Dimensiones y consecuencias de la reelección consecutiva

Scope and Consequences of Consecutive Re-Election

Orlando Espinosa Santiago[*]
Víctor Manuel Figueras Zanabria[**]
Martha Miranda Muñoz[***]

Resumen

Los efectos positivos de la reelección consecutiva son la mayor profesionalización de los políticos, la reducción de la brecha entre el político y el ciudadano, y el incremento de la rendición de cuentas de los representantes, cuando se introduce como regla en los sistemas político-electorales; sin embargo, dichos beneficios requieren ciertas condiciones que están ausentes en el caso mexicano. En la presente colaboración se reflexiona sobre las implicaciones causales de la teoría sobre la reelección consecutiva con mecanismos que median como catalizadores adversos, productos de la específica transición democrática en México.

Artículo recibido el 15 de octubre de 2018 y aceptado para su publicación el 5 de diciembre de 2018. **La dictaminación** de este trabajo fue realizada por evaluadores externos al Instituto Electoral del Estado de México.

■ pp. 39-62

[*] Doctor de Investigación en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede México. Académico del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Líneas de investigación: alternancia política, alianzas electorales, política subnacional, política comparada. Correo electrónico: orlando.espinosa@correo.buap.mx

[**] Doctor en Política por la University of Essex, Reino Unido. Académico del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP. Líneas de investigación: políticas públicas, organizaciones públicas, administración pública. Correo electrónico: victor.figueras@correo.buap.mx

[***] Doctora en Economía por la University of Essex, Reino Unido. Académica del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP. Líneas de investigación: políticas públicas, economía del sector público, finanzas públicas subnacionales. Correo electrónico: martha.miranda@correo.buap.mx

ISSN 1665-0921

En este sentido, el análisis se concentra en discutir la posibilidad de un fortalecimiento del control partidista y el debilitamiento del vínculo entre representantes y representados.

Palabras clave: reforma política, reelección, partidos políticos, representación política.

Abstract

The positive effects of consecutive re-election are the further professionalization of politicians' careers, the diminishing of the gap between politician and citizens, and the increase of representatives' accountability when introduced as a regulation in political-electoral systems. Nevertheless, such advantages demand certain conditions not present in the Mexican case. This article ponders the causal implications of the theory of consecutive re-election in the face of mechanisms that mediate as adverse catalyzers, a consequence of the peculiarities of democratic transition in Mexico. Thus, this analysis focuses on discussing the possibility of a strengthening of party control and a weakening of the link between representatives and those represented.

Key words: political reform, re-election, political parties, political representation.

Introducción

En el marco de la reforma política de 2014, el tema de la reelección legislativa y de alcaldes no fortalece el vínculo ciudadano-representante ni la profesionalización política ni contribuye a la construcción de una cultura política prodemocrática; en particular, debido al control de las candidaturas por parte de los partidos, éstos reforzarán sus posibilidades de control sobre los políticos.

Podría esperarse que, con la puesta en marcha de la reelección, la capacidad de premiar o castigar por parte de la ciudadanía se fortaleciera, ya

que ésta contaría con un primer periodo como referente del desempeño del funcionario electo y la posibilidad de un segundo periodo para materializar el efecto de la sanción (premio o castigo). Sin embargo, la reforma no se enfoca a la rendición de cuentas de los funcionarios electos, toda vez que el control de las candidaturas queda en manos de los partidos y no existen estrategias complementarias dirigidas a la formación y el fortalecimiento de ciudadanos interesados, informados y críticos.

Este estudio contempla, en un primer momento, un breve recuento del proceso de transición a la democracia en México y cómo ello no ha resultado en el desarrollo de instituciones confiables. Luego se contextualiza la discusión partidista que antecedió a la reforma política. Y se analiza pormenorizadamente la legislación que incide directamente sobre la reelección consecutiva; se destaca la inicial ampliación de los derechos ciudadanos en tanto se incrementa la capacidad de elección de los ciudadanos, pero se mantiene el papel predominante de los partidos políticos en la búsqueda de la reelección consecutiva. Se concluye que, sin medidas complementarias, la reelección puede quedarse como un tibio intento de liberar a los congresistas y políticos de su dependencia partidista.

Una transición democrática que se aleja de los ciudadanos

Una de las grandes historias de la segunda mitad del siglo XX fue la finalización de facto tanto del sistema político mexicano tradicional como de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI).[1] El inicio de la transición democrática en México se da a finales de los años ochenta y el punto culminante es el triunfo del Partido Acción Nacional (PAN) en las elecciones presidenciales de 2000.

Este hecho refleja, entre otras cosas, una ciudadanía transformada y proactiva, más interesada y participativa en temas políticos, informada y crítica, capaz de premiar y castigar a los partidos y sus candidatos mediante el

[1] Para un recuento e interpretación de este proceso, véase Merino (2003).

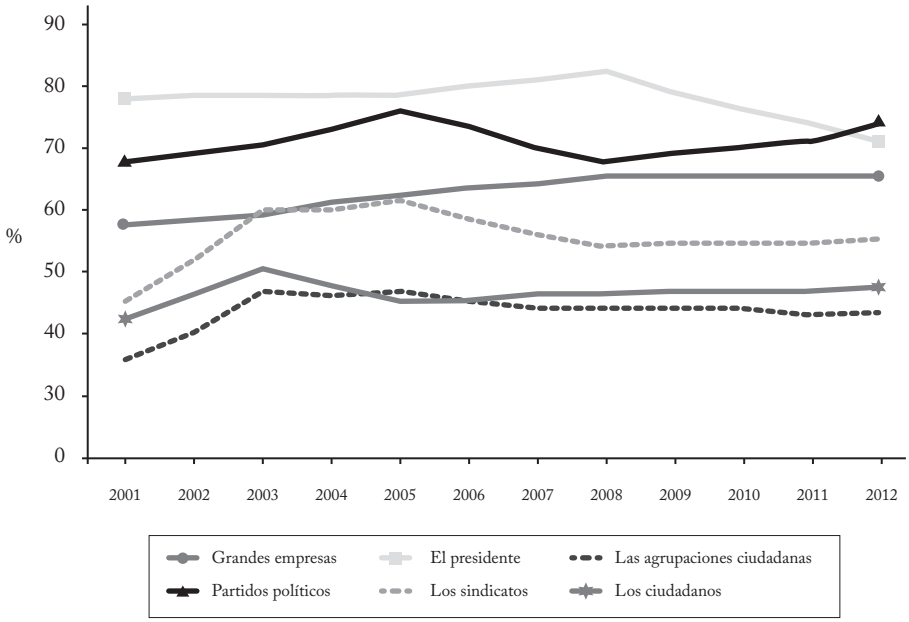
ISSN 1665-0921

voto. Así, encontramos en México, desde la segunda mitad de los noventa, elecciones competidas en todos los órdenes de gobierno y una preferencia ciudadana manifiesta por la pluralidad cuando logró en 1989 la primera alternancia en la gubernatura de Baja California, la alternancia panista en la Presidencia de la república, misma que se ha visto refrendada al otorgar un segundo mandato presidencial al PAN en 2006, decidir por el regreso del PRI en 2012 y otorgarle el triunfo al Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) en 2018, un partido de reciente creación.

No obstante el fortalecimiento de una democracia funcional —con partidos que participan en situaciones de elevada competitividad en la mayoría de las elecciones (Méndez de Hoyos, 2003, pp. 157 y 160), donde los ciudadanos votan por diferentes alternativas y donde los resultados electorales se respetan (véanse Becerra *et al.*, 2000; Elizondo y Nacif, 2003; Merino, 2003)—, en los resultados de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (Encup), en sus cinco ediciones (2001, 2003, 2005, 2008 y 2012), se muestra una panorámica desalentadora de la percepción y comportamiento de los mexicanos en torno al funcionamiento del sistema político del país.

A continuación, se presentan dos gráficos seleccionados de un estudio longitudinal de las Encup (Espinosa Santiago *et al.*, 2018) con el propósito de ilustrar, de manera muy general, cómo los mexicanos perciben el escenario de la participación política y a los principales actores políticos. Se trata de información valiosa ya que mapea el periodo de los dos sexenios presidenciales panistas, donde podría esperarse la consolidación de ciertos valores democráticos, como una percepción optimista de cómo los ciudadanos participan y pueden influir en política, y una apreciación positiva de los actores políticos como participantes legítimos y confiables del proceso político.

Figura 1. Actores que más influyen en la política mexicana



Fuente: Espinosa *et al.* (2018).

Un sistema político de tipo pluralista supone la existencia de un alto grado de permeabilidad y de posibilidades de acceso para que actores diversos participen en la configuración de las políticas (Meny y Thoenig, 1992, p. 28). Además de las características del sistema, la posibilidad de que un actor influya en la política también está vinculada con los propios recursos que éste pueda destinar a esa actividad (tiempo, dinero, información, organización, etcétera). A diferencia de un sistema pluralista, en México la hechura de la política se concentra en pocos actores, especialmente en aquellos que cuentan con grandes cantidades de recursos para movilizar sus intereses (Dresser, 2011, p. 15; Elizondo, 2011, pp. 71-84). ¿Comparten los ciudadanos mexicanos esta percepción?

ISSN 1665-0921

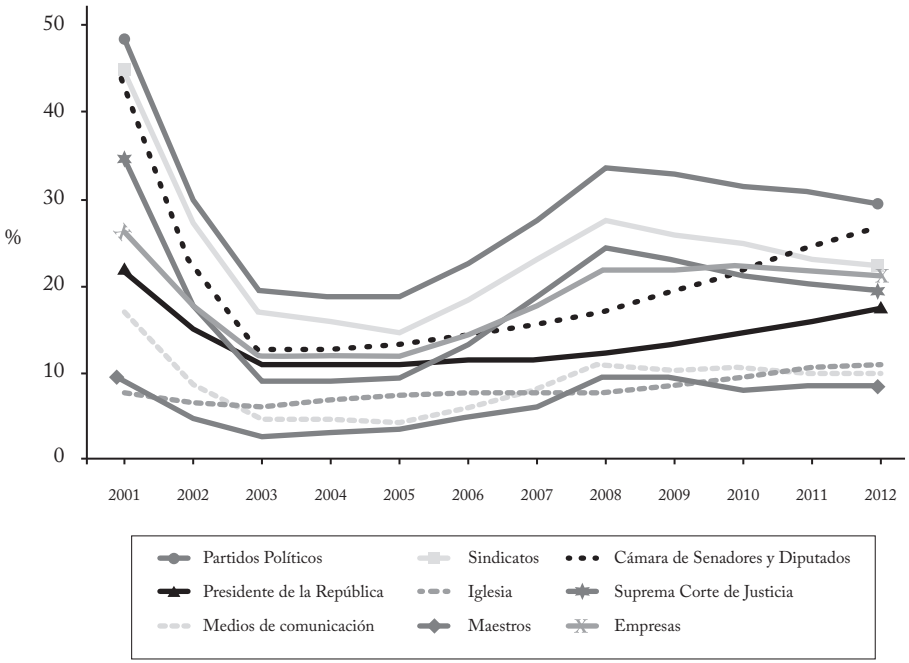
En la figura 1 se muestra que para los ciudadanos el actor con mayor influencia es el presidente, seguido de los partidos políticos. En contraste, en último lugar se encuentran los ciudadanos y las agrupaciones ciudadanas.

Los partidos políticos aparecen en segundo lugar, lo que ilustra que la transición en México configuró un sistema dominado por las élites partidistas tradicionales, al que se le ha denominado *partidocracia* (Serra, 2009, p. 419).

Por su parte, las agrupaciones ciudadanas aparecen como el actor con menos influencia en política. En el periodo de estudio pasaron de 35% en 2001 a poco más de 40% en 2003 y 2005, donde coincidieron con la influencia percibida de los ciudadanos y con el periodo electoral para presidente; a partir de ahí se mantuvieron en alrededor de 40% hasta el fin del periodo.

Puede verse, entonces, que, aunque la transición democrática podría haber resultado en nuevas posibilidades para la participación ciudadana organizada, los mexicanos perciben que "la política" (los asuntos y decisiones políticas del país) se encuentra controlada por un número pequeño de actores, principalmente por el presidente y los partidos políticos, quienes ante la reducción de su apoyo electoral tuvieron que recurrir a establecer alianzas electorales para lograr mejores réditos políticos (Reynoso, 2011, p. 26), incluyendo las alianzas entre el PAN y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), identificadas por la literatura como alianzas antihegemónicas en tanto se configuran en distritos electorales donde la oposición no cuenta con suficiente fuerza para derrotar unilateralmente al PRI; de hecho, la formación de este tipo de alianza se explica más por la dimensión prorrégimen/antirrégimen (PRI/anti-PRI) que por la dimensión ideológica izquierda-derecha (Reynoso y Miño, 2017, p. 48). Este tipo de alianzas mostraba que los partidos podrían, sin mayor problema, sacrificar su ideología para ganar más cargos con los mismos caudales de votantes.

Figura 2. Actores en los que la ciudadanía tiene mayor desconfianza



Fuente: Miranda *et al.* (2018, p. 11).

En la figura 2 se muestra que existe un alejamiento entre los ciudadanos y sus representantes electos. El resultado llama fuertemente la atención toda vez que el tránsito hacia mayores condiciones democráticas en México ha derivado, además de la competencia electoral, en una mayor apertura del sistema político y también del espacio público para discutir y decidir asuntos de interés general. Ello, sin embargo, parece no haber repercutido favorablemente en la percepción que los ciudadanos tienen acerca de los partidos. Por el contrario, éstos son sistemáticamente los actores que mayor desconfianza les generan; entre las posibles razones para ello podemos señalar que los partidos han sido evidenciados como un grupo privilegiado

ISSN 1665-0921

(Casar, 2011, p. 21) y porque han mostrado un desempeño muy pobre e insatisfactorio a los ojos de la ciudadanía (Del Tronco, 2012, pp. 241-243).[2]

A la luz de estos resultados y de la reforma que autoriza la reelección consecutiva para alcaldes y legisladores, cabe, entonces, preguntarse si ésta podrá terminar con la fragmentada vinculación entre representantes y representados. En términos teóricos se trata de una expectativa válida, considerando que a la reelección de funcionarios electos se le ha asociado comúnmente con mejoras de desempeño basadas en una mayor profesionalización y la posibilidad de reforzar la rendición de cuentas, toda vez que los ciudadanos verían fortalecida su capacidad de premiar o castigar a los políticos mediante el voto. No obstante, en el caso mexicano algunos estudios no muestran entusiasmo sino el peligro que conlleva una reforma política en ese sentido, sobre todo si se tienen en mente las condiciones sociopolíticas y las razones de por qué se prohibió la reelección consecutiva, dada su posible contribución a la hegemonía del partido oficial (Hernández, 2001, pp. 60-62; Nacif, 2001, pp. 125-126). De ahí que no sea extraño encontrar una resistencia histórica a la reelección, sobre todo si por muchos años la frase "sufragio electivo, no reelección", además de circular en documentos oficiales por décadas, se asociaba al triunfo de Madero en contraposición a la época dictatorial de Porfirio Díaz (Cortés Padilla y Sánchez Ramos, 2018, pp. 186-190).

Sobre el contexto de la discusión de la reforma política de 2014

En diciembre de 2012, se firmó el denominado Pacto por México entre el PAN, el PRD y el PRI, cuyo objetivo fue superar las tensiones interpartidistas que bloqueaban los acuerdos. De esta manera se estableció una agenda am-

[2] Podría tratarse de continuar este análisis para años posteriores con fuentes alternativas como la Encuesta Mundial de Valores (World Values Survey) o el Latinobarómetro, que contienen información confiable y que tocan aspectos como los analizados en este trabajo. No obstante, sus diseños muestrales no son representativos a nivel nacional, como la Encup, por lo que se podría llegar a interpretaciones que, más que esclarecer el análisis, pudieran generar confusión respecto de lo discutido en este trabajo. En todo caso, parecería más adecuado emprender un estudio longitudinal semejante a éste, pero utilizando únicamente preguntas de, por ejemplo, el Latinobarómetro.

biciosa en cinco grandes categorías: gobernanza democrática; transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción; derechos y libertades; seguridad y justicia; crecimiento económico, empleo y competitividad (Binder *et al*., 2015, p. 3). Con el Pacto, el entonces presidente Peña Nieto buscaba impulsar sus denominadas "reformas estructurales" que, entre otras cosas, abrirían a la participación privada empresas estratégicas del Estado, como Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

El pacto funcionó como una mesa de negociaciones entre liderazgos partidistas. De hecho, nunca se habían llevado a cabo las reformas que hacían falta porque para lograrlo se requería un gobierno de coalición (Zepeda, 2017, pp. 22-28) y para 2014 prácticamente había caducado. Aunque se presentó como producto de los partidos, al interior del PRD y el PAN hubo fuertes resistencias al Pacto, llevadas incluso al Congreso (Zamitiz, 2015, pp. 6-7). Éstas eventualmente produjeron, en el PAN, una enorme fragmentación y, en el PRD, la salida de Cuauhtémoc Cárdenas y de López Obrador, este último renunció para fundar el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) (Zamitiz, 2015, p. 7).

En cuanto a resultados del Pacto, Weisbrot *et al*. (2018) señalan que "está claro —de acuerdo con los datos disponibles— que no han siquiera empezado a materializarse las promesas del Pacto de llevar a cabo una nueva era con progreso económico y social" (p. 21). Los autores muestran que, entre otras cosas, el Pacto prometió aumentar el crecimiento a más de 5% anual, pero entre 2012 y 2017 sólo ha promediado 1.4%; combatir la desigualdad, pero la porción de ingresos recibidos por 10% más pobre se ha mantenido en 1.8%; reducir la pobreza, pero la pobreza absoluta aumentó de 53.3 a 53.4 millones en el mismo periodo; además, los ingresos petroleros del gobierno se "colapsaron", pasando de 8.8% del producto interno bruto (PIB) en 2012 a 3.8% en 2017 (Weisbrot *et al.*, 2018, p. 3).

Lo anterior sugiere que el Pacto puede ser entendido como un espacio elitista, excluyente y coyuntural; una estrategia de Peña Nieto para apuntalar su proyecto a cambio de apoyar a personajes como Jesús Ortega (PRD) y Gustavo Madero (PAN), quienes necesitaban consolidar sus liderazgos personales al interior de sus partidos (Cabañas, 2015, pp. 4167-4172).

ISSN 1665-0921

Ahora bien, en cuanto a la dinámica de la discusión de la reforma política en concreto, a mediados de 2013 dos de los integrantes del Pacto por México, los partidos PAN y PRD, hicieron del conocimiento público la posibilidad de un acuerdo para presentar una propuesta de reforma político-electoral para mostrar una posición de autonomía respecto al PRI. Ello provocó una respuesta de sus grupos parlamentarios, en particular de los senadores, que anunciaron que darían a conocer su propia propuesta, ante lo que fue visto como un intento de imposición por parte de las dirigencias de sus partidos. El resultado fue la presentación de una propuesta de senadores perredistas y panistas que incluía visiones críticas a lo propuesto en el Pacto por México en temas cruciales como la reelección, la segunda vuelta presidencial, los gobiernos de coalición, el umbral para partidos políticos y la fiscalización de sus gastos (*El Universal*, 2013). Lo anterior también trajo consigo el aumento del conflicto entre los panistas, que desembocó en la remoción del coordinador de los senadores, Ernesto Cordero, quien fue sustituido por Jorge Luis Preciado (*La Jornada*, 2013).

Lo anterior, en el caso del PAN, parece explicarse más por la pugna entre Ernesto Cordero y Gustavo Madero por el liderazgo del partido que por diferencias de contenido con respecto a la reforma. En el caso del PRD, la postura de los congresistas refleja una corriente interna de opinión opuesta a la participación del partido dentro del Pacto por México, desde su inicio. Por otro lado, cabe resaltar la postura del PRI que mostró un respaldo sólido a la agenda del entonces presidente Enrique Peña Nieto. En suma, la discusión de la reforma por estos actores, al menos en ese momento inicial, careció de elementos analíticos sustantivos y, más bien, se utilizó coyunturalmente por los actores, las dirigencias partidistas y los congresistas para fortalecer sus respectivas posiciones.

A finales de septiembre de 2013, el Senado inició el análisis de las propuestas con enorme lentitud, por lo extenso del debate y la resistencia explícita del PRI a modificar la propuesta venida del Pacto. Este panorama es congruente con la visión de los actores políticos, actuando para fortalecerse ante una ventana de oportunidad. En particular, la discusión en el Senado sugiere que:

1. Las dirigencias partidistas habían logrado imponer disciplina sobre sus bancadas y así actuar con una agenda común.
2. El PRI lograba mantenerse como el baluarte de la iniciativa presidencial.
3. El PAN buscaba, con el alargamiento de la discusión, subir los costos de la negociación para que el PRI aceptara sus condiciones en esta reforma y, a cambio, los panistas apoyarían las futuras reformas energética y de telecomunicaciones.
4. El PRD, que guardaba una posición de relativa debilidad frente a la eventual alianza PRI-PAN, con la discusión sistemática se posicionaba ante el público como la alternativa crítica.

A pesar de los obstáculos enunciados, la reforma política fue aprobada por el Congreso el 13 de diciembre de 2013, con la cual los senadores y los diputados podrían ser electos por dos y cuatro periodos consecutivos, respectivamente, y el punto clave es que para ello deberán ser postulados por el mismo partido con el que ganaron, a menos que renuncien a su militancia con un tiempo considerable anterior a la elección para un segundo periodo.

En el contexto de este proceso, la opinión pública era informada por los medios y diversos especialistas sobre los aspectos relevantes de la reforma, sus pros y contras. Para el caso específico de la reelección, sorpresivamente la opinión generalizada pareció decantarse a favor y los especialistas en diversos medios enfatizaron los aspectos positivos de la misma.

De acuerdo con la literatura especializada, la reelección permite desarrollar la carrera de políticos "profesionales" e incentiva a los legisladores hacia un mejor desempeño, ya que se ocuparían de la política de manera estable (Sartori, 1994, p. 192). Ello también permitiría "ejercer una mejor vigilancia sobre el gobierno, legislar con mayor conocimiento y supervisar eficazmente las consecuencias de la legislación vigente" (Dworak, 2003, p. 232). En este sentido, la reelección puede verse como un factor que favorece la rendición de cuentas democrática; la reelección haría que

> las elecciones fueran un verdadero mecanismo para estimular la responsabilidad de los gobiernos, los electores ejercerían sanciones al no reelegir al partido en el gobierno o castigarían a un representante negándole un segundo periodo; en este

ISSN 1665-0921

esquema el elector es el vigilante último. (Jaimes Delgado, 2011, p. 79; también véanse Lacalle y Rivera Loret de Mola, 2014)

Ahora bien, en Latinoamérica la reelección inmediata al cargo, sin un límite de periodos, está permitida en 16 países;[3] en Bolivia y Brasil la reelección es posible sólo en un periodo consecutivo; en Venezuela puede llevarse a cabo hasta por dos ocasiones (Instituto Federal Electoral [IFE], 2011, p. 22).

En el caso mexicano no hay un consenso sobre los potenciales efectos positivos de la reforma, por ejemplo, la profesionalización de las carreras políticas en beneficio de los representados. Algunos estudios han documentado el fortalecimiento de oligarquías legislativas o abiertos cacicazgos políticos, que, a partir de su control sobre los partidos nacionales en el ámbito subnacional han incrementado el poder de los gobernadores y sus diputados (Langston, 2010, p. 253), en ocasiones rebelándose abiertamente frente a las directrices nacionales que poco pueden hacer para controlar esos cotos de poder instalados en los ejecutivos y legislativos de los estados mexicanos (Hernández Rodríguez, 2001, p. 68 y 2008, pp. 296-302).

Aun cuando no se presentó un rechazo tajante e histórico a la reelección en México, los especialistas señalaron puntualmente algunos elementos discutibles de la reforma política. Uno de estos aspectos es que la reforma no establece reglas en torno a la postulación de los candidatos (artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), lo que puede llevar a un claro control partidista sobre los legisladores que limitaría el poder del ciudadano (véanse Casar, 2013; Morales, 2014; Lacalle y Rivera Loret de Mola, 2014). Otro punto que refuerza el control de los partidos es la operación en México de un sistema de representación proporcional, donde los partidos políticos elaboran las listas —cerradas y bloqueadas[4]— de candidatos para integrar, de manera total o parcial, la asamblea legislativa. Al respecto, el mismo IFE (2011) ha señalado que esto "dificulta la existencia de una clara identificación de los representan-

[3] Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

[4] Cuando el ciudadano no tiene injerencia en el orden de los candidatos de las listas.

tes con el electorado" (p. 52), pues las posibilidades de la elección de los candidatos no dependen de los ciudadanos ni de su capacidad para premiar o castigar su desempeño, sino de los partidos políticos que tienen en exclusiva la facultad de nombrar a los candidatos. Sobre estos dos puntos clave se discutirá más adelante, en el análisis de los artículos de la reforma.

La reelección consecutiva: su contenido, dimensiones y consecuencias

El contenido de la reforma en materia de reelección consecutiva

El 10 de febrero de 2014 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral". Respecto de la reelección consecutiva, fueron reformados los artículos 59, 115 y 116.[5] El primero establece la reelección de los senadores hasta por dos periodos consecutivos (12 años en total, pues actualmente permanecen en el cargo seis años), y de los diputados hasta por cuatro periodos consecutivos (12 años en total, considerando su permanencia de tres años). El segundo señala que las constituciones de las entidades federativas deberán permitir la reelección de presidentes municipales, regidores y síndicos sólo por un periodo adicional pero siempre y cuando el periodo no exceda de los tres años. El tercero igualmente obliga a legislar para que los *legisladores locales* repitan en su cargo hasta cuatro ocasiones, es decir, 12 años en total, considerando que actualmente duran tres

[5] El artículo 59 quedó de la siguiente forma "Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato". El 115 a la letra dice "Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato". Finalmente, en el artículo 116 se establece que "Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato".

ISSN 1665-0921

años. No está por demás mencionar que los tres artículos referidos acotan textualmente la reelección a una condición: "La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato".[6]

Las dimensiones de la reelección consecutiva: cargos y principios de representación

En el ámbito federal la reelección parece muy atractiva para los actuales partidos políticos, con un periodo de 12 años en total. Lo mismo aplica para los legisladores locales en los estados, pero muy limitada en el terreno municipal.[7] También varían de acuerdo con los principios de mayoría o de representación proporcional, que, como ha sido analizado por Nohlen (1998, pp. 98-104), tienen importantes repercusiones en los partidos políticos.

Los primeros ganadores de la medida son los congresistas federales[8] y estatales[9] por el *principio de representación proporcional*, pues básicamente pueden durar en su cargo 12 años sin que rindan cuentas a los ciudadanos o votantes de un distrito en particular. Bastará con que los aspirantes logren la nominación de la dirigencia de los partidos y que sus partidos políticos logren cierto nivel de votación en una determinada circunscripción para asegurar su permanencia en la curul. Si, como hasta el día de hoy, en la práctica eso les permite a las élites partidistas colocarse en los primeros lugares de la lista determinada por los partidos políticos (Langston, 2009, p. 256), significa entonces que las coaliciones dominantes al frente de los partidos políticos en 2018 podrían mantenerse en esa posición privilegiada de manera

---

6 Cabe señalar que la reforma al artículo 59, referida a la reelección de senadores y diputados, entró en vigor en 2018, mientras que en el caso de los legisladores de los congresos estatales y figuras municipales no aplicará a quienes estén en el cargo antes de 2018, pero sí a quienes busquen cargos de elección después de entrada en vigencia la presente reforma, además, no está por demás subrayar que se omitió la posibilidad de reelección para el presidente de la república y los gobernadores.

7 Se limita a tres años y puntualiza su aplicación a los ayuntamientos que no duren en su cargo más de tres años.

8 200 en la Cámara de Diputados federal.

9 El número de congresistas de representación proporcional varía en cada entidad.

ininterrumpida durante 12 años. Este dato no parecería sorprendente si se tiene en mente que hoy algunos funcionarios sí pueden reelegirse, aunque esta reelección es *no consecutiva.* Actualmente nadie puede ocupar el *mismo cargo* dos veces de manera continua (nadie puede ser diputado federal en el periodo A y B), pero sí ocupar *cargos diferentes* de manera continua (puede ser diputado federal en el periodo A y después senador en el periodo B).[10] Con la reelección consecutiva de la reforma política así diseñada —bajo el supuesto de mejorar el trabajo de los congresistas al abrirles la puerta hacia su profesionalización— el legislador no tendría una vinculación ciudadana, sino exclusivamente partidista. En este escenario de congresistas por el principio de representación proporcional no parece haber mayor problema con la cláusula que establece que quienes busquen la reelección deben de ser nominados por el mismo partido o coalición, porque la preferencia del partido y del congresista será hipotéticamente una sola.

En teoría, los congresistas por el *principio de mayoría relativa* —300 en la Cámara de Diputados federal— son quienes más claramente tendrían que ratificar el apoyo de sus partidos en la nominación y del ciudadano en las urnas para lograr la reelección consecutiva. Por supuesto, aquí no bastaría ganarse la nominación del partido para otro periodo, sino que los aspirantes deben de lograr ratificar las preferencias ciudadanas, en otras palabras, deben expresar claramente capacidad de gobierno, pues (aunque logren convencer a su partido) si los votantes no valoran positivamente su desempeño, perderán en las urnas. Hipotéticamente, los que demuestren mejores resultados lograrán ocupar el cargo un periodo adicional. En este caso, potencialmente las metas del partido y del candidato a reelegirse pueden tensarse, pues, al buscar el apoyo ciudadano para reelegirse, el candidato podría sostener proyectos o discursos no necesariamente vinculados con los del partido político.

---

[10] Con la reelección consecutiva un político puede ser diputado federal hasta por 12 años; con la reelección no consecutiva (vigente hasta 2018) un político busca ser diputado local por tres años y después ser diputado federal en los siguientes tres años.

ISSN 1665-0921

Los efectos de la reelección consecutiva en la ciudadanía y en las instituciones políticas

Los políticos, motivados por la ambición, el prestigio y otros beneficios asociados a las posiciones de elección, buscarán siempre desarrollar con mayor éxito su carrera; esto sucede en todas partes del mundo, no hay nada de raro en ello y puede calificarse como un comportamiento racional ante los incentivos mencionados (Lacalle y Rivera Loret de Mola, 2014; Salazar Elena, 2014b, pp. 5-7). En este escenario lo idóneo es que los políticos, en su búsqueda de prestigio y poder, impulsen beneficios socialmente valiosos y de esta manera los ciudadanos logren elegir a aquellos candidatos que respondan a sus expectativas y demandas.

Inicialmente, la reforma política vinculada a la reelección consecutiva amplía la capacidad de elección de *los ciudadanos,* en tanto que les permite elegir a políticos que ya estuvieron en el cargo un periodo de gobierno; en este escenario el ciudadano debería poder elegir con la mayor libertad y autonomía al político que le redituará mayores beneficios, al menos en su distrito electoral. Pero como ha sido descrito en la reforma presentada al inicio de este texto, los candidatos a la reelección deben ser postulados por los mismos *partidos políticos o alianzas electorales* mediante las que llegaron a su puesto, en otras palabras, es el partido el que valora el desempeño o conveniencia política de postular al mismo político en la siguiente elección para el mismo cargo. Como sagazmente se calculó en la redacción de la reforma, si un representante logra conformar capital político (presencia social, política y electoral), bien podría saltarse la nominación de su partido original y salir nominado por el bando opositor,[11] pero está bloqueado por cuanto se le exige haber renunciado a la mitad del periodo anterior —o sea cuando menos año y medio antes, en el caso de ser diputado o tres años en el caso de ser senador—. Con esta medida se terminó la posibilidad de registrar, como hasta ahora, "candidatos externos"; es decir, candidatos que

[11] Éste ha sido un escenario común en las elecciones en México, más evidente en elecciones para ejecutivos estatales y locales. Por lo que parece que la reforma tuvo entre uno de sus principales propósitos terminar con los "políticos tránsfugas", como alguna vez les denominó Felipe González, expresidente de España, al referirse al caso mexicano.

en la coyuntura electoral renunciaban a la candidatura y militancia de un partido y eran postulados por otro (Espinosa Santiago, 2015, p. 60).

El mismo control existe sobre los *candidatos independientes* del ámbito federal, porque en la ley electoral vigente se señala expresamente que "los candidatos independientes que hayan sido registrados no podrán ser postulados como candidatos por un partido político o coalición en el mismo proceso electoral federal" (artículo 387 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales), por lo cual se cancela su "brinco" en la coyuntura.[12]

Aunque se puede valorar *positivamente* castigar la deslealtad y el pragmatismo de los políticos al calor de la lucha electoral en detrimento de los partidos, también tendría una lectura *negativa* en tanto se podría cancelar la afinidad de ese político exitoso con los intereses ciudadanos. Considérese el caso hipotético de un alcalde/legislador que en el transcurso de sus funciones desarrolla una gran popularidad con su electorado y que, sin embargo, no es considerado por su partido como el candidato viable para la reelección. Las consecuencias previsibles de este escenario bajo las nuevas reglas son:

1. Que el alcalde/legislador se vea imposibilitado para continuar con su carrera política.
2. Que su capital político (experiencia, popularidad) se pierda, pues no se beneficia él mismo ni su partido ni la ciudadanía.
3. Que la ciudadanía no pueda votar por un candidato de su preferencia, sino por el que sea designado por el partido.

Para que lo anterior no ocurra y el alcade/legislador maximice sus oportunidades de ser contemplado para una eventual reelección debe adecuarse a los incentivos establecidos por la reforma, que privilegian la disciplina partidista sobre la voluntad ciudadana. El resultado final será que los ciudadanos verán cómo la reforma debilita aún más la posibilidad de una ren-

---

12 De manera particular se les conoce en México como diputados "chapulines" a los congresistas que han estado en esta situación.

dición de cuentas efectiva y la oportunidad de premiar a políticos exitosos mediante su reelección.

En el mejor de los casos, podría suceder que haya una reelección de políticos cada vez más experimentados y con mejores credenciales en su desempeño, con más pericia en la formulación de programas y *políticas públicas* de alto impacto social. En el peor, sin una ciudadanía activa o informada, sólo permeará una simulación, el predominio de los partidos o la creación de oligarquías al interior de los congresos. Si, como han advertido los especialistas, el gobernador controla las instituciones políticas locales (véanse Hernández Rodríguez, 2001 y 2008; Langston, 2010), y entre ellas al partido oficialista y en ocasiones al resto de partidos, probablemente sea él quien determine el destino de los legisladores locales que quieran reelegirse, sobre todo ahí donde un partido claramente es hegemónico electoralmente.

En escenarios más competitivos se elevarían los incentivos para responder más a las expectativas ciudadanas y con ello responder a sus demandas.

A modo de conclusión

Es importante reconocer que con la reforma política de 2014 cada vez ocupan "mayor relevancia las consideraciones sobre los incentivos y la rendición de cuentas" (Salazar Elena, 2014b, p. 101) y están quedando atrás las preocupaciones ancladas en el pasado autoritario, aunque hay un largo camino por recorrer.

La reforma política en materia de reelección consecutiva muestra al centro dividido (Hernández Rodríguez, 2008, pp. 15-16), es decir, evidencia la tensión entre una óptica federal que promueve la reelección más holgada de senadores y diputados, y que se resiste respecto de los poderes locales, donde no permite la reelección de gobernadores y ni la reelección consecutiva de los ayuntamientos en periodos de 12 años como se hará en los cargos de representación federal.

La reforma afectará de forma distinta a los partidos políticos. Favorecerá a los partidos grandes, quienes hipotéticamente se pueden enquistar frente a los partidos chicos que suelen tener dificultades para mantener el

registro, y queda la duda de sí la reelección consecutiva alterará la política de alianzas de los partidos políticos que hasta el momento venían practicando en cada elección.

El punto más débil de la reforma es que no se elimina el control de los partidos sobre la nominación de los candidatos a reelegirse. Esto coincide con estudios recientes que han subrayado los riesgos de "vulnerar los derechos de los aspirantes de la reelección, fomentar la inequidad de las campañas y la falta de influencia de los militantes y ciudadanos para seleccionar candidatos" (Lacalle y Rivera Loret de Mola, 2014, pp. 77-78); o bien que el nivel de personalización perseguida por la reelección en el caso mexicano sea mínima por "las limitaciones a la competencia al interior de los partidos que provienen de 1) las listas cerradas y 2) la falta de democracia interna" (Salazar Elena, 2014a, párr. 14).

La dirigencia nacional de cada partido tendrá el control de las nominaciones de quienes potencialmente se pueden reelegir, pero debido a la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas para evaluarlos serán los dirigentes de los partidos los que decidirán a quiénes postular para la reelección. Visto así, no es difícil afirmar que la dirigencia de Morena, en particular el presidente Andrés Manuel López Obrador, tendrán los grupos más grandes de políticos en disponibilidad para la reelección consecutiva hacia 2021.[13] Se registrará el mismo fenómeno en los estados, debido al control de los gobernadores sobre la dirigencia de sus propios partidos y, en ocasiones, sobre el resto de los partidos opositores.

Al interior de los partidos también se registrarán alteraciones a su dinámica tradicional. Mientras que comúnmente cada partido establece distintos mecanismos de selección de candidatos —y en esa medida hay variados niveles de democracia interna— la reelección consecutiva haría más lenta la renovación de los cuadros al interior de los partidos políticos y, en ese contexto, es previsible la deserción de cuadros profesionalizados en la arena

---

[13] Por supuesto, para valorar empíricamente el alcance de la reforma en el caso mexicano se requieren datos que apenas comenzarán a generarse con los representantes electos en 2018 y que opten por la reelección en 2021, pero desde ahora podemos visualizar los alcances y las limitaciones, a partir de la expectativa teórica y los mecanismos mediadores —históricamente generados por el régimen político—, de los efectos de la relección sobre otras variables de interés relevantes para el análisis de la democracia mexicana. Son hipótesis que requieren comprobación empírica en estudios posteriores bajo un diseño comparativo.

ISSN 1665-0921

electoral que no encuentren expectativas creíbles para ser nominados, por la exclusión de la coalición dominante.

De lado del ciudadano también se requieren condiciones adecuadas. Bajo el supuesto de que un político logre la candidatura de su partido por el principio de mayoría relativa, el ciudadano requiere de información confiable acerca del desempeño del político en su periodo inmediato anterior. Ello, por supuesto, no sólo requiere mejorar el acceso a la información y transparentar la misma, sino tener la capacidad de llamar a rendición de cuentas.

Los partidos políticos en una democracia buscan nominar candidatos competitivos frente a sus adversarios, para ello (en teoría) deberían de nominar a sus mejores cuadros en distritos de mayor competencia y apoyo electoral. Sin embargo, por ningún lado están claramente expresados los parámetros mínimos que todo aspirante a ser reelegido debería de observar o cumplir; hasta el momento la situación sigue siendo un asunto discrecional que raya en la opacidad. Ya han pasado cinco años y no se han subsanado estas deficiencias.

Si bien la reelección consecutiva es un avance por cuanto permite ratificar o sancionar la carrera de un político y al partido que lo apoya, la rendición de cuentas es vertical, ya que se realiza al finalizar el periodo de gobierno. Sería deseable monitorear el desempeño de los políticos y llamar a rendición de cuentas de manera regular y no sólo hasta el final del periodo, porque un partido político estratégicamente podría rotar a su personal político para no llamar a cuentas a un político en particular. Si no se presenta de nuevo, ¿cómo lo podremos sancionar?

Finalmente, mientras en Estados Unidos la reelección se determina por el interés del político y por la capacidad de recaudación, en México depende de la nominación centrada en los partidos políticos y del financiamiento público que reciben a través de éstos (Langston, 2009, p. 237). Si bien no puede trasladarse el ejemplo de nuestros vecinos al caso mexicano, deberíamos complementar nuestra reelección consecutiva con mejor información del político, incremento de la participación ciudadana para observar actividades de gobierno y con la determinación de parámetros mínimos de desempeño de los partidos políticos para poder ser reelegidos.

Fuentes de consulta

Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro; y Woldenberg, José (2000). *La mecánica del cambio político en México*. México: Cal y Arena.

Binder, Carola; Manhartova, Zuzana; y Schoder, Diana (2015, Fall). "Mexico: Paths to a Democratic Future". *Berkeley Review of Latin American Studies*. Recuperado el 22 de noviembre de 2018, de https://clas.berkeley.edu/events/fall-2015/mexico-today-paths-democratic-future

Cabañas, Pablo (2015). "Pacto por México: corrupción y autoritarismo". En *Memorias del XXVII Encuentro Nacional de la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación*. Recuperado el 22 de noviembre de 2018, de http://amic2015.uaq.mx/docs/memorias/GI_14_PDF/GI_14_PACTO_POR_MEXICO.pdf

Casar, María Amparo (2011). *¿Cómo y cuánto gasta la Cámara de Diputados?* (serie El Uso y Abuso de los Recursos Públicos, Cuaderno de Debate núm. 8). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Casar, María Amparo (2013). "Reelección legislativa, un vil engaño". *ADN Político*. Recuperado el 4 de julio de 2014, de http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/12/05/maria-amparo-casar-reeleccion-legislativa-un-vil-engano

Cortés Padilla, Ricardo y Sánchez Ramos, Miguel Ángel (2018, julio-diciembre). "Reelección en México: reforma política de 2014". *Apuntes Electorales*, 59, 183-213.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014. Recuperado el 4 de agosto de 2014, de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014

Del Tronco, José (2012, julio-diciembre). "Las causas de la desconfianza política en México". *Perfiles Latinoamericanos*, 40, 227-251.

Dresser, Denisse (2011). *El país de uno.* México: Aguilar.

Dworak, Fernando (2003). "¿Cómo sería el Congreso con reelección? Una prospectiva acerca del posible efecto del restablecimiento de la carrera parlamentaria en México". En Fernando Dworak (Ed.), *El legislador a*

examen. El debate sobre la reelección legislativa en México (pp. 231-287). México: Fondo de Cultura Económica / Cámara de Diputados.

El Universal, 24 de septiembre de 2013.

Elizondo, Carlos (2011). *Por eso estamos como estamos*. México: Debate.

Elizondo, Carlos y Nacif, Benito (2003). *Lecturas del cambio político en México*. México: Fondo de Cultura Económica.

Espinosa Santiago, Orlando (2015). *La alternancia política de las gubernaturas en México.* México: Fontamara.

Espinosa Santiago, Orlando; Figueras Zanabria, Víctor; y Miranda Muñoz, Martha (2018, en prensa). "La insatisfacción democrática mexicana 2001-2012". En Silvestre Licea Dorantes, *La democracia desde abajo: congresos locales y cultura política en México* (pp. 20-40). México: Plaza y Valdés.

Hernández Rodríguez, Rogelio (2001). "La participación de los diputados en una época de reelección". En Gil Villegas, Francisco y Hernández Rodríguez, Rogelio (Comps.), *Los legisladores ante las reformas políticas de México* (pp. 55-82). México: El Colegio de México.

Hernández Rodríguez, Rogelio (2008). *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*. México: El Colegio de México.

Instituto Federal Electoral (2011, noviembre). *Estudios electorales en perspectiva internacional comparada. Elecciones presidenciales y legislativas en 18 países de América Latina*. México: Autor. Recuperado el 10 de julio de 2014, de http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/CAI/CAI-publicaciones/docs/2011/ELECC-LEGYPRES.pdf

Jaimes Delgado, David Alberto (2011, julio-diciembre). "¿Cómo fortalecer el Poder Legislativo federal en México? El caso de la reelección inmediata de los miembros del Congreso". *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana del Derecho Constitucional*, 25, 59-99.

La Jornada, 20 de mayo de 2013.

Lacalle, Marina y Rivera Loret de Mola, Gustavo (2014). *Reelección en perspectiva comparada*. México: Integralia / Fundación Colosio.

Langston, Joy (2009, abril-junio). "Instituciones políticas y reclutamiento en México". *Foro Internacional*, 49 (2), 237-270.

Langston, Joy (2010, April-June). "Governors and 'Their' Deputies: New Legislative Principals in Mexico", *Legislative Studies Quarterly*, 35 (2), 235-258.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de enero de 2017.

Méndez de Hoyos, Irma (2003, enero-junio). "Competencia y competitividad electoral: dos conceptos clave de la transición democrática". *Polis*, 1 (3), 27-48.

Meny, Yves y Thoenig, Jean (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Merino, Mauricio (2003). *La transición votada: crítica a la interpretación del cambio político en México*. México: Fondo de Cultura Económica.

Miranda, Martha; Figueras, Víctor; y Espinosa, Orlando (2018, en prensa). "El déficit de ciudadanía en México: un análisis longitudinal de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001-2012". I Congreso Internacional de Comunicación Política. Puebla: Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico. Noviembre de 2013.

Morales, Marco A. (2014, abril). "Reelección y monopolio". *Nexos*. Recuperado el 10 de julio de 2014, de http://www.nexos.com.mx/?p=20070

Nacif, Benito (2001). "La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la cámara de diputados de México". En Francisco Gil Villegas y Rogelio Hernández Rodríguez (Comps.), *Los legisladores ante las reformas políticas de México* (pp. 83-128). México: El Colegio de México.

Nohlen, Dieter (1998). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

Reynoso, Diego (2011). *La estrategia dominante. Alianzas electorales en los estados mexicanos 1988-2011*. Buenos Aires: Teseo / Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Reynoso, Diego y Miño, Juan Andrés (2017). "La naturaleza de las alianzas contra natura". En Diego Reynoso y Orlando Espinosa Santiago, *¿Alianzas contra natura o antihegemónicas? Las alianzas PAN-PRD en los estados mexicanos* (pp. 33-63). México: Tirant Lo Blanch / Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Salazar Elena, Rodrigo (2014a). "La reelección legislativa en México: ¿qué efecto esperar?". Recuperado el 25 de noviembre de 2018, de http://blog.flacso.edu.mx/rodrigo-salazar/2014/09/05/reeleccion-legislativa/

Salazar Elena, Rodrigo (2014b). "Los efectos de la reelección presidencial inmediata en América Latina". Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Sartori, Giovanni (1994). *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.

Serra, Gilles (2009, julio-diciembre). "Una lectura crítica de la reforma electoral en México a raíz de la elección de 2006". *Política y Gobierno*, 16 (2), 411-427.

Weisbrot, Mark; Merling, Lara; Watts, Rebecca; y Johnston, Jake (2018). "El Pacto por México después de cinco años: ¿cómo le ha ido?". Center for Economic and Policy Research. Recuperado el 22 de noviembre de 2018, de http://cepr.net/images/stories/reports/mexico-spn-2018-06.pdf

Zamitiz, Héctor (2015). "El significado del 'Pacto por México' en el gobierno de Enrique Peña Nieto". Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política del 22 al 24 de julio de 2015. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Zepeda, Pedro (2017). *El pacto por México; un intento de gobierno de coalición* (Cuaderno de Investigación núm. 32). México: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.