[e]n ambas teorías (conductismo y elección racional) los individuos no se ven constreñidos por las instituciones formales o informales, sino que hacen sus propias elecciones.”⁸ No obstante, en 1980 la teoría institucionalista resurge dentro de la ciencia política, como una respuesta complementaria al conductismo y a la teoría de elección racional. Es por ello que la ‘nueva’ teoría institucionalista retoma tanto a las teorías conductistas, como a la teoría de elección racional, así como algunos enfoques del ‘viejo’ institucionalismo. En este sentido podemos decir que la nueva teoría involucra una complementación de enfoques en donde se subraya

⁶ B. Guy Peters, *El nuevo institucionalismo*, (Barcelona: Gedisa, 1999), 47.

⁷ B. Guy Peters, *El nuevo institucionalismo*, (Barcelona: Gedisa, 1999), 10.

⁸ B. Guy Peters, *El nuevo institucionalismo*, (Barcelona: Gedisa, 1999), 13.

el importante rol que desempeñan las instituciones formales e informales del sector público, así como también la conducta de los individuos.

La ‘nueva’ teoría institucionalista, permitirá tener una perspectiva mucho más completa de las características estructurales del sistema político y de la influencia que tienen éstas sobre la conducta de los individuos que conforman el gobierno. En este sentido, esta investigación no pretende desechar otros enfoques que utiliza el ‘nuevo’ institucionalismo como son: el institucionalismo normativo, el institucionalismo empírico, el institucionalismo histórico, el institucionalismo de la representación de intereses y el institucionalismo social. Sólo se utilizará el enfoque institucionalista de elección racional, que no niega la importancia de las teorías conductistas y de elección racional dentro de las instituciones.⁹ Con esta herramienta teórica se podrá evaluar si realmente la reelección legislativa es una institución capaz de moldear a sus participantes, y de ser así, tratar de demostrar cómo otras instituciones dentro de la estructura política afectan su funcionamiento y los resultados de su operación.

Es importante señalar que la institución de la reelección inmediata en este contexto opera en dos sistemas de gobiernos diferentes, es decir, en Estados Unidos bajo el sistema constitucional federal, mientras que en Canadá bajo un sistema parlamentario ligeramente distinto del inglés. Sin embargo, a pesar de esta diferencia, la reelección es una institución que se ha traducido en dos comportamientos diferentes por parte de los legisladores. En el caso de EE.UU. ha sido un sinónimo de especialización y profesionalismo, mientras que en Canadá no ha sido así. Así pues, el problema es identificar y analizar qué elementos y características de cada entramado institucional afectan el comportamiento de los legisladores para especializarse y profesionalizarse, o no, es decir, será conveniente

⁹ B. Guy Peters, *El nuevo institucionalismo*, (Barcelona: Gedisa, 1999), 38-39.

identificar qué elementos del sistema político americano y del sistema político canadiense obstaculizan o motivan que los legisladores opten por la senda de legislador especializado y cómo es que ocurre este proceso.

Sobre el tema de la reelección inmediata de legisladores como una institución, existe muy poca literatura. Sin embargo, en el caso de Estados Unidos la literatura existente sobre el tema de reelección trata principalmente sobre los costos y beneficios para los ciudadanos, de la aprobación de ciertas leyes, y cómo ha afectado el despegue de nuevas carreras legislativas (*Incumbents vs. Challengers*).¹⁰ Asimismo, el tema de la reelección, es abordado de manera indirecta por algunos autores cuando analizan la fuerza del Congreso frente a otras instituciones.¹¹ Este tipo de análisis enfatizan algunos elementos que buscan explicar los altos índices de reelección entre los congresistas.

En el caso de Canadá, el tema de la reelección es abordado por diferentes autores cuando se trata de evaluar el desempeño de los miembros del parlamento. Algunos autores coinciden cuando señalan la corta duración de las carreras parlamentarias en la cámara de los comunes. Por ejemplo: Louis Massicotte enfatiza que en el período de 1984 a 1993, existió una elevada rotación de los miembros del parlamento, por lo que afirma

El carácter de inexperiencia que prevalece en la Cámara de los Comunes canadiense priva al Parlamento de un cuadro de miembros con la experiencia necesaria para desarrollar alianzas que vayan más allá de las redes del partido (sic).¹²

A partir de esta información se pueden inferir dos escenarios: 1) que el índice de reelección de los miembros del parlamento es muy bajo, por lo que esto ha propiciado inexperiencia

¹⁰ David McKay, "US Legislators and their Constituencies," en *American Politics and Society* ed. David McKay, (Oxford: Blackwell, 1997).

¹¹ David Myhew, *Congress: The Electoral Connection*, (New Haven: Yale University Press, 1974).

¹² Louis Massicotte, "Las legislaturas de los tres países del TLC," en *Los sistemas políticos de América del Norte en los años noventa*, (coords.) Julián Castro Rea et al, (México D.F.: UNAM: CISAN, 1999), 92.

dentro del parlamento, ó 2) que a pesar de reelegirse constantemente los parlamentarios no han logrado profesionalizarse. En el período de 1968 a 1988, el autor señala que se reeligieron pocos debido a la volatilidad del voto del electorado canadiense, y por el incremento en el número de escaños voluntariamente vacantes.¹³ En este caso, se puede inferir que otras instituciones han afectado el comportamiento de los legisladores para buscar o no su reelección. Y más aún, los pocos parlamentarios que se logran reelegir, están sometidos a presiones e incongruencias institucionales que les impide profesionalizarse y especializarse en su tarea legislativa.

Asimismo, Franks enfatiza la desventaja de los miembros del parlamento frente a sus iguales en otros países:

Los miembros del parlamento canadiense son novatos, mientras que sus colegas británicos o los estadounidenses son profesionales con gran experiencia. No solamente en una escala comparativa, sino en términos absolutos, el promedio de cinco a siete años que un miembro del parlamento canadiense dura en sus funciones es meramente un interludio en su carrera.¹⁴

Una interpretación de esto es que la reelección para los miembros del parlamento no es fácil de obtener, y que al parecer no es una institución que ofrezca los suficientes incentivos para que los actores políticos inviertan los esfuerzos necesarios para conseguirla. También se podría inferir que existen otras opciones dentro del entramado institucional, mucho más atractivas que la senda de parlamentario profesional y especializado.

Sin embargo, de acuerdo con la información que ofrece la trigésima octava sesión del parlamento canadiense, del número total de los miembros del parlamento (297), el 80%

¹³ Louis Massicotte “Las legislaturas de los tres países del TLC,” 92-93.

¹⁴ C.E.S Franks, *The Parliament of Canada*, (Toronto, Buffalo, London: University of Toronto Press, 1987), 46.

buscaron su reelección, de los cuales sólo el 14.13% (42 parlamentarios) no lograron reelegirse como lo señala la tabla 1.1¹⁵

Tabla 1.1 Índices de reelección 38va sesión del parlamento en Canadá

No. Total de Parlamentarios	297	100%
Parlamentarios que buscaron su reelección.	243	81.8%
- Parlamentarios que SI lo consiguieron.	201	67.6%
- Parlamentarios que NO lo consiguieron.	42	14.13%
Parlamentarios que no buscaron reelegirse	54	18.18%

Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de la página del Parlamento de Canadá (2005 [consultados 10 de marzo 2005]) disponible en: http://www.parl.gc.ca/common/AboutParl_index.asp?Language=E#M

Al analizar estos datos, se puede observar que es una cifra notablemente baja si la comparamos con los índices de reelección de los congresistas americanos. Como se puede observar en la tabla 1.2.

Tabla 1.2 Índices de reelección de los representantes del Congreso de EE.UU

Años	% de representantes que se re-eligieron
1946- 1950	87%
1952- 1980	94%
1982- 2000	97%
2002- 2004	99%

Alan I. Abramowitz, Brad Alexander y Matthew Gunning, "Incumbency, Redistricting and the Decline of Competition in U.S House Elections," *The Journal of Politics* Vol. 68, no.1 (February 2006).

Como se puede observar en la primera tabla se consideran los índices de reelección canadienses del último período, en los cuales se puede destacar que de los 243 parlamentarios que buscaron su reelección, 42 personas no lograron conseguirla. Mientras que en el caso de Estados Unidos sólo el 1% no logro reelegirse lo cual es

¹⁵ Datos obtenidos de la página del Parlamento de Canadá (2005 [consultados 10 de marzo 2005]) disponible en: http://www.parl.gc.ca/common/AboutParl_index.asp?Language=E#M

aproximadamente 5 representantes. Si tomamos en cuenta este hecho se puede observar la importante diferencia entre estos dos países. Asimismo, esta comparación de cifras nos dice que el parlamento canadiense está operando bajo una difícil combinación: partidos ideológicos, altamente disciplinados, centralizados y con reelección. No obstante, que a la hora de hacer campaña, los candidatos tienden a no apegarse estrictamente a principios ideológicos.

Dentro del parlamento, el comportamiento de los parlamentarios es estrictamente ideológico, dado que es un elemento necesario para el funcionamiento del sistema parlamentario y para que el primer ministro pueda llevar a cabo su programa político. Ante el electorado los posibles miembros del parlamento recurren a estrategias de agregación de intereses para cachar el voto del mayor número de electores, dada la tendencia a la volatilidad del voto canadiense. Esta complejidad nos dice que los miembros del parlamento están sujetos a incongruencias institucionales, que no les permite comprometerse con la senda de legisladores profesionales y de carrera. La reelección parlamentaria no se ha traducido en especialización de los miembros del parlamento.

Esta complejidad institucional en el caso de Canadá, me motiva para investigar la institución de la reelección en un contexto en el que dicha institución opera y en la que no se ha producido la institucionalización de la senda de servicio público del legislador especializado de carrera. Asimismo, el alto índice de reelección de los congresistas de EE.UU; nos sugiere que si ha existido una compatibilidad institucional que ha permitido la consolidación de los resultados de operación de la reelección: profesionalización de los legisladores.

En vista de lo anterior, la *hipótesis* de esta investigación es demostrar que la especialización y profesionalización como resultados de la operación sostenida de la

institución de la reelección legislativa se ven afectados considerablemente por el tipo de partidos políticos que operan en cada diseño institucional, es decir, los partidos políticos modifican el comportamiento de los legisladores con respecto a la elección de la senda de servicio público profesional y especializado. Es por ello necesario, que a lo largo de la investigación se planteen las siguientes sub- hipótesis: la existencia de otras instituciones modifican la operación de la institución de la reelección, y que la reelección por si misma no produce la especialización y profesionalización de los legisladores, requiere de la compatibilidad con otras instituciones como son: el sistema electoral y el funcionamiento de los propios comités dentro del congreso o parlamento.

La *importancia* de la comprobación o rechazo de esta suposición, particularmente es importante porque en primer lugar podría contribuir al análisis institucionalista, el cual sugiere analizar complejos institucionales y no sólo instituciones particulares. De esta forma se añadiría una aportación a la teoría institucionalista. Por otra parte, el análisis del caso canadiense sería un ejemplo clave para el caso mexicano en donde no se ha aprobado la reelección legislativa a pesar de ser una iniciativa de reforma constitucional que ha sido presentada constantemente. Los motivos para su no aprobación han sido por consideraciones de costos políticos, y no por un análisis de los perjuicios y beneficios; o bien por los obstáculos que traería esta reforma constitucional. Es por ello, que el caso canadiense sería un ejemplo para sustentar que no necesariamente la institución de la reelección por sí sola modificaría el comportamiento de los actores políticos, ya que existen otras instituciones que alteran las opciones de un legislador. Asimismo, el análisis del caso de EE.UU es relevante para ofrecer una instancia adicional al argumento anterior, puesto que el caso estadounidense implica un modelo constitucional federal y por lo tanto es un

ejemplo todavía más adecuado para analizar las condiciones de la operación exitosa de la reelección.

Esta investigación, como se mencionó busca demostrar que los resultados esperados de una innovación institucional no dependen completamente de la institución particular que se introduce, sino que el resultado esperado puede depender de ajustes que deban realizarse en el entramado institucional en el que operará la ‘nueva institución.’ Es decir, la especialización y profesionalización de los legisladores no depende exclusivamente de su reelección, sino también de los cambios y/o ajustes que deban realizarse en el soporte institucional previo.

La importancia de demostrar esta hipótesis es por un interés constante por añadir casos de ejemplo para demostrar por qué no se obtendrían los resultados esperados, si se aprobará la reelección en México bajo las condiciones actuales. De esta forma, se busca demostrar la importancia del resto de las instituciones en los resultados de operación de la reelección legislativa como son: el sistema electoral y los comités al interior del recinto legislativo. Es decir, si el sistema electoral favorece que los partidos continúen ejerciendo un control sobre sus congresistas o parlamentarios, la reelección no podrá convertirse en una institución que promueva la rendición de cuentas. Tal es el caso de los diputados plurinominales en el caso mexicano, o bien la facultad que tiene el primer ministro canadiense para nombrar a los senadores, lo cual se convierte en una caja de incentivos para que los parlamentarios se apeguen a la línea del partido.

Por lo tanto, este estudio se fundamentará en un análisis factual del caso canadiense, en donde se examinará la eficacia o ineficacia de la institución de la reelección en el contexto institucional bajo el cual opera y por qué ha ó no ha producido la institucionalización de la ‘senda de legislador especializado de carrera.’ Esta ruta, resulta

innovadora porque hasta ahora no existen estudios que evalúen a otras instituciones para explicar los resultados de la reelección, o bien si el entramado institucional permite y/u obstaculiza el funcionamiento y los resultados de operación de la reelección. Por una parte, la literatura existente sobre reelección descansa en la mera introducción de esta medida para obtener legisladores especializados de carrera. Por otra parte, en países donde opera la reelección legislativa, la literatura contabiliza y cuantifica los perjuicios y/o los beneficios para los congresistas y para los ciudadanos.

En este sentido, el análisis se concentrará en el estudio de caso del poder legislativo canadiense. Las áreas particulares de análisis serán los rasgos del sistema de partidos y cómo afecta el comportamiento de los legisladores en particular el rasgo de incompatibilidad entre el requerimiento de disciplina de los propios partidos dentro del parlamento y la organización extraparlamentaria flexible y pragmática que siguen los partidos tanto a la hora de hacer campaña como en la selección de sus candidatos. Esta incongruencia institucional impide que los miembros del parlamento cumplan con las promesas hechas a sus electores y por lo tanto impide su reelección. El caso de Estados Unidos servirá como un espejo frente al cual probar la compatibilidad de la reelección con los rasgos de su sistema de partidos y los resultados que obtiene: altas tasas de reelección. Asimismo, el caso del parlamento británico será de utilidad para mostrar que existen altas tasas de reelección¹⁶ en gran medida porque se mantiene una fuerte cohesión partidista dentro del parlamento, pero bajo un esquema de operación extraparlamentario estrictamente ideológico. Dicho enfoque, requiere un análisis del complejo institucional y por ello se analizará el sistema de partidos de Canadá. Consecuentemente se recurrirá a textos sobre sistemas de partidos. Sobre todo, es de particular importancia analizar la evolución de las

¹⁶ Ver Anexo 3

etapas históricas del sistema de partidos canadiense y sí es que el cambio de un sistema bipartidista a un sistema multipartidista en 1921 afectó el comportamiento de los legisladores y de las estrategias partidistas.

Por otra parte, para evaluar si la reelección ha producido legisladores especializados de carrera en estos países se realizará un análisis de datos en el largo plazo. Es decir, se presentarán indicadores de reelección de los últimos cien años. De esta forma, se podrá probar la institucionalización o des-institucionalización de la reelección en cada uno de los casos. Asimismo, se presentará información sobre si los parlamentarios que han logrado reelegirse constantemente han posteriormente ocupado algún puesto dentro del partido, esto con el fin de probar que el convertirse en parlamentario es un sitio de espera para obtener un puesto público más redituable.

Con el fin de comprobar o rechazar la hipótesis se propone la siguiente metodología, así como el siguiente esquema para la organización de la investigación. En el primer capítulo se explora la ‘nueva’ teoría institucionalista, en particular el enfoque de elección racional, para entender cuál es la concepción que nos ofrece con respecto a lo qué es una institución; cómo explica este enfoque la relación entre los individuos y la institución; y si considera el contexto institucional como un factor determinante para explicar los resultados e impactos de una institución.

En el segundo capítulo se analiza qué tipo de partidos políticos existen en Canadá, y cuál es su modo de operación fuera del parlamento, es decir, cómo desarrollan sus actividades extraparlamentarias. Sobretudo se busca resaltar el manejo que tienen los partidos sobre la selección de sus candidatos, y la movilización de los electores antes de que se lleven a cabo las elecciones federales. En el tercer capítulo se analiza la estructura de poder dentro del parlamento canadiense para demostrar que el espacio político en el que se

desenvuelven los miembros del parlamento para cumplir las promesas hechas durante las campañas es muy reducido. Lo que al final supone una serie de obstáculos y restricciones para que los individuos que están dentro del parlamento, decidan seguir la ruta de legisladores profesionales y preocupados por la representación de los intereses y demandas de sus electores, si se toma en cuenta la estricta cohesión partidista que muestran dentro del parlamento.

Finalmente en el cuarto capítulo se aplican algunas consideraciones del análisis canadiense al caso mexicano, con el fin de añadir un ejercicio de prospectiva para el debate de la reintroducción de la reelección legislativa en México. El caso de Canadá es pertinente para el debate mexicano porque refuerza el hecho que la combinación de pragmatismo político a la hora de hacer campaña con una estricta disciplina partidista dentro de la cámara baja no es una opción que promueva la producción de legisladores profesionales y especializados. Esto impone un costo muy alto si los parlamentarios deciden desviarse de la línea del partido con el fin de llevar a cabo su tarea de representación de intereses. Es por ello, que aplicar el análisis de la institución de la reelección en Canadá al caso mexicano, nos ofrece una visión mucho más amplia de cómo funcionaría la reelección en México.