Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

MAESTRÍA EN CIENCIAS POLÍTICAS

TESIS

Reelección en México

Para obtener el grado de:

Maestro en Ciencias Políticas

Presenta: Ulises Pérez Carreño

Asesor: Dr. Israel Arroyo García

PUEBLA, PUEBLA. JUNIO 2014

Agradecimientos

Agradezco profundamente a la maestría en Ciencias Políticas y a cada uno de mis profesores, que durante este programa académico me brindaron sus conocimientos, y me mostraron la importancia del ser humano en el ámbito científico.

También agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, por su invaluable apoyo para mi formación como maestro.

A todos gracias.

A Rosario y Fabricio

que son el centro de mi universo,

mis deidades,

y representan lo más sublime de la creación.

ÍNDICE

Introducción ……. 1

Capítulo I. La reelección a largo de la historia nacional ……..... 5

De la reelección intermitente al modelo reeleccionista ……... 7

La ruptura; el modelo de reelección intermitente …… 31

Capítulo II. Vuelta y ruptura a la reelección intermitente ……..… …. 44

Rotación y permanencia de diputados federales de la era competitiva:

1997-2013 …….... 46

Estudio sobre la Cámara de Diputados …….…… 50

El debate contemporáneo …….…. 83

Reflexiones finales ……...…… 106

Introducción

Edmund Burke, ha dicho que la felicidad y gloria más grande de un representante, consiste en vivir en la más estrecha e íntima unión con sus electores, y establecer una comunicación sin reservas con estos.[1] Esta es una de las ideas más seductoras de las formas de representación en la actualidad. Sin embargo, existe un cuadro problemático de la representación política en el mundo, que expone la diversidad de esquemas que a lo largo de la historia se han configurado. Solo por mencionar algunas dicotomías, puede hablarse de la representación estamental y la representación individual, las formas periódicas o vitalicias, las relaciones diversas entre representantes y representados.

En el caso de México, los cortes históricos que inician desde la época gaditana hasta los inicios del siglo XX, también ofrecen muchas perspectivas de los modelos adoptados por la representación política. Cada forma de representación, ha tenido un conjunto de elementos que en cierto sentido, han sido determinantes en su forma de operar. Es importante señalar que en el caso particular de México, los congresos (en sus seis distintas modalidades de bicameralismo)[2] siempre han sido los lubricantes entre la ciudadanía y los representantes, y de ahí la preocupación de estudiar un eje que definitivamente, trasciende en la explicación de la representación política.

La relación que existe entre la reelección[3] y la representación política es natural. Una República posee características particulares cuando funciona bajo un esquema de reelección legislativa inmediata, y adquiere otra dimensión distinta cuando mantiene una prohibición al respecto. Por tal razón, una de las preocupaciones centrales del presente trabajo, es reflexionar sobre la configuración de la República bajo el esquema de la prohibición de la reelección, de todos los cargos de representación en México.

---

[1] Burke, E. (1987). *Speech to the Electors of Bristol*. Chicago: Chicago University.
[2] Arroyo, I. (2009). El bicameralismo mexicano: fábrica de lubricantes legislativos y contención política. *Revista legislativa de estudios sociales y de opinión pública*, *2* (3), p.67
[3] Por se utilizará el término “reelección” genéricamente, es decir, sin adjetivos. En adelante se profundizará sobre sus distintas formas.

El tema ha sido estudiado a partir de distintas perspectivas durante los últimos años. Los debates más cercanos se han desarrollado en el marco de coyunturas propiciadas por discusiones que han propuesto modificaciones al marco normativo en la materia. Sin embargo, aún existen espacios desiertos que pueden ser muy prometedores para estudiar la reelección a partir de nuevos enfoques. La discusión que ahora se propone, se alimenta en buena parte de dos ausencias importantes en el debate contemporáneo; el recuento histórico y los estudios empíricos.

Se ha propuesto recoger momentos fundacionales en esta institución, que principalmente van desde el nacimiento de México como nación, hasta su consolidación como un país moderno. Posteriormente, es preciso decir que la ausencia de estudios empíricos contemporáneos, empobrece significativamente los debates que intentan abordar el tema bajo posturas críticas. En consecuencia, se ha desarrollado un ejercicio que tratará de reflexionar sobre una plataforma de elementos empíricos, que proporcione luces reales para explicar los alcances y los límites de la reelección consecutiva.

Esta discusión es ambiciosa, en la medida que trata de establecer un puente entre el siclo de rupturas y regresos de la tradición reeleccionista, y los esquemas actuales de circularidad legislativa. El presente trabajo, no pretende ser un estudio histórico de los congresos mexicanos, pero sí busca claves en los momentos más importantes donde hubo quiebres fundamentales para la reelección, durante buena parte del siglo XIX. Existen dos enfoques principalmente sobre de los estudios que han abordado este tema; por una parte con una vertiente histórica y por la otra, estrictamente coyuntural.Uno de los estudios más contundentes es el de Cecilia Noriega, sobre el nivel de reelección de la Cámara de Diputados en la primera mitad del siglo XIX.[4] Sin embargo, la ausencia de una aproximación similar en la actualidad, deja un gran vacío para responder a nociones tan básicas, como el nivel de permanencia de los legisladores en el Congreso Mexicano.

[4] El estudio fue publicado en el artículo “los grupos parlamentarios en los congresos mexicanos, 1810 y 1857. Notas para su estudio. En él, Noriega da cuenta del índice de permanencia que los diputados presentaron durante este periodo de tiempo en la Cámara de Diputados.

Otro vector trascendente en la discusión, es la relación que tiene la reelección con el paradigma democrático mexicano. Aunque debe precisarse que la democracia como forma de gobierno no será un eje central para esta investigación, sí es fundamental responder a la siguiente pregunta: ¿es más democrático el modelo reeleccionista o el modelo intermitente que hasta hace poco tiempo funcionó en México? La respuesta no es tan inmediata como en principio pareciera. Existen factores que deben considerarse antes de afirmar o rechazar qué es más o menos democrático. Algunas de las variables que problematizan el asunto son el mandato imperativo, la representación independiente, la competencia de partidos, el desempeño legislativo, etc.

La literatura producida recientemente sobre la reelección, ha planteado debates a favor y en contra. Quienes se manifiestan a favor, generalmente plantean elementos comunes como la profesionalización de los legisladores, el fortalecimiento del mandato ciudadano, mayor rendición de cuentas por parte de legisladores, etc. Por parte de quienes rechazan la idea, se exponen elementos como el riesgo de la perpetuidad legislativa, la institucionalización de intereses fácticos, la antesala a la reelección presidencial, entre otros. Sin embargo, lo cierto es que este tipo de atisbos se ven ampliamente debilitados cuando se tocan los verdaderos enclaves de esta institución. El debate sobre la pertinencia o no de la reelección, debe partir de hechos reales que tanto en el pasado como en el presente han ocurrido, y a partir de esto deben trazarse rutas cruciales con los ejes centrales del republicanismo mexicano, como la forma de representatividad, los partidos políticos y la ciudadanía.

Para los fines planteados, el presente trabajo está dividido en dos grandes apartados que el final se retroalimentan. En el primero de estos, se construye un recorrido por los momentos más importantes del siglo XIX donde la reelección muestra características definitorias. La tradición longeva del esquema reeleccionista en México, tiene mucho que aportar al debate contemporáneo. El periodo de estudio muestra un largo camino de rupturas y continuidades, que sería un gran error no seguir para la discusión contemporánea. Por otra parte, en el segundo momento de este trabajo, se presentan los resultados de un estudio empírico que se realizó sobre la Cámara de Diputados, en el periodo que

comprenden las legislaturas LVII a LXII. Este ejercicio muestra el nivel de permanencia / circularidad de los Diputados Federales. Aun con la limitante de la no reelección consecutiva, los resultados muestran datos reveladores que explican varios hechos, entre otras cosas, el comportamiento en momentos muy recientes de las rutas legislativas. Además se responden algunas preguntas como el nivel de permanencia de los legisladores, y sobre todo, las condiciones en que lo hacen y la influencia de los partidos políticos.

Finalmente, se hará un seguimiento del debate contemporáneo que ha surgido en los últimos años como producto de las reformas políticas. La discusión de la reelección tiene vigencia más que nunca, y el presente trabajo de investigación, trata de contribuir al debate con elementos frescos pero enfundados en la idea del Republicanismos del siglo decimonónico. Al final, el interés es contribuir a la consolidación de la forma de representación política operante en México, bajo la idea de construir mejores condiciones de ciudadanía.

Capítulo I. La reelección a largo de la historia nacional

En las discusiones sobre los cambios que pueden impactar en la estructura y funcionamiento de un Estado, suele haber resistencias que se fundamentan en la imprevisibilidad de los resultados de los modelos a implementar, en otras palabras, existen resistencia constantes al cambio, sobre todo de las estructuras políticas más arraigadas. La reelección consecutiva en México para los distintos espacios de representación, tiene un arraigo muy importante en la historia de este país. Durante la mayor parte del siglo XIX, la reelección de legisladores fue un esquema que estuvo contemplado en la ley y se hacía efectivo.

El presente capítulo, expone fundamentalmente dos enclaves centrales en el esquema de la reelección en México. En primer término, se analiza el momento fundacional con la constitución de Cádiz, y posteriormente el primer quiebre en esta larga tradición. Para este recuento histórico, se abordan las cinco constituciones que trazaron el marco político institucional de todo el siglo XIX; 1812, 1824, 1835, 1847 y 1857. Lo que a lo largo de este mapa histórico se muestra, son las claves para tratar de comprender de mejor forma los procesos políticos que ocurren en el tiempo contemporáneo.

Por otro lado, se hace una revisión del comportamiento de los congresos en momentos específicos de este siglo, bajo esquemas de reelección consecutiva. Para efectos de este estudio se utilizarán los conceptos de reelección consecutiva y reelección intermitente, el primero para referir al esquema de reelección que implica la continuidad de un legislador en la misma cámara, y el segundo se asocia a la modalidad donde sí hay reelección pero no consecutiva, es decir, un esquema donde un legislador puede ocupar un espacio de representación por segunda vez, pero con una pausa entre la primera y segunda ocasión, o consecutivamente, pero de una cámara a otra.

Aunque la representatividad no es el eje central de este trabajo de investigación, a la largo de este primer capítulo, pueden encontrarse elementos que dan cuenta de las formas de representatividad desde Cádiz, hasta la constitución de 1857. Debido a que el estudio de los congresos es aún un campo

árido en la segunda parte del siglo que ahora estudiamos XIX, también podemos encontrar la relación del Congreso con los otros poderes (principalmente con el poder ejecutivo). Cabe decir que todos los esfuerzos de centran en el estudio de la Cámara de Diputados, no obstante, existen elementos que por momento permiten referir también al Senado de la República.

En esta parte, se da cuenta (sólo enunciativamente) de un ejercicio que paralelamente se realizó respecto al senado de la República. Finalmente, debe recordarse que todos los recuentos y análisis hechos en este capítulo, tienen el propósito de recomponer el debate que en el segundo capítulo se hará respecto a la reelección. El puente que ahora se tiende entre los siglos XIX y XXI, es un vector necesario en este debate. Con todo, la idea es no repetir los errores epistemológicos donde el anclaje histórico es nulo.

En este juego de rupturas y vueltas, hay un conjunto de hechos y sucesos que explican este largo tránsito. En los congresos ordinarios y constituyentes en este periodo de tiempo, emerge información que explica en buena medida si la reelección fue una institución preponderante y definitoria para el ejercicio republicano, o si por el contrario, esta práctica fue ampliamente desdeñada y no tuvo importancia alguna. Estas son algunas de las preocupaciones centrales de este primer capítulo.

De la reelección intermitente al modelo reeleccionista

Utilizar la historia como clave epistemológica para entender a la reelección resulta de mucha utilidad, si se considera que entre el pasado y el presente de la historia nacional, se tejen ramales que retroalimentan ambos momentos, y ayudan a definir integralmente distintos elementos de la *arquitectura del Estado Mexicano*.[5] Para el logro de este enclave, es necesario dibujar un mapa histórico, a partir de los momentos más importantes del siglo XIX en México.

Durante el presente capítulo, podrá mostrarse que la historia proporciona claves fundamentales para dimensionar las distintas formas de representación política, y en este entendimiento, la reelección ocupa una dimensión fundamental. Tal como lo señala Israel Arroyo, hay continuidades y rupturas en los principios y fundamentos de la representación política mexicana[6], hecho que se entiende bajo la premisa de que el estudio de este eje de la representación política, se encuentra segmentado en varios momentos que cobran sentido, al adoptar una visión holística al respecto.

En el mundo moderno hubo representaciones periódicas y vitalicias[7], unipersonales y plurales, y México no fue la excepción, toda vez que a partir de la promulgación de la constitución de Cádiz, es decir, desde la configuración moderna de las instituciones políticas, las formas de gobierno tuvieron distintas configuraciones, y los mecanismos de representación consecuentemente, también adoptaron variados esquemas. Por ejemplo, en la actualidad el modelo Republicano obedece a un criterio poblacional para el mecanismo de elección de los representantes populares. Es decir, cada legislador representa a un número determinado de ciudadanos[8], lo que se traduce a un criterio poblacional. Hoy se sabe que es mediante la cartografía electoral, que se distribuye a la población en distintos territorios, a efecto de que cada uno se encuentre

[5] Este es un concepto utilizado por Israel Arroyo que da nombre a una de sus obras.
[6] Arroyo, I. (2010). *Los tránsitos de la representación política en México, 1821-1857. En* Rivera, J. (Coord.). *Elecciones y gobierno representativo en México (1810-1910).* FCE, p, 56.
[7] Ídem.
[8] Existe un debate acerca de la personalidad de los representados por parte de los representantes, es decir, a quiénes en realidad representan los legisladores.

equilibrado y se conforme un esquema de representatividad. La pregunta ahora es sobre el origen de este esquema. La respuesta se encuentra en el siglo XIX. Desde la constitución de Cádiz, se estableció con claridad el número de almas[9] que eran necesarias para el establecimiento de un diputado general. Más adelante se profundizará sobre esto.

Otro puente en el tiempo se encuentra en el modelo de sucesión escalonada. En años recientes, el congreso aprobó un nuevo régimen para la renovación de los consejeros electorales (del ahora extinto) Instituto Federal Electoral. La propuesta fue sustituirlos de forma escalonada y no colectivamente como anteriormente venía sucediendo. Bajo esta nueva forma, se terminaría con un esquema poco eficiente que desperdiciaba la experiencia acumulada de dichos funcionarios electorales, pues cada determinado tiempo tendría que ser renovado el consejo general en su totalidad. Esta visión, en su momento causó cierta expectación en algunos círculos de opinión, al ser considerada novedosa, y en cierta forma, su introducción resultó benéfica. Sin embargo, si se observan las formas de sucesión de legisladores de ambas cámaras en el siglo decimonónico, se verá cómo el modelo de sucesión escalonado fue ampliamente discutido (particularmente en la constitución de 1824) e implementado en su momento.

Por otro lado, y haciendo referencia al elemento inicial de esta discusión, la reelección está absuelta en este trabajo de enfoques estrictamente coyunturales, pues como se ha venido diciendo, el objetivo es abarcar los lugares más recónditos bajo la premisa de comprender íntegramente el tema. Antes de iniciar propiamente con el estudio de la reelección, es sensato decir que la historia del gobierno representativo en México, tal como lo expresa Aguilar Rivera, en los momentos previos al siglo decimonónico[10], las reglas de la constitución de Cádiz ya permitían un esquema organizacional relativamente sólido respecto a la forma de elegir a los legisladores.

---

[9] Esta era la forma de nombrar a las personas requeridas para la elección de un diputado.
[10] Aguilar, J. (2010). *Las elecciones y el gobierno representativo en México*. México: Fondo de Cultura Económica.

Los procesos electorales eran una realidad y los esquemas de elección (con las salvedades propias de todo sistema electoral en cualquier periodo de la historia)[11] eran eficientes para sus fines. Con esto, se combate la idea de que en los primeros años de este siglo, no había elecciones. Incluso (tiempo después) en los momentos de tensión política (y militar) las elecciones nunca dejaron de celebrarse.

Dicho lo anterior, a fin de aproximar cierta precisión conceptual, es oportuno aclarar que la reelección, en realidad no está prohibida en México. Cualquiera que haya sido legislador por más de una ocasión, necesariamente fue reelecto. Sí existe reelección pero no consecutiva, sino intermitente; término en el que más adelante se ahondará. Lo cierto es que México nunca se ha dejado de reelegir a los gobernantes, no obstante, tratar de saber de qué forma, bajo qué esquemas, bajo qué grado de circularidad y/o permanencia, son algunos de los objetivos en este trabajo.

Hablando en términos normativos, como lo señala la Constitución mexicana, en éste país se encuentra ausente la posibilidad de la reelección consecutiva en cargos de representación popular, a saber; Presidente de la República, integrantes del Congreso de la Unión (Diputados y Senadores), diputados locales, presidentes municipales, regidores y autoridades auxiliares. No se podrá ocupar el mismo espacio para un periodo inmediato posterior, tal y como lo expresa la misma constitución en su artículo 59 que a la letra dice:

> Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato posterior. Los senadores y diputados suplentes podrán ser reelectos para el periodo inmediato posterior con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser reelectos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.[12]

[11] Los fraudes electorales en el siglo diecinueve ya eran una práctica común.
[12] Diario oficial de la Federación. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 de Febrero de 2014.

Tal hecho adquiere significación por muchos factores. Partiremos notando que esto no siempre fue así, pues como se verá adelante, en los distintos momentos del proceso político mexicano, las condiciones naturalmente fueron modificándose. Georgette J. Valenzuela lo expresa afirmando que "la reelección de representantes populares de los distintos órdenes, ha pasado por diferentes momentos, etapas y consecuencias históricas",[13] de tal suerte que mirar hacia el pasado en función de este hecho tiene cierta validez.

Para referir concretamente a la reelección de diputados como objeto de estudio, es necesario partir justo del momento donde éstos nacen como figura política; es decir, a partir de la promulgación de la Constitución de Cádiz en 1812. En los primeros años del siglo XIX, hay una serie de definiciones políticas –que hasta el día de hoy repercuten de cierta forma- y que hacen de este momento un referente natural. En tal sentido, la periodización que inicia desde el año de la promulgación de Cádiz (1812), hasta bien entrado el siglo XX (1933), representa el enroque clave para explicar este proceso de cambio, en torno a la reelección intermitente y la consecutiva. El objetivo de esta revisión histórica, acerca de la reelección en estos grandes momentos del siglo diecinueve, es establecer un contexto para reflexionar desde esta perspectiva la reelección.

Se ha trazado una ruta de tiempo donde se sitúan cinco constituciones fundamentales que anclan la reflexión desde la historia hasta el presente. Se iniciará con el periodo que parte de 1812 a 1821. La constitución de Cádiz fue ni más ni menos, la inauguración de un periodo que trataba de reconstituir la unidad de los pueblos, perdida durante los años previos. El concepto de soberanía entonces sería fundamental, al germinar una incipiente autonomía de los territorios, que a la postre conformarían un pacto nacional.

No obstante, las novedades no pararon ahí, pues el momento gaditano trajo consigo nuevos mecanismos que redefinieron el concepto de ciudadanía.

[13] Valenzuela, G. (2007). Para qué sirve del poder legislativo. En Espinoza, R. y Jeffrey, W (Coords.) *Reelección en la Cámara de diputados federal de 1916 a 1924*. México: UNAM.

Teóricamente toda la sociedad (con exclusión de castas y negros en América), optó por una nueva forma de elección; el voto indirecto.[14] Este mecanismo representaba por sí mismo, un complejo sistema de elección que mostró una idea de cómo redimensionar el papel del ciudadano. Uno de los aspectos sustantivos a destacarse en Cádiz fue su sistema electoral. En la mayor parte de los países occidentales en la época se había adoptado un sistema de elección censitario,[15] sin embargo, en México se adoptó el voto universal[16] (aunque indirecto).

El sistema electoral desarrollado en esos años dista mucho de ser rústico. En realidad el modelo para llevar a cabo las elecciones era complejo y sofisticado, a tal grado que existían cinco momentos distintos en la elección. En un primer momento se elegían a los vecinos, mismos que elegían a los compromisarios, mientras que estos últimos, elegían a los electores de partido, y estos a su vez a los electores de provincia, y finalmente estos eran los encargados de elegir los diputados a las cortes. Como se muestra, el voto no era censitario, pero tampoco era directo; el modelo finalmente operaba.

Por tanto, se puede afirmar que esto configura el nacimiento de la ciudadanía como un elemento fundamental del incipiente Republicanismo, pues debe recordarse que México nace como una monarquía constitucional, y el carácter Republicano y de ciudadanía sin duda alguna se funda bajo el ejercicio de este complejo sistema electoral. Cabe señalar que este modelo electoral surgió de la convocatoria para elegir a los diputados que tendrían que representar a las provincias y colonias españolas que a su vez, elegirían a las Cortes que se habrían de establecer en Cádiz.

---

[14] Antonio, A (2005). Cádiz en la revolución territorial de los pueblos mexicanos 1812-1821. En Antonio, A. (Coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*. México: FCE.

[15] El voto censitario se refiere al modelo donde el voto estuvo restringido para cierta categoría de personas, es decir, el derecho de voto no era universal. Algunas de las restricciones tenían que ver con características como raza, posición económica, educación, edad, género.

[16] Dworak, F. y Hill, B. La reelección legislativa en México. Nexos (en línea). 1 de junio de 1998. (Fecha de consulta: 21 de octubre de 2013). Disponible en: http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2100587.

La constitución de Cádiz fue formalmente la primera reglamentación que determinó la organización de la nueva España, y aunque las extrapolaciones de tiempo no siempre son ilustrativas, Cádiz sí tiene mucho que explicar sobre las formas institucionales actuales. Cabe decir que en este caso, que uno de los vectores centrales de la organización política fueron las Cortes (de Cádiz), que significaban la reunión de todos los diputados representantes del territorio de la nueva España.

En este mismo ordenamiento, también se inauguró el mecanismo de proporcionalidad para la asignación del número de diputados, es decir, la cantidad de diputados que debían existir por cada número de habitantes (almas) para la asignación de diputaciones. Esto representa un criterio poblacional. Para el caso de este periodo, se reglamentó la existencia de un diputado por cada setenta mil almas, con la posibilidad de contar con uno más en los términos que señalaba dicha ley.[17]

Finalmente en el artículo 110 aparece un elemento fundamental que iniciará una tradición política en el tema de la reelección; se muestra expresamente la prohibición de la reelección consecutiva de los diputados, pues ésta, sólo podría darse después de transcurrido otro periodo, o para decirlo con más claridad, un diputado debería esperar un periodo para poder aspirar nuevamente a otra diputación, y este esquema va a permanecer hasta 1824.

Se está hablando del nacimiento de la reelección intermitente. Este es el esquema que en la actualidad funciona. Como se dijo, en México la reelección no está prohibida, sólo que no se permite de forma consecutiva; sino intermitente. Es así como emerge esta tradición. Sin duda que había razones de sobra para las precauciones que tomaron los legisladores de aquel momento, antes de abrir la puerta a la reelección consecutiva. Los recientes

[17] En el artículo 32 de la constitución de Cádiz, se establecía que en dado caso de haber un excedente (50% más uno) de los habitantes (en este caso 35,001), adicional a los ya señalados, se agregaría un diputado más, de lo contrario sólo se asignaría el diputado previamente establecido.

acontecimientos y las fuertes tensiones que configuraron un control político importante, no dieron cabida a un modelo que si bien era conocido, no fue aceptado, al grado de quedar plasmado expresamente en la constitución.

La reelección consecutiva no solo representaba un riesgo en la idea de los parlamentarios de la época, sino que había cierto tipo de consenso respecto a su inclusión en la Constitución. Finalmente, respecto a la reelección, lamentablemente hasta ahora no existen estudios que puedan dar cuenta del comportamiento de circularidad / permanencia de los diputados en la primera mitad del siglo XIX, por lo que no es posible explicar mucho al respecto.

Por otro lado, toca referir al inicio de un periodo fundamental que más adelante marcará la pauta para comprender el ciclo de la reelección en México; 1824. Es aquí donde se genera la primera ruptura entre dos modelos que chocan. Al inicio de este periodo (concretamente el 4 de octubre del año referido) el Congreso General constituyente, promulgó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Es en este ordenamiento donde por vez primera se encuentra una referencia expresa sobre la "cámara de diputados" en el sentido en el que hoy la conocemos,[18] es decir, estamos hablando del nacimiento de una República Federal.

El republicanismo adoptó un régimen de proporcionalidad para la elección de los representantes, y en este caso, respecto al asunto de proporcionalidad, se estableció se requería de un diputado por cada ochenta mil almas. Uno de los aspectos más significativos, es la inclusión de un sistema que organizaba la rotación de los integrantes de la cámara de diputados. La forma para suceder a los legisladores iba ser mediante periodos de dos años de forma escalonada.[19] En este sentido, tanto las convocatorias a los Congresos Constituyentes y las

[18]Cabe decir que el hecho de que el concepto "Cámara de Diputados" no estuviera en la Constitución de Cádiz, no significa que no hubiera representación. Las cortes de Cádiz explican mucho al respecto.

[19] Este modelo consistía en el hecho de que cada dos años se debería renovar sólo la mitad de la Cámara de Diputados, para que de esta forma, existiera una circularidad (bastante *sui géneris*) que permitiera una movilidad (o impidiera la inamovilidad de los diputados). Es interesante señalar que analógicamente, este modelo es usado en la actualidad para la renovación del Consejo General de lo que hasta hace poco tiempo fue el Instituto Federal Electoral.

renovaciones de los Diputados y Senadores (particularmente en la primera mitad del siglo decimonónico) tuvieron un carácter de estabilidad en el contexto político de aquel momento. Ante la inexistencia de alguna postura que expresara la posibilidad de un esquema donde los legisladores fueran vitalicios, prevaleció por un buen tiempo la periodicidad para que la Cámara de Diputados de renovara cada dos años[20]. Esta es una forma de entender la tradición histórica de la rotación en la Cámara Diputados cada dos años.

Por otro lado, en torno al fenómeno de la reelección en este periodo, es importante mencionar que no se observa un señalamiento concreto respecto a la prohibición de esta acción, únicamente se hace referencia al poder ejecutivo[21]. Cabe resaltar que en este segundo constituyente, hubo un gran debate respecto al tema de la reelección consecutiva, pues pese haber una especie de consenso respecto a la prohibición de este esquema reeleccionista, el desacato a este acuerdo fue tal que un número importante de legisladores del congreso anterior repitieron en este nuevo. Es decir, lo que tenemos es el rompimiento de un acuerdo tácito de no reelección consecutiva.

Este acuerdo se refiere a que las provincias organizadas en las coaliciones, nunca terminaron por coincidir si en el documento constitucional, debería aparecer expresamente la prohibición de la reelección de los legisladores. Sin embargo, pese a la usencia de dicho elemento en la constitución, se manifestó una repugnancia generalizada respecto a la reelección consecutiva. Esto puede verificarse en un fragmento de una carta que envió la Diputación Provincial de Querétaro al ministro de relaciones exteriores, que a la letra dice:

> … aunque en ninguno de los artículos de la convocatoria que dichosamente otorgó el soberano congreso ….. se coarta a los electores para que reelijan a los que actualmente componen aquella asamblea; sin

[20] Arroyo, I. (2011). *La arquitectura del Estado Mexicano: formas de gobierno, representación política y ciudadanía, 1821-1857*. México: Instituto Mora.
[21] El artículo 77 de esta constitución, establece que el titular del poder ejecutivo sí puede reelegirse, pero únicamente cuando haya mediado un periodo de cuatros años de por medio. Es decir, se establece la reelección intermitente para este caso en particular.

> embargo de las discusiones que constan en los papales públicos, podría determinarse que fuesen repugnados los nombramientos que recayesen en aquellos representantes …

No obstante a al planteamiento anterior, el porcentaje de desacato a esta disposición fue de 36% respecto al primer constituyente.[22] Si bien no se está hablando de un porcentaje significativamente alto, también es cierto que esta práctica se convierte en el nacimiento de una larga institución en el Congreso mexicano, y de esta forma se muestra una clara diferencia entre la constitución de Cádiz y la Constitución federalista de 1824, a saber; reelección intermitente y reelección consecutiva respectivamente.

A partir de ahora se trabajará bajo estas dos claves para referir a los dos tipos de reelección. La reelección consecutiva refiere a la inmediatez de reelección para el mismo cargo. La reelección intermitente por su parte, está representada por el modelo que actualmente funciona en México.[23] Por otra parte, en cierto sentido sí podemos hablar de reelección consecutiva (aunque no para el mismo cargo). Es decir, la legislación actual permite que un diputado que termina su mandato, pueda participar inmediatamente para un cargo de representación popular distinto (si hay coincidencia entre estos periodos electorales). Tal es el caso de los legisladores que han permanecido por varios años en el congreso de forma ininterrumpida, estableciendo una ruta entre la Cámara de Diputados y el Senado de la República y viceversa.

En 1824 comienza un periodo de más de cien años donde la reelección sí es posible. La constitución de 1824 se convierte en uno de los ejes articuladores para comenzar la discusión, aquí inicia el periodo de reelección, y la posibilidad de establecer carreras parlamentarias no sólo entre Diputaciones y Senadurías, sino en un mismo recinto legislativo, concretamente en la cámara de diputados, por esta razón este momento es paradigmático, y debe ser observado con atención en la línea de tiempo que ahora se pretende trazar para

---

[22] *Ibid*.,pp. 107 y 422.

[23] Aunque, la reforma político electoral de 2013 aprobó la reelección consecutiva de legisladores federales, la disposición entrará en vigor hasta el año 2018.

explicar los principales acontecimientos en esta institución, a partir de la cual se puede extraer muchas señales del México actual y abonar en la redefinición del debate contemporáneo. Este cambio de dirección entre el primer y segundo constituyente, no obedece exactamente a la voluntad del pueblo mexicano como en cierto caso se ha afirmado.[24] Los grandes acuerdos legislativos resultaron de negociaciones de los grupos políticos arraigados en los territorios de la República. Precisamente parte del espíritu de esta constitución, tuvo que ver con la desconcentración de las negociaciones centrales.

Más adelante, en el lapso de 1836 a 1841, se observa que no hay grandes cambios en términos del modelo reeleccionista, puesto que esencialmente se presenta la misma situación de la legislación anterior, es decir; no hay una referencia sobre la reelección de los diputados, y solamente se refiere a la reelección de otro poder.[25] Lo que sí hay, es la relación de representatividad, es decir, el número de diputados respecto a la cantidad de almas para la generación de un espacio legislativo; ciento cincuenta mil almas por un representante.

Se dijo que la información respecto al nivel de reelección en la primera mitad del siglo XIX es escaza (salvo los datos presentados de Cecilia Noriega), sin embargo, en la Enciclopedia Política de México, existe un conjunto de información que ha permitido establecer el nivel de permanencia (reelección) en el Senado de la República. Aunque no se tienen (por ahora) datos sobre la Cámara de Diputados, esta información puede ser una clave para entender el funcionamiento del Congreso en este periodo específico.

Coincidentemente en el Senado de la República, en las legislaturas 1833-1834, 1835-1836 y 1837-1838, hubo un importante nivel de continuidad (reelección). En este periodo se observó que los Senadores que repitieron en estas legislaturas, representaron un 18.3% respecto al total de los integrantes.[26]

---

[24] Jaimes, D. (2011) *¿Cómo fortalecer el poder legislativo federal en México?: el caso de la reelección inmediata de los miembros del congreso*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (en línea). 25 de julio de 2011. (Fecha de consulta: 18 de mayo de 2013).
[25] Presidente de la República.
[26] La información respecto al Senado, fue obtenida del procesamiento de datos de la Enciclopedia Política de México. Ver Enciclopedia Política de México, Instituto Belisario Domínguez, Senado

Esta es una cifra significativa si se considera que el promedio de reelección consecutiva, en el periodo que va de 1825 a 1852 fue tan sólo de 3.5%. Esto coincide relativamente con el índice de permanencia de los diputados en 1837-1838, dónde según Cecilia Noriega, alcanzó hasta 19.6%. Estos datos, dan la pauta para reafirmar que justo en este momento, el Congreso tuvo un carácter fuerte (y hasta cierto punto influyente) frente al poder ejecutivo, lo que debilita la idea de un presidente la República poderoso, o el nacimiento prematuro de un presidencialismo. En el artículo tres de la constitución de 1836, se establece que la cámara de diputados se renovará por mitad cada dos años, es decir, escalonadamente (bajo el mecanismo que anteriormente ya fue explicado).

Adelantando en el tiempo, para el periodo comprendido de 1843 a 1845, en realidad no se presenta tampoco algún cambio sustancial respecto a la reelección; la misma forma de recomposición de la cámara de diputados y la misma ausencia de la prohibición de la reelección. Respecto a la representatividad numérica en este periodo, se establece que por cada setenta mil almas, se elegiría un diputado al Congreso general.

En el periodo de 1847 - 1853, el congreso extraordinario constituyente sancionó el “acta constitutiva y de reformas”. En este documento se aprecian varios signos del momento histórico que vivía entonces México. Por otro lado, también se refiere al aspecto de proporcionalidad electoral, reglamentándose que debería ser elegible un diputado por cada cincuenta mil almas, o por una fracción que pasara de veinticinco mil (más de la mitad), posibilitando distinguir el crecimiento demográfico a través del tiempo. También es interesante señalar que aquí se elimina la figura de vicepresidente de la República que por muchos años había estado vigente. Sin embargo, en cuanto el tema de interés, sigue sin haber novedad alguna. No hay definiciones concretas, no hay restricciones para reelegirse, y por lo tanto, quienes aspiraban a una carrera parlamentaria, tenían

de la República, Tomo 7; Congresos Constituyentes y Legislaturas de México, siglos XIX-XX, 2010.

la facultad legal para hacerlo, a menos que alguien estuviera interesado en cortar las aspiraciones y emprender argucias legales al respecto.

Finalmente llega el periodo más largo y quizá otro de las más significativos para la discusión del presente objeto de estudio; el periodo que comprende de 1857 a 1933. La constitución de 1857 por sí misma es paradigmática por muchos elementos, sin embargo, vale decir que nuevamente se muestra la recomposición de la cámara de diputados cada dos años. En torno a la proporcionalidad, se estableció que habría un diputado por cada cuarenta mil habitantes. Hasta aquí puede presentarse un primer corte de la proporcionalidad política, a través de un criterio poblacional; entendido como el número de diputados a elegir por un determinado número de habitantes en distintos periodos.

Sin duda que este fenómeno puede tener varias lecturas, no obstante, en cualquier caso, más adelante esta información será de utilidad para estudiar el comportamiento en la Cámara de Diputados, respecto a la circularidad o inamovilidad que pudo presentarse en varias legislaturas es momentos específicos. Por otro lado el número de integrantes también resulta significativo en el estudio de la representatividad de la primera parte de este trabajo.

Existen puntos novedosos como el reconocimiento del carácter secreto y directo de los votos en ésta última constitución. Con todo, al inicio de este periodo, aún no hay cambios en torno a la prohibición expresa de la reelección. Es necesario recordar que la constitución que actualmente norma el funcionamiento de nuestro país (1917), en el fondo tiene miras profundas de la constitución de 1857, en tal sentido, valdría la pena notar que durante las ocho décadas aproximadamente que duró este periodo, las reformas sí serían sustanciales en algunos temas, sin embargo, sería hasta años después cuando finalmente llega el momento crucial y definitorio que hasta el día de hoy sigue siendo vigente en cuanto al tema reeleccionista.

Sin embargo, antes conviene detenerse para preguntarse por el sentido de los cambios en materia de representatividad, pues aunque ahora el objeto principal

es la reelección, debe entenderse que gran parte del espíritu de la configuración del Congreso de la Unión contemporáneo tiene su nacimiento en este lapso de tiempo. Se observa un ciclo que si pudiera representarse gráficamente se vería una curva que tiene su cúspide más desarrollada justo a la mitad. En este caso (como se muestra cuadro1) la constitución de Cádiz parte de setenta mil habitantes, para de esta manera ir aumentando y llegar a ciento cincuenta mil en 1836 (para acreditar a un representante). Esto podría tener una explicación lógica, pues al disminuir el número de habitantes, necesariamente tendría que aumentar el número de diputados, bajo la lógica planteada en Cádiz, cosa que no sucedió en aquel entonces, no obstante, la pregunta es por qué después de 1836 la cantidad de "almas" necesarias para contar con un diputado, fue disminuyendo hasta llegar a cuarenta mil almas en 1857. Ante esto podría pensarse que el número de habitantes nuevamente disminuyó, y de ahí la razón de disminuir el número de almas requeridas para constituir un diputado. A continuación se presenta un cuadro que muestra el comportamiento numérico de este hecho:

Correlación entre el número de habitantes para constituir un diputado y año

Año	Número de habitantes necesarios para acceder a un diputado
1812	70,000
1824	80,000
1836	150,000
1843	70,000
1847	50,000
1857	40,000
Porfiriato	60,000

Fuente: Elaboración propia a partir de "Leyes fundamentales de México 1808-1998" de Felipe Tena Ramírez.

En 1857 se desarrolla un conflicto determinante para el funcionamiento de la cámara de diputados. La fuerza que había logrado aglutinar esta Cámara a lo largo de la primera mitad del siglo XIX, finalmente se enfrentaría a una tensión con un presidencialismo incipiente. El constituyente de 1856-1857 trajo consigo

el rompimiento de la parlamentarización de la República.[27] Lo anterior se logra en base a una relación directa de la ciudadanía, que consistió básicamente en contemplar las elecciones directas para todos los cargos de representación. Una diferencia respecto a los mecanismos de 1847-1853,[28] es que ahora se contabilizarían los votos de los electores primarios, es decir, ya no se haría por Estados. Esto representó un gran aliciente al republicanismo en México. El mecanismo de voto por diputaciones que había funcionado años antes, no se contempló más. A partir de aquí, puede generarse una mayor identificación respecto a las formas institucionales contemporáneas.

Con estos cambios, se presentó una redefinición de la división de poderes. La nueva configuración manifestó una tenue línea entre las facultades del poder ejecutivo y la cámara de diputados. La redefinición de facultades en ambos poderes tenía que partir de una serie de discusiones, por ejemplo, desde la crítica a una constitución centralista que obedecía a los intereses del poder ejecutivo, fortaleciendo su poder sobre el de los otros poderes. Respecto a lo anterior, Mariano Otero formuló una serie de reformas, entre las cuales estipulaba que fuera el Senado el moderador entre las facultades de los tres poderes.[29] En la búsqueda a la solución a esta tensión entre poderes, el Congreso Constituyente de 1856, se cuestionaba sobre cómo encontrar una solución alejada del despotismo y la tiranía ejercida por los presidentes antecesores. Entre las propuestas de salida se discutió sobre la conveniencia de restituir al Senado[30] o establecer una asamblea unicameral.

Ante la situación anterior, se argumentaba que restablecer al Senado implicaba instituir una cámara alta que obedecía a intereses de sectores privilegiados del país; su función moderadora entorpecería y limitaría la "revolución social". No obstante, las principales voces defensoras, acerca de la

---

[27] Arroyo, I. (2007). Gobiernos divididos: Juárez y la representación política. En Hernández, C., y Arroyo, I. (coords.), *Las rupturas de Juárez*, México: UAM-UABJO.
[28] El acta de reformas de 1847, contempló la introducción del voto directo como una "opción" (constitucional) para la elección todos los cargos de representación.
[29] Luna, M. (2006). *El congreso y la política mexicana 1857-1911* (p. 97). México: FCE.
[30] Como en algún momento ya se ha discutido, el Senado no es un eje que articule esta investigación, sin embargo, en este contexto es necesario discutir sobre su *status* y relación con la Cámara de Diputados y el Poder Ejecutivo.

idea del Senado como moderador, argumentaba que de esta forma se evitaría la subordinación ante el ejecutivo (por parte del poder legislativo). Otro de los argumentos fue que el Senado contemplaría los intereses de los Estados de la República con el mismo nivel de importancia, sin importar el número de habitantes, así como también que permitiría dar continuidad a los negocios internacionales.

Lo anterior como una respuesta directa al grupo que se oponía al restablecimiento del Senado, pues se sostuvo que el Congreso tenía dos funciones fundamentales: gobernar por medio de la generación legislativa y fungir como convención revolucionaria que cambiara las estructuras sociales del país. Finalmente, también reconoció que al relegar al Senado, las entidades federativas se quedarían sin representación, pues recordemos que desde ese momento, las figuras senatoriales se configuraron bajo un criterio territorial, representando a las entidades de la República.

Finalmente, el argumento que entonces se utilizó fue que el periodo para que la asamblea constituyente concluyera sus trabajos apenas era suficiente, y por lo tanto, lo más conveniente era adoptar un sistema unicameral. Por tal acontecimiento, Castillo Velasco justificó el hecho de que se estableciera el sistema unicameral por el momento histórico que se vivía en 1857.[31] A raíz de estos acontecimientos es posible decir que la Cámara de Diputados se concibió como una convención revolucionaria a manera de la revolución francesa (si esta comparación es posible), la cual que se inclinaba por la verdadera transformación política del país; “la revolución social”.

El grupo parlamentario que defendía la presencia del Senado, expresó que la forma establecida se sustentaba en una serie de equivocaciones, ya que el Congreso Constituyente era el único órgano que de manera extraordinaria asumía la soberanía, pero una vez que la Constitución fuese promulgada, esta tendría que regresar al pueblo, por lo que el poder Legislativo no podía ser reconocido con la soberanía nacional.

[31] *Ibid.* p, 120.

De tal forma que el hecho de que se estableciera un sistema unicameral, implicaba que el modelo asambleísta lograra vencer. Bajo esta aceptación, se formularon algunas condiciones en torno al compromiso de reformar la Constitución para reintroducir al Senado, a modo de que incidiera en futuras reformas constitucionales. Dicho acontecimiento finalmente logró que se configurara un equilibro real entre ambos los poderes del Estado implicados (ejecutivo y legislativo), y la extensión de la autonomía legislativa cobraría vida.

Otra de las precisiones establecidas por el constituyente fue la periodicidad para la elección de los integrantes del congreso. Sus miembros se elegirían cada dos años.[32] También calificaba las elecciones de sus integrantes,[33] podía decidir por iniciativa propia sus sesiones extraordinarias hasta el punto de reunirse de forma permanente. Entre otras numerosas funciones que evidenciaban su autonomía. En suma, el Congreso podía legislar y aprobar sobre las fuerzas armadas y el pago de impuestos para sostener al Estado, y las facultades legislativas del ejecutivo estaban seriamente reducidas.

Por otra parte, otro ámbito de las discusiones en el Congreso constituyente se centró en el artículo 70, es decir, en el proceso de la formación de las leyes. Hecho que no es menor, pues perecía que el robustecimiento de este mecanismo, también abonaría el surgimiento de un presidencialismo más fuerte. Concretamente, la omisión de dictamen propuso que en la formación de leyes debían llevarse a cabo tres discusiones sucesivas. Entre la primera y la segunda mediarían ocho días, y la tercera cuando se conociera el parecer del poder ejecutivo. El objetivo de este procedimiento era que el Congreso actuara sin precipitaciones y de forma razonada, modo que había criticado el Senado durante su discusión. Con estas nuevas propuestas sea abrió un nuevo debate interno, pues se argumentaba que implicaba una regresión al presidencialismo.

Debido a las nuevas discusiones, se emitió un proyecto nuevo que proponía que las iniciativas de ley siguieran los siguientes pasos: primero se

[32] Artículo 52 de la Constitución de 1857.
[33] Artículo 60 de la Constitución de 1857.

elaboraría el dictamen de la comisión; segundo, la iniciativa de ley se sometería a dos discusiones. Una vez terminada la primera discusión se enviaría al ejecutivo para que emitiera su opinión; tercero, conociendo la opinión del presidente, se aprobaría el proyecto de ley por la mayoría absoluta de los diputados presentes. Con esta nueva propuesta se argumentó que se alteraba la tan buscada perfecta división de poderes.

En la búsqueda de conciliar las nuevas divergencias, se buscó conciliar las nuevas posiciones divergentes, explicando que había un grupo que abogaba por una Cámara revisora que lograra moderar aquellas iniciativas inesperadas, mientras que el otro grupo prefería la dictadura legislativa. Por otro lado, se señaló que no siempre serían necesarias las dos oposiciones. Planteaba que no era necesario continuar con el mismo procedimiento cuando el ejecutivo se mostraba a favor de la ley; la segunda discusión sería indispensable únicamente en el caso de la oposición.

Finalmente, estas tensiones al interior del Congreso constituyente, muestran un momento donde culminó una larga tradición del parlamentarismo en México. Los nuevos mecanismos propuestos por el legislativo, en buena medida influenciado por una visión institucionalista – liberal, terminaron por inaugurar un paradigma que duraría hasta finales de la segunda mitad del siglo XX. Respecto a la reelección, no hubo cambios desde la Constitución Federal de 1824, si acaso, los debates aislados se produjeron sobre la figura del presidente de la República, pues parecía que la omnipresencia del Congreso estaba en un claro declive.

Para recapitular, en la primera mitad del siglo XIX, veremos que Israel Arroyo afirma que el estudio débil que se ha hecho de los constitucionalismos, ha ocasionado al menos tres errores en la compresión de este periodo. En primer término, es la idea de que la estructura republicana y el federalismo se entienden directamente como una construcción de la constitución de 1857, desdeñando las

prácticas de los años cuarenta. El segundo error radica en que no se manifiesta la continuidad de los legisladores entre estos dos constitucionalismos. [34]

En este sentido, nuevamente puede verse que Cecilia Noriega en su estudio muestra que de 1810 a 1857 hubo un total de 27 congresos y juntas en funciones, dando un total de 1,931 representantes. De este esta cifra general el 61.2% de los representantes no tenían experiencia previa como legisladores, y 38.8% tenían ya experiencia cuando menos una vez como diputados. Lo que quiere decir que durante este lapso de tiempo los congresos mexicanos estuvieron integrados mayoritariamente por legisladores con mucha experiencia.[35]

Adicionalmente existe más información que puntualiza sobre estas cifras. En el estudio de Noriega se contempla un índice de permanencia que va desde 1% a 25% dependiendo del congreso del que se trate. Para referir a tres momentos específicos, en 1842 se presentó el índice en 8.6%, en 1847 8.9% y en 1857 apenas en 1%. Ahora bien, se establece que 41 individuos fueron reelectos en 7 congresos y también se puntualiza que esta información fue obtenida de los listados nominales, y no propiamente del funcionamiento de los congresos.

En este sentido, estos índices que presenta Arroyo, que a su vez retoma de Noriega, pueden tener cierto tipo de variante puesto que hubo diputados que fueron nombrados pero que nunca tomaron posesión.[36] En consecuencia, la reelección en la primera mitad del siglo XIX presentó una actividad importante. En este lapso donde la ley permitía tal hecho, se demostró que los índices de permanencia (reelección) fueron altos.

---

[34] *Op. Cit*. p, 21.
[35] Noriega, C. (1994). Los grupos parlamentarios en los congresos, 1810 y 1857. Notas para su estudio. En Rojas, Beatriz. (Coord.). *El poder y el dinero, grupos y regiones mexicanos en el siglo XIX*. México: Instituto Mora.
[36] Arroyo, I. Op. cit, p. 21.

En los años posteriores a la constitución de 1857, se presentan un conjunto hechos que refieren a la reelección, aunque no del Poder Legislativo, no obstante, en esta relación entre poderes, resulta útil saber cuál fue el comportamiento legislativo respecto a esta institución en particular. En 1880 la legislatura de Guerrero inicia el proceso de reforma para que el artículo 78 constitucional determine que la reelección presidencial se podía llevar a cabo sin condición alguna. En este proceso surge la interrogante acerca de si el Congreso se encontraba facultado para llevar a cabo una reforma. De tal forma que la comisión argumentó que los criterios constitucionales se dividían en tres categorías:

a) Los reglamentos internos podían ser cambiados libremente.
b) Los preceptos principales (sufragio universal, la división de poderes, la consignación y amparo de los derechos del hombre) no podían ser alterados ya que atentaban contra el legítimo derecho de la libertad y los principios democráticos.
c) En base a los dos anteriores se llegó a concluir que los aquellos preceptos que contenían reglamentos al mismo tiempo contaban con un principio político, de tal forma que estas eran las características del artículo 78.

Tras diversos debates entre las comisiones que integraban la Cámara de Diputados, la reforma permaneció así durante tres años, al término de este tiempo se realizó otra iniciativa en la que argumentaban que la nación demandaba la reforma al mismo artículo, manteniéndolo en su estado original. La iniciativa fue apoyada por 22 congresos estatales.

Finalmente, entre los diversos argumentos, la dicha cámara agregó al proyecto una prescripción para que los gobernadores también pudieran ser reelectos, lo cual fue aprobado por ambas cámaras. A pesar de aquellas críticas de los antireleccionistas, en la que argumentaban que estas reformas modificaban por completo el sistema político del país, la reforma siguió adelante. Mientras los partidarios del porfiriato defendieron su posición en base a la idea de que Porfirio Díaz representaba un esquema de tranquilidad, orden paz pública y progreso.

Las transformaciones políticos-sociales que se habían proyectado sufrieron diversos atrasos a causa de las siguientes razones:

1) Se perdió la figura iusnaturalista del pequeño propietario-ciudadano con la finalidad de atraer inversión extranjera.
2) Se fortaleció el centralismo, disminuyendo la capacidad confederal y aminorando la soberanía de los estados.
3) El congreso desistió de defender sus facultades legislativas, de tal forma que le permitió al ejecutivo apropiarse de las decisiones más importantes en cuestiones tanto económicas como políticas.
4) Los elementos anteriores encaminaron a que el país se condujera de manera oligárquica.[37]

A efecto de lo anterior fue posible implantar una magistratura vitalicia, ya que como se ha mencionado, el ejecutivo se había convertido en director de las decisiones de la vida pública. A pesar de aquellas luchas continuas por parte de algunos legisladores, no fue posible lograr la transformación de la cultura política de un gobierno despótico, permitiendo el procedimiento de aquellas prácticas informales que por supuesto, contaban con la aprobación de poderosos actores políticos, así como la ratificación del *status quo* establecido en el artículo 78 constitucional.

En el transcurso del segundo Gobierno de Porfirio Díaz se dificultó continuar con proyecto iniciado por Manuel González acerca de la demarcación de la propiedad[38], lo anterior como consecuencia de que en su segundo periodo presidencial (1884), el país se encontraba seriamente deteriorado en el aspecto hacendario y financiero, como consecuencia del enorme gasto federal y la deflación de los ingresos fiscales, por lo cual la acción de gobierno priorizó en hacer frente a esta problemática. Debido a estos sucesos Justo Sierra hace un llamado a las autoridades legales y políticas para darle solución a tal acontecimiento, se dirigió principalmente a las cámaras legisladoras y Gobiernos

[37] Luna, M. (2006). *El congreso y la política mexicana 1857-1911* (p. 96). México: FCE.
[38] Esto como un evidente signo de las ideas liberalistas.

de los Estados, constituyéndose un Juez de Paz emanado de la sociedad y para resolver sus conflictos.

De tal discurso emerge una posibilidad de que la sociedad hipotecara sus derechos políticos a cambio de paz social, de lo cual en 1887 se reforman los artículos 78 y 109 constitucionales. La primera iniciativa estuvo encabezada por la legislatura del Estado de Puebla en la que se propone que el periodo presidencia se ampliara por dos años, mientras que la segunda fue propuesta emitida por José María Lozano, Guillermo Prieto José y Limatour apoyada por la diputación de Tlaxcala, su objetivo se fundaba en que se permitiera la reelección presidencial por una sola vez. Sin embargo la Comisión de Puntos Constitucionales y de Gobernación se negaron a llevar a cabo la prorroga bajo el argumento de que no estaban facultados para decidir sobre el tiempo de estancia presidencial. En la segunda iniciativa se buscaba que se cambiara el principio de la no reelección, principal respaldo de legitimidad en el Gobierno de Porfirio Díaz.

Para dar solución a las dificultades que se presentaban en ese momento, la comisión dictaminadora intentó dar solución, tenían dos asuntos sobre los cuales decidir: por un lado evitar la permanencia del jefe supremo de la nación en el poder, o inclinarse por la movilidad constante del gobierno. Los miembros de la comisión argumentaron que sí estaban a favor de la reelección para un nuevo periodo constitucional, pero no la permanencia en el poder; deseaban apoyar al pueblo en la elección de su nuevo mandatario así como fortalecer al gobierno para enfrentar los cambios económicos.

La Cámara de Diputados hizo una división doctrinaria; por un lado estaba la corriente principalista y la corriente histórica, y por el otro la corriente radical y evolucionista. Lo cual se traduce en que los primeros eran los tradicionales liberales constitucionalistas y los otros simplemente positivistas. Se podría definir como una división generacional, epistemológica y de proyectos políticos, pero todos de corte liberales. Para el caso de las comisiones de reelección era evidente que el problema debía resolverse con los principios liberales y a través de procedimientos rigurosamente constitucionales. Sin embargo, para los

positivistas su proceder estaba basado principalmente en leyes de organización social más que por criterios constitucionales.

Al final, el balance general sobre la reelección en el siglo XIX es que en la primera mitad hubo un alto índice de circularidad, mientras que en la segunda parte y hacia los años del porfiriato, se acrecentó el nivel de reelección. Desde Cádiz hasta la Constitución de 1917 sólo hay una ruptura respecto a la reelección en México (1824), durante la mayor parte del siglo XIX la ley aceptó la reelección de los diputados federales. El siguiente cuadro muestra el camino que esta institución siguió en los congresos constituyentes:

Relación entre año y postura frente a la reelección

Constitución	Postura respecto a la reelección
1812	En contra
1814[39]	En contra
1824	A favor
1836	A favor
1847	A favor
1857	A favor
1874[40]	A favor
1917	A favor

Fuente: elaboración propia a partir de Leyes Fundamentales de México de Tena Ramírez.

En el siglo XX, en el contexto de la promulgación de la constitución de 1917, hubo un debate importante sobre la reelección del presidente de la República, pero no para el caso legislativo.[41] Esto fue un hecho coincidente con

[39] El decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana (comúnmente conocida como la Constitución de Apatzingán) de 1814, en su artículo 57 señaló que los diputados no podrían ser reelectos, salvo tras haber trascurrido una diputación (como actualmente sucede). Sin embargo, esta constitución no fue abordada en esta discusión puesto que al ser producto de un movimiento insurgente, en realidad nunca fue aprobada ni tuvo carácter oficial. Sin embargo, es importante señalar que al menos un grupo (en este caso el insurgente) no apoyaba la idea de que los diputados pudieran reelegirse de forma consecutiva.

[40] En este año hubo una serie de reformas a la constitución, sin embargo dentro de estas reformas, tampoco se incluyó la prohibición a la reelección consecutiva. Esta reforma tampoco fue considerada en este debate puesto que como puede verse, sólo se analizaron las nuevas constituciones.

[41] Véase diario de debates del congreso constituyente, 1916-1917, tomo II, México, INEHRM, 1985.

los postulados políticos emanados de la revolución mexicana. Sin embargo, sobre la reelección legislativa evidentemente no hubo modificación alguna respecto al constituyente de 1857. Este hecho resulta extraordinario si se considera que en aquel momento existía una percepción de desconfianza entre la ciudadanía y las instituciones políticas. Aunque ya se ha señalado, a partir de esto se refuerza la idea de que el sentimiento antirreelecionista se identificó directamente sobre tema del presidente de la República, por tal razón, es un error enclavar la discusión de los años posteriores a parir de esta idea.

Uno de los aspectos sustanciales que pueden resaltarse de gran parte del siglo XIX, e incluso hasta los primeros años del XX, es la permanencia de la actividad electoral en México. Como lo señala Carlos Bravo, entre 1876 y 1911 no dejaron de celebrarse elecciones,[42] y aun cuando hubo tensiones, la la actividad electoral en términos de elecciones constitucionales, fue sustancial e importante. Evidentemente uno de los lugares más comunes en las discusiones de la historiografía oficial, es la idea de que el siglo XIX fue de gran inestabilidad y algidez en muchas dimensiones, sin embargo, estas aseveraciones no se sostienen fácilmente ante los estudios realizados por Cecilia Noriega y los propios datos que arrojan nuestros cuadros.

De 1926 a 1933 existió un elevado porcentaje de reelección entre los diputados[43], y los procesos electorales no dejaron de celebrarse. Ahora una pregunta importante, es si la existencia de elecciones periódicas garantizó un porcentaje significativo de reelección en cuanto a Diputados Federales se refiere, o si por el contrario, se produjo una esclerosis legislativa, y los representantes no mostraban gran interés por hacerlo. Para responder a esta pregunta habrá que acudir a cifras presentadas por Georgette José Valenzuela, quien señala que antes de 1933, en la Cámara de Diputados, de 2,414 diputados federales (propietarios y suplentes) se reeligieron solamente 315, es decir; 13.09%.[44]

---

[42] Bravo, C. (2010). Las elecciones de gobernantes durante el porfiriato. En Camp, Roderic. *Elecciones y gobierno representativo en México (1810-1910)*, México: FCE.
[43] Roderic. C. (1992). *Mexican Political Biographies*, 1884-1933 Austin: Austin University.
[44] Valenzuela, J. (2007). Reelección en la Cámara de Diputados Federal de 1916 a 1924 (p, 413). En Espinoza Toledo, R. y Weldom, J. (Coord.) *Para qué sirve el poder legislativo*. PURRÚA.

En este sentido, se observa con claridad que ante la posibilidad de elecciones recurrentes, y la viabilidad legal para hacerlo, los diputados no tenían muchos incentivos para aspirar a un segundo periodo de la Cámara de Diputados, pues el porcentaje de reelección consecutiva, apenas rebasaba el diez por ciento.[45] Estaba claro que el diez por ciento de legisladores que permanecían por más de un periodo en la Cámara de diputados, era por que pertenecía evidentemente al partido de Estado (y contaba con su voluntad), o que apenas representaba oposición, pero que presentaba muchos obstáculos para aspirar a una segunda diputación.

[45] Esto contrastó el efecto de los primeros años del si XX y hasta la promulgación de la Constitución de 1917, donde el porcentaje de reelección fue alto.

La ruptura: el modelo de reelección intermitente

En 1933, nace otro momento clave en la discusión de la reelección, toda vez que se cierra el ciclo que había comenzado en 1824. Fue el momento de la reforma al artículo 59 de la constitución, donde finalmente se prohibió con claridad legal la posibilidad de reelegirse para un periodo inmediato por parte de los legisladores federales. Se cerraron ciento nueve años de un paradigma que pareciera ser que en la discusión contemporánea de la reelección, se tiene por momentos olvidado. Pero es importante ir por partes y recapitular un apartado del contexto histórico a fin de enlazar a ambos siglos.

La idea de la reelección en 1824 era más bien una indefinición que un postulado político, es decir, las tensiones políticas en cierto sentido no proporcionaron al poder ejecutivo un alto grado de centralización o una categoría de plenipotenciario, y sin embargo los Congresos sí tenían un papel importante en la discusión de las decisiones del país, de ahí que muchos parlamentarios de la época cobraran cierta distinción al ser hombres importantes dentro de alguna de las cámaras. Bajo esta idea, es interesante preguntarse sobre las motivaciones y las variables que confluyeron para pensar en la modificación a la Constitución y prohibir la reelección definitivamente en1933.

El *lugar más común* para abordar este tema es a partir del famoso postulado revolucionario de Francisco I. Madero; “sufragio efectivo no reelección”, sin embargo es erróneo pensar la reelección de legisladores en esta clave, es decir, adoptar posturas deterministas para tratar de explicar un tema que es multifactorial y que tiene muchas aristas, no es la mejor vía para abordar el tema. De tal forma que aquella idea que hacía referencia a la reelección del “poder ejecutivo”, de ninguna forma se conectaba directamente con la reelección de los “legisladores”, de tal suerte que quienes en su momento fueron detractores de la reelección consecutiva, utilizaron éste precepto como centro de sus argumentos. Y actualmente es muy frecuente abordar la discusión de la reelección a partir de esta visión que podría ser vinculante en algún momento, pero que no puede convertirse en un eje medular en la compresión de este hecho.

A diferencia de la idea de Madero, la prohibición de la reelección, a decir de Carey no vino de una insurgencia social como sí lo fue en algunos países latinoamericanos como Costa Rica, o asiáticos como Filipinas. El establecimiento de ésta se originó en la cúpula de las élites políticas que pretendían constituir un partido nacional más fuerte.[46] Aquí puede encontrarse una primera dimensión de los verdaderos objetivos y motivaciones de este paradigma. Para explicar esto debe recordarse que durante el final de los años de violencia y crispación política (periodo revolucionario), el país tuvo una desconfiguración de los poderes públicos significativa.

Aquí se generaron vacíos de poder, hecho que ocasionó que existiera una tensión entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. De la misma forma la disputa por el poder se acrecentó más que nunca, toda vez que los liderazgos, los jefes políticos y los cacicazgos luchaban incansablemente por tomar aquel poder que institucionalmente les era difícil conseguir, y tal como lo señala Rogelio Hernández; el Congreso era un espacio de disputa entre las fracciones políticas en el que las fuerzas locales se expresaban y agrupaban.[47]

Hablando de los inicios de la reforma antirreleccionista (de1932), el presidente Calles había construido un discurso a favor de la prohibición de la reelección, que en términos generales señalaba que los grupos políticos y poderosos (paradójicamente) tenían la concentración de poder bajo el término *"carro completo"*, que significa que en las elecciones ganaban todos los espacios de representación y los mantenían durante tiempo prolongado. Además expresó un reclamo hacia las oportunidades para los hombres jóvenes en la política.

En realidad las intenciones del denominado "jefe máximo de la revolución" eran otras. Estaba implícita la idea de fortalecer un recién creado Partido Nacional Revolucionario (PNR) y la institucionalización de las distintas fuerzas

---

[46] Carey, J (2006). *Límites a la reelección y representación legislativa*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).
[47] Hernández, R. (2001). *La participación de los diputados en una época de reelección*. En Villegas G. y Hernández, R. (coords.) *Los legisladores ante las reformas políticas de México*. México: COLMEX.

de la revolución. En ese mismo año Calles convocó a un congreso nacional de legislaturas locales a fin de discutir el tema, no obstante ante la ausencia de acuerdos, el Partido Nacional Revolucionario se vio en la necesidad de llevar a cabo una convención que tuvo como objetivo específico discutir el mismo tema, lo que refuerza la idea que el naciente partido no sólo pretendía monopolizar el poder político en aquel momento, sino que de esta forma habría de emprender un proyecto que duraría mucho años.

En esta convención, a diferencia de lo que sucedió en el congreso nacional de legislaturas, además de políticos posicionados en puestos legislativos, hubo gran variedad de activistas del PNR. La dirigencia nacional de este partido logró el control de la comisión redactora de los acuerdos finales. La idea era llegar a la modificación sin algún tipo de riesgo.[48] La propuesta final de la comisión redactora constó de seis puntos:

1. Un sólo periodo sin posibilidad a reelección para la presidencia de la República y los gobernadores de los Estados.
2. No reelección consecutiva para los miembros de la cámara de diputados y el Senado y todos los puestos electivos de los Estados y municipios.
3. Extensión de mandato a los senadores, se aumentó de cuatro a seis años.
4. Extensión de mandato a los miembros de la cámara de diputados. Los congresos estatales y todos los cargos electivos en los municipios se aumentaron de dos a tres años.
5. Suspensión de las elecciones senatoriales intermedias. Los dos senadores se elegirían en los mismos comicios y en concurrencia con el presidente.
6. Prohibición de los legisladores de presentarse como candidatos al congreso antes de que concluya el periodo para el que fueron electos.

Plutarco Elías Calles fue la figura principal de la campaña a favor de la no reelección, el argumento era establecer una medida contra la apropiación de los

[48] Weldom, J. (1994) Congress political machine and the Maximato; the no reelection reform of 1933. Ponencia presentada en la reunión de la asociación de estudios latinoamericanos: Georgia.

cargos públicos por parte de los caudillos y caciques locales; era el inicio del patrimonialismo que en años posteriores arraigaría al PRI en el poder. En un discurso que fue dirigido a los gobernadores de los Estados y otros líderes, calles señaló:

> Creo un deber señalarles los defectos dentro de la organización revolucionaria. Uno de ellos, de los más grandes, es el de la política de carro completo….Debemos tener un espíritu más amplio y no ser exclusivistas, cuando se trate de llamar a los puestos públicos a los nuevos hombres. La revolución se ha venido reduciendo a esto, se ha venido contrayendo hasta disminuir su contenido. Es preciso traer a muchos de los grupos revolucionarios que hoy se encuentran alejados del gobierno y hasta que se creen en la oposición. Atraer a estos revolucionarios que se forman en grupos aislados, que se encuentran en el ejército, en las organizaciones obreras y campesinas, en todas partes. Con estos elementos hay que reconstruir el frente revolucionario. No hay que ir desmembrando a la revolución, destruyéndola, hay que haces una sola, unida, fuerte, para apoyar al gobierno.[49]

Con estas palabras, Calles demostró que se auto asumía como el gran cohesionador de la revolución. Claramente dijo que los inconformes y los resentidos debían unirse al pacto posrevolucionario. Intrínsecamente expuso un plan de amigo – enemigo. La prohibición de la reelección fue un buen comienzo para dicho plan. Las cámaras empresariales, las ligas agrarias, los nacientes sindicatos, los grupos de poder, con esta y otras decisiones finalmente iban a perder algunos de los espacios que por méritos propios periódicamente le arrebataban al presidente de la república, pero por otra parte ganaría ciertas canonjías reconocidas en la ley. En todo caso, lo que se pretendía era exclusivamente la centralización del poder político.

Al año siguiente, específicamente el 29 de abril de 1933, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma al artículo 59 de la constitución, que prohibió la reelección consecutiva de Diputados Federales, Senadores,

[49] Este discurso fue pronunciado como parte de los preparativos para el Congreso Nacional de Legislaturas. Exelsior, 31 de octubre de 1931. Citado en Lajous, A. (1979). Los orígenes del partido único. México: UNAM

Presidentes Municipales y Gobernadores a propuesta del Partido Nacional Revolucionario.[50] Además de que se amplió el periodo de los diputados federales de dos a tres años, y de cuatro a seis años para el caso de los senadores. Así se inauguró un periodo donde la presidencia de la República cobraría muchos signos de autoritarismo, y por supuesto, la relativa independencia que tenían los diputados ente la posibilidad de reelegirse, se vio seriamente mermada.

Bajo esta idea, se ha afirmado que fue en ese momento donde el Poder Legislativo dejó de ser en realidad un contrapeso del Poder Ejecutivo. Y más aún, el Partido Nacional Revolucionario, también en aquel momento le dio personalidad jurídica a la mayoría de los sectores interesados en preservar los espacios de poder obtenidos del entonces reciente proceso revolucionario, hecho que se le ha denominado como la revolución institucionalizada.

Weldom, señala que la reforma ocurrida en 1933 contribuyó ampliamente a la centralización de poderes en torno al liderazgo del partido de Estado, y se debilitaron aún más los pequeños partidos de oposición y las estructuras políticas locales en beneficio del Comité Ejecutivo Nacional de PNR, lo que ocasionó un fuerte presidencialismo y supremacía del poder ejecutivo ante el Congreso de la Unión.[51] En este sentido Benito Nacif opina que la reforma tuvo varias consecuencias, entre las que destacan dos fundamentalmente; la primera de ellas se constituyó en un paradigma que permitía un intercambio (rotación) bastante recurrente de espacios públicos, como consecuencia de sanciones y premios que el ejecutivo imponía ante su avasallante crecimiento en cuanto a poder se refiere, es decir, el presidente de la República decidía (premiaba o castigaba) a funcionarios y servidores públicos que ofrecían lealtad o traición.

Y la segunda consecuencia, fue la total desestimación para la generación de cuadros de los partidos políticos de oposición, para presentar candidatos en

---

[50] Jaimes, D. ¿Cómo fortalecer el poder legislativo federal en México?: el caso de la reelección inmediata de los miembros del congreso [en línea] 2011, (julio-diciembre) : [fecha de consulta: 23 de octubre de 2013]disponible en:
http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88520881003 issn 1405-9193

[51] Weldom, J (2003). *El congreso y las maquinarias políticas locales y del maximato: las reformas no reeleccionistas de 1933*. En Dworak, F. El legislador e examen. México: FCE.

las elecciones, toda vez que ya no era promisorio que se pudiera generar una carrera parlamentaria,[52] pues al avizorarse una campaña muy complicada desde el inicio, se constituía un escenario propicio para que sólo quienes tenían un gran capital político y económico, tuvieran las posibilidades reales de competir con las prácticas autoritarias del poder ejecutivo, así, los pequeños competidores, no representaban peligro alguno hacia los intereses políticos del mismo.

A partir de ese momento las estructuras políticas de México de alinearon de tal forma que la competencia política pasó a segundo plano. Bajo la perspectiva de Nacif, se reafirma la idea al señalar que era natural que los incentivos para participar en los procesos electorales hayan sido cada vez menos, pues aunado a las dificultades para acceder a los espacios de representación, los aspirantes tenían que enfrentar una gestión de sólo tres años, lo que significa pocas herramientas ante los embates del autoritarismo del poder ejecutivo.

En el caso de quienes lograban acceder al cargo en condiciones desfavorables, después de una gestión de tres años, seguía generalmente un retiro obligatorio ante las condiciones que mencionadas. Si se pensaba en una carrera parlamentaria de quince años bajo el esquema de no reelección, seis deberían pasarse fuera de la diputación, cosa que resultó poco alentador. Con todo, este sería el esquema que a partir de ese momento habría de convertirse en un verdadero postulado fuertemente arraigado en las esferas del poder político en México.

En el proceso histórico (desde la promulgación de la constitución de Cádiz) están presentes algunos eslabones que muestran los momentos más importantes respecto a la reelección en México. Bajo esta perspectiva, no se puede afirmar que la reelección sea exclusivamente un debate contemporáneo, pues las discusiones preliminares comienzan apenas entrado el siglo XIX, particularmente con la promulgación de la constitución de Cádiz. Así, se

[52] Nacif, B. (2001). *La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la cámara de diputados en México*. En Villegas, G. y Hernández, R. (Coords.) Los legisladores ante las reformas políticas en México. México: COLMEX.

vislumbra que la mayor parte de la configuración actual del sistema político mexicano, sigue teniendo sus orígenes en el proceso político del siglo XIX.

Otra muestra de esto es la medición de la representatividad en términos numéricos, pues el criterio poblacional hasta la fecha sigue siendo el instrumento para definir los distritos electorales, sólo por mencionar un ejemplo. Hoy, los Congresos representativos están integrados en función del número de habitantes en los distritos electorales. Y aunque actualmente las normas pueden ostentarse de sofisticadas, en realidad el origen y espíritu se encuentra en el constitucionalismo del siglo XIX.

Ya que se han revisado brevemente las formas de integración y las principales características en las constituciones para comprender nuestro objeto de estudio, ahora toca el turno de discutir acerca de lo que sucedió posterior la reforma constitucional de 1933. Abundan los estudios comparados, y se buscan experiencias en la discusión contemporánea sobre la reelección, sin embargo, la mayoría de dichas investigaciones, carecen de uno los principios más elementales de este ejercicio; las características del sistema político mexicano son especialmente particulares, incluso las profundas desigualdades de todos los rubros, hacen impensable la comparación de las estructuras de México, con otras latitudes, principalmente con el caso norteamericano.

Sin embargo, en más de un siglo se ha contemplado la reelección en México, tiempo suficiente para discutir ampliamente acerca de este proceso histórico y sus implicaciones con la posibilidad de reelección consecutiva. A partir de esto, se retoma la idea de que la *amnesia histórica* en materia de reelección es un error frecuente en las grandes discusiones de este país, pues es ahí donde se encuentran los enclaves más importantes. Por esta razón es de destacarse que México ha pasado más tiempo bajo este esquema de reelección consecutiva, que bajo la reelección intermitente, de ahí que las ideas antireeleccionistas que se fundan en pruritos de conservación y estabilidad política, estén viciadas de origen.

Una vez que se tiene un panorama sobre el comportamiento de los legisladores en el siglo XIX, donde sí era posible la reelección, ahora debe discutirse sobre el periodo donde ya no era posible este hecho. El funcionamiento del Congreso de la Unión en el siglo pasado, adquiere vital importancia al conocer el nivel de circularidad (no reelección) de sus integrantes en distintos momento de este siglo. Aunque la posibilidad de reelección inmediata estaba cancelada, es fundamental estudiar la forma en que los legisladores asistieron al recinto legislativo durante varias décadas.

Rogelio Hernández apunta que de 1917 a 1940 el 75% de los diputados ocuparon el escaño una sola vez en la cámara de diputados. Mientras que los diputados que estuvieron en dos periodos representaron el 16%, y sólo 9% de los mismos habían estado en tres ocasiones en la cámara de diputados. [53] Estos datos son útiles para tener un panorama general de sobre el nivel de permanencia, pero para conocer a detalle el comportamiento de los congresos en materia de reelección, es necesario desarrollar un ejercicio que arroje resultados más puntuales.

Por ejemplo, de este 75% que señala Hernández, no hay información de la ruta legislativa que siguieron estos legisladores. En el capítulo siguiente, precisamente presentaremos un ejercicio donde establecen parámetros de permanencia en la cámara de diputados en un periodo determinado, pero con una ruta "legislativa establecida". Este último concepto está asociado al camino que los legisladores han presentado y la respectiva relación entre las dos cámaras legislativas.

De esta forma, puede observarse que de acuerdo a las cifras mostradas por Hernández, el nivel de reelección entre los diputados que ocuparon un escaño entre 1917 y 1940, sólo alcanzó el 14% en promedio.[54] Este hecho puede

[53] Hernández, R (2001). Los legisladores y las reformas políticas de México. México: COLMEX, p. 51.

[54] Cabe señalar que en este ahora se hará un pequeño matiz en términos de lenguaje. Al hablar de reelección –en el contexto donde no es posible- en realidad se refiere a la reelección "intermitente", es decir, cuando se ha tenido que esperar una legislatura para regresar al congreso. El ejemplo lo tenemos cuando un diputado ha estado en la legislatura LIII de los diputados y posteriormente ha regresado en la LV (estando fuera de la legislatura LIV). No

tener una conexión con varios aspectos. El primero y más razonable tiene que ver con las ya mencionadas limitaciones de una carrera parlamentaria, aunque también podría pensarse en una escasa participación social para apoyar a candidatos de oposición, o simplemente hay quienes han aventurado la idea de una escasa cultura política de los legisladores para no reelegirse.[55]

Por otro lado, el hecho de que el porcentaje de reelección en este periodo haya sido muy bajo, no significa que las aspiraciones de participación política de los actores también hayan sido cortas. Ante tal hecho, Schlesinger ha utilizado el concepto "ambición progresiva", para referir a la aspiración de los políticos tendientes a conseguir un cargo más importante que aquel que posee en ese momento.[56] Dicho de otra forma, hay un desdén por aspirar a repetir en el cargo, ante la posibilidad de ascender a un espacio de poder más alto. Esta quizá podría ser una explicación más seductora respecto a la ausencia de las carreras legislativas largas. Es decir, no significa que los políticos no hayan querido pertenecer más a su cámara (concretamente a la de diputados), sino que prefieren seguir su carrera parlamentaria –o de gobierno- en otro escaño.

Por ejemplo, cuando un diputado federal termina su gestión, éste preferiría ir al Senado. O un presidente municipal hacia una diputación Federal. O quizá un senador a gobernador. O un gobernador aspiraría a la presidencia de la República. Es decir, bajo esta visión se da cierta solidez a la idea de que efectivamente en este periodo hubo una gran desestimación por reelegirse, y de esta forma ir construyendo una carrera parlamentaria. Pero lo interesante es saber por qué sucedió tal cosa.

De cualquier forma, una meta atractiva para un representante popular saliente es en cualquier caso, un escaño superior. Tal como se señala Nacif, una

---

sucede así para el caso de la reelección cuando se aumenta la variable del Senado. En el caso de los tiempos sean coincidentes, existe la posibilidad de que haya un esquema donde un diputado vaya de forma "inmediata" a la cámara de senadores (después de la Cámara de Diputados) y posteriormente regrese a la cámara de diputados. Bajo esta dinámica sí puede hablarse de reelección consecutiva (aunque no para la misma cámara).

[55] Aunque hay que considerar que en los siete años que van 1933 hasta 1940, legalmente ya no era posible la reelección consecutiva.

[56] Schlesinger, J. (1991). Political parties and the winning of office. Michigan: The university the Michigan press.

de las aspiraciones más frecuentes de los diputados federales son las gubernaturas, pues esta posición es incluso superior a la del Senado de la República, pues los gobiernos estatales tienen más poder al tener un presupuesto propio y y concentrarse el poder en una sola persona, no así en el Senado, donde el poder debe compartirse entre 127 personas más.

De la misma forma el hecho se hace más atractivo, toda vez que el número de gobiernos estatales son menos que los lugares disponibles en el senado. En el periodo comprendido de 1976 a 1995, el 21% de los gobernadores del país fueron antes diputados federales.[57] En este sentido, si bien dicho porcentaje no representa la mayoría, también hay que considerar que el porcentaje restante se reparte en las otras posibilidades de espacios de elección popular, incluso desde la idea que algunos llegaron sin antecedentes recientes en el poder.

Otra de las modificaciones que años más tarde se implantaron para el fortalecimiento del centralismo político en México, se suscitó nueve meses después de que el congreso aprobara la reforma entireeleecionista como consecuencia de la convención nacional de PNR. En este nuevo gran encuentro se acordó otro de los elementos determinantes para los planes del gran partido político. Se disolvieron los partidos políticos locales y regionales que integraban en aquel momento al PNR. Aunque en el nuevo esquema de control político los partidos políticos locales ya habían perdido grado de capital político, con esta modificación se diluyó totalmente cualquier forma de competencia política regional o local. [58]

Los años que vinieron después de la reforma al artículo 59 fueron realmente desalentadores en cuanto a las aspiraciones de los diputados para volver a participar, o para decirlo que otra forma, reelegirse de forma intermitente. Solo quienes formaban parte de los círculos más cercanos al presidente en turno,

[57] Nacif, B. (1998) Para comprender la disciplina de partido en la cámara de diputados en México: el modelo de partido centralizado (p. 14). México: LVII Legislatura del H. Congreso de la Unión.
[58] Paoli, F (1985). Legislación electoral y proceso político 1917-1982 (p. 129). En González Casanova, P. (Ed). Las elecciones en México; evolución y perspectivas. México: SIGLO XXI.

sabían que su carrera política estaba asegurada, pero quienes no estaban en esta circunstancia, optaron por apartarse de la escena política.

Más adelante, las transformaciones al sistema político mexicano seguirían bajo la misma idea de garantizar y acentuar las aspiraciones políticas del presidente en turno. En 1946 apareció la nueva ley electoral que sustituyó a la de 1918. En esta nueva ley se introdujo el mecanismo que prohibió a los políticos tener acceso a la participación como candidato, sino era mediante la postulación de un partido político.[59] Hasta hace poco tiempo, el monopolio de los partidos políticos en México para postular candidatos aún era legal, sin embargo, en 2013 el Congreso de la Unión aprobó la modificación a los artículos 116 y 122 de la constitución, a fin de que los ciudadanos puedan participar como candidatos de elección popular, sin intermediación de los partidos políticos.El funcionamiento de este nuevo esquema no está aún probado. Existen muchos factores que ponen en duda el éxito de este nuevo modelo de candidaturas “ciudadanas”, el principal dilema es el aspecto de financiamiento, aún no queda muy claro cómo se podrían equilibrar las condiciones de competencia entre las entidades políticas (los partidos) y los ciudadanos. Sin embargo, este es el origen del monopolio partidista en México.

En los años posteriores, a partir de la década de1940, siguieron más modificaciones a la constitución orientadas al fortalecimiento de un partido político dominante, ahora ya con el nombre de Partido Revolucionario Institucional. El vaivén legal de la reelección durante la segunda mitad del siglo XX se explicará en el siguiente capítulo. Sin embargo, ahora la intención es mostrar el proceso de supremacía que el PRI fue acuñando desde su nacimiento hasta los últimos años del siglo pasado. Benito Nacif señala que el poder de este partido no nació propiamente a partir de la estructura formal del partido, sino mediante su posición como coordinador central de todos los cuadros políticos en todos los puestos de elección popular,[60] que a su vez, fue consecuencia de la

[59] *Ibídem.*
[60] Nacif, Benito (1997). La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la cámara de diputados de México (p. 11) Ciudad de México: CIDE

reforma de 1933. Por esta razón este momento de ruptura es fundamental para entender la configuración del PRI durante la mayor parte de siglo XX.

En el siguiente capítulo se mostrará uno de los momentos torales para la vida de este partido político. La intención no es hacer una historia del PRI, simplemente es necesario identificar algunos de lapsos significativos que también modificaron en su momento al sistema político mexicano. Se habla del año de 1997, y sobre esto se profundizará más adelante, pero por ahora solo es importante señalar que por primera vez este partido, pierde la mayoría en la cámara de diputados. La configuración es nueva, la forma para la producción del entramado legal a partir de este momento fue diferente, ante la necesidad de negociación con otros partidos político.

Quizá se habla del nacimiento de un verdadero sistema de competencia política (al menos al interior del congreso mexicano). Lo cierto es que, el ejercicio empírico que expone esta investigación, se plantea justamente en el periodo que comienza en 1997. Se ha considerado que el desarrollo del mismo estudio en otras condiciones de competencia política (antes de este periodo por ejemplo), tendría resultamos más o menos previsibles. Sin embargo, esta nueva configuración en la Cámara de Diputados, fue un aspecto central en dl estudio que se presenta a continuación.

Sobre esta investigación conviene adelantar que uno de los objetivos fundamentales, es tener un margen sólido para reflexionar la reelección en en una clave donde se gestión un periodo de competencia política que rompe que una estructura vieja y obesa. Ciertamente, los resultados de este ejercicio proporcionan información consistente y precisa respecto al movimiento en la Cámara de Diputados en materia de reelección, sin embargo, es importante aclarar que los resultados siempre están sujetos a una visión cualitativa.[61] En

[61] El trabajo estadístico que se ha desarrollado en esta investigación y que en el siguiente capítulo se desarrollará, no debe considerarse como positivista. Carlos Mallorquín, afirma que el rigor metodológico con el que se analiza o estudia un fenómeno social, no obliga a que sus resultados deban convertirse en leyes rígidas. Recordemos que una característica principal del positivismo, es que las conclusiones de los enfoques son equivalentes a reglas o postulados acabados. En este caso, los resultados del presente trabajo de investigación, son tan diversos y

esto radica precisamente la riqueza de este trabajo. Los resultados se presentan y son producto de un ejercicio con rigor metodológico.

heterogéneos como el propio sistema político mexicano. Véase Mallorquín, C. (1999). ¿Metodología o ciencia social?. México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Capítulo II. Vuelta y ruptura a la reelección intermitente

Este capítulo está conformado por dos ejes fundamentalmente. El primero presenta los resultados de la investigación realizada, y en el segundo se expone la discusión contemporánea sobre la reelección en México. Al final, se hacen algunas consideraciones y reflexiones finales. En el primer caso se responde a la ausencia de un estudio empírico que respalde las posiciones en el debate contemporáneo. Cecilia Noriega ha mostrado de forma sólida el comportamiento de la Cámara de Diputados en el siglo XIX, y a partir de ahí, pudo saberse si había y no reelección y en qué medida. Rogelio Hernández por su parte, mostró el nivel de reelección en la segunda mitad del siglo XX, hecho que muestra el comportamiento de la Cámara de Diputados ya en un esquema de no reelección.

El debate contemporáneo sobre el presente objeto de estudio ha sido intenso especialmente durante los últimos 10 años. En la propia reforma del Estado, la reelección se ha configurado como uno de los ejes articuladores del cambio político México. Sin embargo, pareciera ser que toda la discusión se en el gran terreno de lo especulativo. La ausencia de un estudio que muestre el estado real de la reelección en México bajo el nuevo esquema de competencia política, sin duda ha debilitado profundamente este debate.

Todas las posturas y debates sistemáticamente se han realizado a partir de sucesos del pasado o de experiencias extranjeras como ya se dijo, pero no se encuentran hasta hoy elementos numéricos que respalden este conjunto de reflexiones académicas y periodísticas. En todo caso la reelección y todos los grandes debates que dan forma al Estado mexicano, deben ir acompañados de hechos contundentes que hagan menos especulativo el debate. En el caso de la reelección, en los últimos años ha habido aproximaciones generales como las de Nacif, donde se da cuenta de carreras parlamentarias, pero no se profundiza en los casos particulares de las mismas.[62]

[62] Esto no quiere decir los estudios hechos hasta ahora carezcan de consistencia, sino que simplemente no han sido orientados el fin que hemos señalado.

Hasta hoy no se sabe con qué frecuencia los Diputados Federales se reeligen y bajo qué condiciones. Finalmente el objetivo del presente ejercicio es convertirse en un revulsivo que refresque el debate. Las nuevas reglas de competencia y la no persistencia de un partido dominante (al menos estadísticamente hablando), deben considerarse en el estudio actual de la reelección. Cuando se dijo que los resultados finales pueden ser interpretados de diversas formas, la idea no es llegar al mismo error de una reflexión maniquea sobre si la reelección es conveniente o no para México. El propósito en todos los casos es mostrar los alcances y los dilemas de esta institución.

En el segundo y último apartado de este capítulo, se expone el debate contemporáneo de la reelección, desde los primeros planteamientos de la forma del Estado, hasta las propuestas de la reforma político electoral de 2013. Al interior de esta discusión, aparecen algunos planteamientos de fondo. Al inicio de este trabajo se dijo que el vector democrático no sería un eje de esta investigación, no obstante, a esta altura, discutiremos sobre los nexos que hay entre la institución de la reelección consecutiva, con otras variables como los valores democráticos, la estabilidad de las instituciones políticas, la representatividad respecto a los diputados de mayoría relativa y los de representación proporcional, en suma, todos los enclaves que convergen en torno al paradigma democrático en México.

Finalmente, se presenta una reflexión final a partir de todos los momentos de este trabajo de investigación. A lo largo del primer capítulo se planteó con cierta insistencia que la historia de la reelección en México ha sido sistemáticamente desdeñada para la construcción de los nuevos debates. Por otra lado, tenemos el segundo quiebre con la reforma de 1933 y el nacimiento de la supremacía del partido dominante. Más adelante, están los resultados del estudio empírico, y finalmente la cronología de un debate reciente sobre la reelección legislativa. A partir de este conjunto de cosas, se tratará de establecer una nueva ruta de la reelección.

Rotación y permanencia de diputados federales de la era competitiva: 1997-2013

Sobra decir que aunque en la última década del siglo XX las condiciones de competencia política era cada vez más altas, aun en el periodo señalado 1976-1995, México vivía un esquema autoritario de poder donde la mayoría de los legisladores en el Congreso de la Unión aún la conservaba el PRI, hecho que lleva a concluir que gran parte de los actores políticos referidos anteriormente pertenecieron a este partido político. La reelección y la hegemonía de este partido sí pueden ser dos elementos vinculantes.

No podría estudiarse de la misma forma el papel de los legisladores en un país con un sistema de partidos competitivo, que en uno (como México) donde persistieron estructuras altamente rígidas y donde el equilibrio de poderes era más un deseo común. Es por esta razón que el caso mexicano adquiere una significación especial, pues con todo, la configuración de los Congresos en gran medida puede entenderse a partir de las formas dominantes que adoptó el Estado mexicano con un partido dominante al interior.

En un estudio llevado a cabo en los primeros años del siglo XXI, Lujambio señala que el 85% de los diputados no tiene experiencia previa como legislador y que la gran mayoría de estos son "amateurs", y adopta una postura más radical al decir que la prohibición de la reelección en México, es una prohibición absoluta,[63] es decir, erradica por completo el concepto de reelección intermitente, además afirma que algunas de las consecuencias más negativas de este hecho, son la pobre institucionalidad de los congresos en México (incluido el congreso de la unión)[64].

[63] Concepto con el que no coincidimos, puesto que ya hemos discutido que la reelección intermitente sí ha funcionado durante todo el siglo XX y lo que llevamos de este. Aunque como ya dijimos, para efectos de nuestro estudio, hemos dado por denominarle –momentáneamente- reelección consecutiva, esto debido a que más adelante nos será útil para analizar el trabajo cuantitativo.

[64] Lujambio, A (2004). Los congresos locales: la precaria institucionalidad. En Balkin R. (Coord.) El Poder Legislativo Estatal en México. Análisis y diagnóstico. México: Cámara de diputados.

En este caso, si se considera que una de las características de la institucionalidad, es la estabilidad, entonces sí puede afirmarse que la *no reelección* disminuye los niveles de institucionalidad, esto por supuesto incluye la *no profesionalización de sus miembros*[65]. En este mismo sentido, otro de los aspectos negativos es la calidad de las leyes. En este punto, sobra decir que uno de los trabajos más importantes en la Cámara Diputados se hace al interior de las comisiones, en este sentido, la incapacidad, el poco conocimiento y la inexperiencia podría traer malos resultados en el trabajo de las comisiones, es decir, la producción del marco normativo se considera como una de las consecuencias de este debate para cualquiera de los casos: reelección consecutiva o no.

Es importante señalar que este trabajo de investigación no tiene entre sus prioridades aproximar posturas respecto a la conveniencia o no de implementar la reelección de legisladores, pero deben enunciarse algunas visiones que los debates contemporáneos han manifestado a favor o en contra. En este sentido la reelección es una institución que puede traer muchos beneficios pero por el contrario problemas de acuerdo a la propia naturaleza del sistema político mexicano. Tener legisladores profesionales a nadie haría daño. Lo cierto es que la permanencia por más de un periodo por parte de un diputado federal, no garantiza en lo más mínimo que dicho legislador se convierta en profesional sólo por ese simple hecho.

La profesionalización legislativa implica un análisis por separado, pues son otros factores los que están en juego ante tal hecho. Comúnmente se ha considerado que la reelección consecutiva o la permanencia prolongada de los legisladores “automáticamente” condiciona una profesionalización en el cargo. La profesionalización (legislativa) entendida como la gestión especializada y eficiente, no solamente parte del tiempo en que el legislador esté en funciones, sino de otros elementos como la formación académica, los resultados legislativos y la voluntad política. Otro factor de se olvida es el personal de apoyo, es decir quienes con los verdaderos especialistas en los temas. Con frecuencia los

[65] Más adelante se abordarán los principales elementos del debate de quienes apoyan y desaprueban la reelección. Por ahora sólo se exponen las ideas de este autor.

diputados delegan un número importante de actividades legislativas a estructuras paralelas que impactan de forma definitiva en la formación de las leyes, lo que también de debe ser analizado.

Por otra parte, si se mostró que la circularidad fue alta en detrimento de la estabilidad en la Cámara Diputados, también es posible observar que hubo casos que contrariamente se tradujeron en íconos de la inamovilidad en la misma cámara baja. Cabe resaltar que quienes estuvieron por más de tres periodos en dicha institución, no lo hicieron bajo un esquema con incentivos para desarrollar un poder legislativo fuerte a través de carreas parlamentarias, sino mediante un modelo clientelar de perpetuidad, incluso en algunos casos caciquil, o cuando menos así se percibe a partir de su comportamiento en el congreso.

Es posible destacar los casos particulares de legisladores que se reeligieron por más de una vez y hasta ocho de forma intermitente, en ese sentido, no puede hablarse de "circularidad uniforme" sino de casos de perpetuidad legislativa. De esta forma si se observan las carreras legislativas más largas de México se puede entender que quienes las han desempeñado, han sido líderes de grupos corporativos que se han organizado en la sombra del partido mayoritario, es decir, la reelección ha operado como un sistema de recompensas y de favores para quienes han sido leales al sistema, pero realmente no se ha traducido en una tradición del quehacer legislativo.

A partir de un estudio realizado por Benito Nacif, pueden apreciarse las carreras parlamentarias más largas en setenta años; de 1930 al año 2000 (el lapso justo de la supremacía del PRI).[66] En dicho estudio se presentan las dieciocho carreras parlamentarias más largas en este periodo. Entre quienes destacan está Blas Chumareco y Emilio M. González Parra con 30 años acumulados en el Congreso de la Unión, Carlos Sensores Pérez con 24 años, Alfonso Sánchez Madariaga con 21 años y otros más con dieciocho años. Sin embargo dicho estudio sólo menciona el número de años, pero no identifica los

[66] Benito Nacif; la no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la cámara de diputados en México. (Completar la cita)

periodos comprendidos, ni la *ruta* de la circularidad, es decir, no se conoce si los 30 años de Chumacero fueron solamente en la cámara de diputados (hecho poco probable) o si también hubo permanencia en el Senado y bajo qué esquema sucedió.

Como se dijo ya, la permanencia de un partido dominante fue un perfecto escenario para ciertas prácticas que en poco o nada abonaron a la competencia política. La reelección intermitente no fue el resultado de la pluralidad política en el congreso de la unión, por esa razón es importante señalar lo sucedido en 1997, cuando finalmente el partido revolucionario institucional pierde la mayoría en la cámara de diputados -que durante muchas décadas mantuvo-. A partir de esto es necesario estudiar la composición del congreso en torno a la nueva dinámica hacia al interior y sus posibilidades en tanto a la competitividad política.

Como se dijo, gran parte de los estudios sobre continuidad y permanencia en la Cámara de Diputados se han hecho a partir de este régimen autoritario. Y la configuración de las fracciones parlamentarias ha tenido su origen bajo el mismo panorama de hegemonía. En este sentido, sería muy prometedor estudiar cuando menos las últimas legislaturas y determinar el nivel de permanencia que se ha dado bajo las nuevas condiciones de competencia política. Hoy prácticamente cualquier partido político, tiene la oportunidad de llevar representación a la Cámara de Diputados y al Senado, en este sentido es interesante observar el comportamiento de *circularidad - permanencia* en torno a la interacción con las demás fuerzas políticas y con los propios electores, es decir, bajo el nuevo paradigma de competencia política y bajo l esquema de elección mixto que funciona en México; diputados de mayoría relativa y de representación proporcional.

Estudio sobre la Cámara de Diputados

Lo que a continuación se presenta, es un estudio que se realizó sobre la Cámara de Diputados en el periodo que comprende 1997-2013. El objetivo fue conocer el índice de permanencia que tuvieron los diputados dentro de este periodo. Para esto se analizaron las legislaturas LVII, LVIII, LIX, LX, LXI, LXII y LXIII. El ejercicio se realizó con la finalidad de conocer cuánto tiempo han permanecido los legisladores de forma consecutiva,[67] ya sea sólo en la cámara de diputados, o en interacción con el senado.

El periodo de estudio se escogió de acuerdo al fenómeno político sucedido en 1997 al cual se ya ha referido. En la elección de este año, el PRI pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, lo que tácitamente se convirtió en el inicio de un contexto de cierta apertura política. Los partidos de oposición a partir de esta fecha, tuvieron cada más posibilidad de participar en competencias más plurales y equitativas. Con todo, el análisis de este periodo permitió un resultado más diversificado. Es de señalar que de haberse estudiado un periodo en la década de 1970, seguramente los resultados habrían servido para conocer el comportamiento sólo de los legisladores del PRI, pero muy pocas señales respecto a los demás partidos políticos.

En torno a esto, los resultados que a través de este ejercicio estadístico se obtuvieron, adquieren valor por sí mismos. Existen algunos estudios (como el de Benito Nacif) que han expuesto las carreras parlamentarias más largas en algún momento de la historia reciente, sin embargo, la información sigue siendo restringida en la medida que no aporta detalles para comprender el número de años de permanencia de cada legislador. El decir que un diputado ha estado en el congreso por 12 años en realidad no dice mucho, pues no se conoce la ruta legislativa que hay detrás.

[67] Nuevamente se insiste en la idea de que el término “consecutivo” ahora se refiere el hecho de alcanzar el escaño más próximo después de haber estado ya en uno, aunque esto signifique estar fuera de la Cámara de Diputados por tres años (de acuerdo en la restricción legal que plantea el artículo 59 de la constitución).

En este sentido, lo que el presente estudio plantea es el índice de permanencia segmentado en dos matrices: por partido político y por el índice general. En el primer caso se expone el porcentaje de permanencia que cada uno de los partidos políticos ha tenido en un determinado número de legislaturas, y por el otro, el porcentaje de permanencia del pleno en general. Además se han incluido los nombres de cada uno de los diputados que participaron en este ejercicio de reelección. Esto implicó el análisis de más de 3,500 nombres que después del procesamiento, se organizaron en pequeños grupos que a su vez representan a los legisladores que más veces se reeligieron en este periodo de tiempo.

La ruta legislativa se refiere al camino que un legislador ha tenido en su permanencia en el congreso. Existe una serie de combinaciones que explican este hecho. Hay casos donde un diputado ha permanecido por 24 años solamente en la Cámara de Diputados, pero también dónde el Senado ha sido una variable. Puede recordarse que la prohibición de la reelección sólo contempla los casos de una misma cámara, es decir, no impide el tránsito entre ambas cámaras de forma inmediata. Lo que no es prioridad para este estudio, es exponer las carreras parlamentarias más largas, pues hay casos de legisladores con muchos años en el congreso, pero bajo un esquema de alta circularidad.

Un ejemplo hipotético de lo anterior es el siguiente: supongamos que un legislador X estuvo en la legislatura 1 de la Cámara de Diputados, y posteriormente transitó a la legislatura 3 y después a la 5, todas de la misma cámara. En este caso no hay reelección consecutiva pues existe más de un periodo entre una legislatura y otra (2 y 4). Bajo esta idea, el objetivo es estudiar el nivel de reelección bajo una condición de inmediatez, entendida como la posibilidad inmediata posterior. Por otra parte, también está la variable del Senado de la República. Generalmente las combinaciones[68] permiten ir de la Cámara de Diputados al Senado sin mediar periodo alguno. Aunque también

[68] Las combinaciones no tienen que ver con la restricción legal de la no reelección, sino con la coincidencia en el tiempo. Algunas ocasiones hay coincidencia entre el término de la legislatura de la Cámara de Diputados, y el inicio de las legislaturas del Senado de la República.

está la posibilidad de esperar tres años para ir Senado. En el esquema se trata de agotar todas las posibilidades y combinaciones a fin de mostrar las rutas legislativas reales.

A continuación se muestran algunos esquemas que pueden ayudar a comprender mejor cómo se establece una ruta legislativa:

	Legislatura LVII 1997-2000	Legislatura LVIII 2000-2003	Legislatura LIX 2003-2006	Legislatura LX 2006-2009	Legislatura LXI 2009-2012	Legislatura LXII 2012-2013
Cámara de Diputados						
Cámara de Senadores						

Existen seis columnas que representan a cada una de las legislaturas que corresponden al objeto de estudio (1997-2013). También hay dos filas que corresponden por un lado a la Cámara de Diputados y por el otro a la Cámara de Senadores. En este caso, las filas de ambas cámaras están superpuestas para mostrar gráficamente que dos legislaturas de la cámara de diputados conforman un solo periodo del Senado. Aunque con frecuencia se piense que un periodo del Senado que abarca seis años representa una legislatura, esto es incorrecto, pues en realidad estos sea años, corresponde a dos legislaturas.

Por ejemplo, en el caso del cuadro anterior, las legislaturas LVIII y LIX de la Cámara de Diputados, son las mismas que componen al periodo de seis años del Senado (2000-2006), y sucede lo mismo con las legislaturas LX y LXI, son dos legislaturas distintas para los diputados pero un solo periodo para el Senado. El caso de las legislaturas LVII y LXII son un esquema especial. Este estudio abarca de 1997 al año 2013. Sin embargo la legislatura LVII (que inicia en 1997) representa el segundo periodo del Senado, es decir, solo se presenta la segunda mitad, pues el periodo completo del Senado fue de 1994 a 1997. Por otra parte, en el caso de la legislatura LXII sucede algo similar. El periodo del Senado que

comienza en 2012 termina en 2018, por lo que en el cuadro solo se presentan los primeros tres años del periodo senatorial. [69]Es decir, los senadores son elegidos para dos legislaturas.

En la siguiente tabla, se muestra la operatividad de la reelección intermitente en el actual régimen mexicano. En este periodo de tiempo (1997-2013), un diputado podría estar hasta tres veces en la cámara de diputados. Las casillas en color azul señalan esta posibilidad (legislaturas LVII, LIX y LXI). Las casillas que están en blanco de la fila de la Cámara de Diputados representan los periodos de abstención legal donde no pueden estar los diputados participantes en las casillas azules. Así se muestra esquemáticamente que la reelección en México sí es posible, sólo que no de forma intermitente.

	Legislatura LVII 1997-2000	Legislatura LVIII 2000-2003	Legislatura LIX 2003-2006	Legislatura LX 2006-2009	Legislatura LXI 2009-2012	Legislatura LXII 2012-2013
Cámara de Diputados						
Cámara de Senadores						

Otra de las posibilidades para que un diputado pueda estar hasta en tres ocasiones en este mismo periodo de tiempo se muestra en el siguiente esquema. Las casillas que anteriormente estaban en azul ahora están en blanco. Ahora las casillas en color rojo representan esta posibilidad.

	Legislatura LVII 1997-2000	Legislatura LVIII 2000-2003	Legislatura LIX 2003-2006	Legislatura LX 2006-2009	Legislatura LXI 2009-2012	Legislatura LXII 2012-2013
Cámara de Diputados						
Cámara de Senadores						

[69] En realidad el estudio no abarca hasta el término de la legislatura LXII (2015), sino solo hasta 2013, puesto que es en este año donde se desarrolla esta investigación. Abarcar hasta final de esta legislatura sería un error, toda vez que esta legislatura no ha concluido.

Como se muestra, estas son las dos combinaciones que se presentan en la Cámara de Diputados para que un legislador se reelija (intermitentemente). Ahora veamos qué sucede con el Senado. En el esquema en que desarrolla esta investigación no es posible la reelección intermitente para la misma Cámara de Senadores. En este margen sólo hay dos periodos (cuatro legislaturas) de esta cámara completas (LVIII, LIX, LX y LXI). Por tanto, como la ley prohíbe la reelección consecutiva, es imposible la reelección entre estos dos periodos que en este caso están representados con los colores azul y rojo. Las únicas posibilidades para que pudiera darse reelección intermitente en el Senado, es que el estudio hubiera abarcado desde el periodo que comprenden las legislaturas LVI y LVII y hasta LXII y LXII. De esta forma habría cuatro periodos del Senado, y las mismas posibilidades de reelección intermitente.

Sin embargo, lo anterior escapa a todo propósito de esta investigación. En varios momentos del capítulo anterior se señaló que uno de las intenciones era medir el nivel de reelección intermitente en la posibilidad más próxima de tiempo. El caso concreto es el de la Cámara de Diputados, pues tres años entre una legislatura y otra representan un periodo razonable que mantiene una "intención" reeleccionista. En el caso del Senado si bien un periodo entre las posibilidades de reelección (por ejemplo: LVIII-LIX y LXII-LXIII) técnicamente sí es reelección intermitente, se considera que seis años entre una legislatura y otra ya no representa una "intención" reeleccionista. En términos políticos, la reelección, con estas características puede obedecer más a otros factores como la fortuna política, que a un interés real por generar una carrera parlamentaria. El siguiente esquema representa lo anterior, ambos colores expresan los periodos senatoriales pero sin posibilidad de reelección intermitente entre la misma cámara de Senadores.

	Legislatura LVII 1997-2000	Legislatura LVIII 2000-2003	Legislatura LIX 2003-2006	Legislatura LX 2006-2009	Legislatura LXI 2009-2012	Legislatura LXII 2012-2013
Cámara de Diputados						
Cámara de Senadores						

Hasta aquí se han revisado las posibilidades de reelección intermitente que existen entre cada una de las Cámaras por separado. Sin embargo, el verdadero néctar de la investigación, se encuentra en el juego de combinaciones que existe entre ambas cámaras. En seguida se muestra la primera combinación entre la Cámara de Diputados y el Senado. La ruta puede comenzar en la legislatura LVII de la Cámara de Diputados.

Para cumplir con la intermitencia para seguir en la misma cámara, el diputado tendría que ir hacia la legislatura LIX (diputados), teniendo que esperar tres años para tal cosa. Sin embargo, ahora con la variable del Senado, pueden anularse estos tres años y seguir (ahora sí de forma ininterrumpida) a la Cámara de Senadores, en este caso, a las legislaturas LVIII y LIX. Por tanto, la ruta queda expresada de la siguiente forma; LVII (diputados) – LVIII / LIX (senado) tal como lo muestran los clores azul y rojo. En este caso un legislador puede estar 9 años ininterrumpidamente entre ambas cámaras.

	Legislatura LVII 1997-2000	Legislatura LVIII 2000-2003	Legislatura LIX 2003-2006	Legislatura LX 2006-2009	Legislatura LXI 2009-2012	Legislatura LXII 2012-2013
Cámara de Diputados						
Cámara de Senadores						

Ya que se tiene una ruta de 9 años, esta puede ampliarse. Cuando termina el periodo senatorial (en 2006) ahora está la posibilidad de ir nuevamente a la Cámara de Diputados de forma inmediata, es decir a la legislatura LX. En este caso, si se cumpliera este hecho, un diputado podría acumular hasta 12 años dentro del congreso mexicano entre ambas cámaras. Lo anterior puede observarse en el siguiente cuadro. La ruta completa de reelección consecutiva queda establecida de la siguiente manera; LVII (diputados) – LVIII / LIX (Senado) - LX (diputados). Este ya es un periodo considerable de tiempo, sin embargo no termina ahí.

	Legislatura LVII 1997-2000	Legislatura LVIII 2000-2003	Legislatura LIX 2003-2006	Legislatura LX 2006-2009	Legislatura LXI 2009-2012	Legislatura LXII 2012-2013
Cámara de Diputados						
Cámara de Senadores						

Si bien en el esquema anterior pudo verse la primera ruta legislativa larga, aún resta otra variable por considerar. Después de legislatura LX, existe la posibilidad de ir a la legislatura LXII de la misma cámara de diputados. En este caso ciertamente se pierde la continuidad y se retoma la intermitencia, pero recordemos que este es precisamente el esquema que actualmente funciona, por tal motivo una ruta parlamentaria como la que a continuación se presenta, se compone por el sistema de continuidad y de intermitencia. Los cuadros en color azul y rojo representan la continuidad, y el cuadro gris representa la intermitencia, pero juntos forman una ruta legislativa que actualmente funciona en el congreso mexicano. La ruta legislativa en este caso acumula 15 años.

	Legislatura LVII 1997-2000	Legislatura LVIII 2000-2003	Legislatura LIX 2003-2006	Legislatura LX 2006-2009	Legislatura LXI 2009-2012	Legislatura LXII 2012-2013
Cámara de Diputados						
Cámara de Senadores						

Otra ruta posible partiendo de la Cámara de Diputados es la que se presenta en el siguiente cuadro. Ahora se parte de la intermitencia y se pasa a la continuidad. El camino es: LVII (diputados) – LIX Diputados – LX/LXI (Senado) y LXII (Diputados).

	Legislatura LVII 1997-2000	Legislatura LVIII 2000-2003	Legislatura LIX 2003-2006	Legislatura LX 2006-2009	Legislatura LXI 2009-2012	Legislatura LXII 2012-2013
C. Diputados						
C. Senadores						

Hasta ahora se ha visto un conjunto de rutas parlamentarias que parten de la legislatura LVII de la Cámara de Diputados, sin embargo, ahora la pregunta es qué sucede con el Senado como punto de partida del camino parlamentario. En el caso de la legislatura LVII hay un fenómeno particular que no permite iniciar en este punto la ruta. El primer argumento es que como se dijo con anterioridad, esta legislatura representa justamente la mitad del periodo del Senado 1994-2003. Por esta razón, en caso de tomar en cuenta este periodo como inicio de una ruta legislativa más, tendría que ser desde 1994, año que escapa al periodo de estudio. Por otra parte, la legislatura LVII del Senado de la República es especialmente particular, debido a las reformas político – electorales de 1996. Esta legislatura se conformó en dos momentos, la primera mitad de la forma convencional, y en la segunda mitad se integraron 32 diputados más producto de esta reforma. [70]

De ahí que no sea viable considerar esta legislatura como punto de partida para una ruta legislativa. La única forma donde el Senado puede ser punto de partida es la siguiente:

[70] La reforma constitucional en materia político - electoral de 1996, trajo consigo varios cambios que impactaron en la integración del Senado de la República. Hasta la legislatura LVI el Senado de integraba solamente por 96 senadores, no obstante, derivado de los debates políticos y académicos producto de los recientes entonces acontecimientos políticos, se acordó (y más tarde se aprobó) que esta cámara debería integrarse por 32 senadores más por el principio de representación proporcional, a través de una sola lista nacional, como medida a la sobrerrepresentación que en ese momento presentaba la Cámara de Diputados. Esta medida entró en vigor justo a la mitad del periodo 1994-2000. Por tal motivo, por esta única ocasión el Senado de integró en dos etapas. Véase decreto publicado el 3 de julio de 1996, Diario Oficial de la Federación.

	Legislatura LVII 1997-2000	Legislatura LVIII 2000-2003	Legislatura LIX 2003-2006	Legislatura LX 2006-2009	Legislatura LXI 2009-2012	Legislatura LXII 2012-2013
C. Diputados						
C. Senadores						

Como se muestra, el inicio de la ruta no es en la legislatura LVII por los motivos que ya se han expuesto. En esta modalidad un legislador puede acumular hasta 12 años en el congreso bajo el camino: LVIII/LIX (Senado) – LX (Diputados) – LXII (Diputados). Hasta aquí se han agotado todas las posibilidades de reelección consecutiva e intermitente en el Congreso Mexicano en el periodo 1997-2013. Lo que a continuación se ve es el seguimiento real de estas rutas con los nombres de los personajes que a lo largo de este tiempo han participado en este ejercicio.

Las rutas planteadas responden a las posibilidades dentro del marco legal vigente, pero ahora, se verán con datos y nombres reales, qué nivel de permanencia se ha cumplido mediante estas rutas en el congreso. Al final se sabrá quiénes son los personajes que más se han reelegido, pero sobre todo, de qué forma. El procesamiento de los datos también perimirá conocer el porcentaje de esclerosis[71] que presentan los partidos políticos. Por el momento no ha hecho distinción entre las formas mixtas de elección.

Es decir, sólo se consideró la presencia de los legisladores en las cámaras, sin profundizar si han sido electos por el principio de mayoría relativa o por representación proporcional. Esa discusión, se abordará en el último apartado de este trabajo. Veamos los cuadros que concentran la información.

[71] Este término significa la inamovilidad de los partidos políticos en la cámara de diputados.

Cuadro 1

Índice de permanencia de legisladores que permanecieron en dos legislaturas			
Ruta legislativa: **LVII** (Dip) **– LIX** (Dip) (1997-2000) (2003-2006)	Índice general	Índice por partido político	
Agustín Miguel Alonso Raya Francisco Agustín Arroyo Vieyra Abraham Bagdadi Estrella Omar Bazán Flores Clara Marina Brugada Molina Javier Castelo Parada Margarita del S. C. de J. Chávez Murguía Angélica de la Peña Gómez Álvaro Elías Loredo José Luis Flores Hernández Víctor Félix Flores Morales Pablo Gómez Álvarez Alejandro González Yáñez Juan Guajardo Anzaldúa Luis Alejandro Guevara Cobos Carlos Martín Jiménez Macías Germán Martínez Cázares Jaime Miguel Moreno Garavilla Julia Nazar Morales Armando Neyra Chávez María de los Dolores Padierna Luna Martha Palafox Gutiérrez Cristina Portilla Ayala Teófilo Manuel García Corpus Alfonso Ramírez Cuellar Armando Rangel Hernández Francisco Javier Salazar Diez de Sollano Rafael Sánchez Pérez Salvador Sánchez Vázquez Wintilo Vega Murillo Alfredo Villegas Arreola María Beatriz Zavala Peniche	6.4 %	PRI PAN PRD **PT**	3.1 % 2.6 % 3.6 % **15.3 %**

Elaboración propia en base a información obtenida de las bases de datos de la Cámara de Diputados.

El índice de permanencia general de los diputados que estuvieron en las legislaturas LVII y LIX es de 6.4 %. Es decir, 32 de 500 diputados repitieron en estas dos legislaturas. El índice de permanencia de los partidos políticos también aparece en el cuadro, aunque de estos nos ocuparemos más delante.

Cuadro 2

Índice de permanencia de legisladores que permanecieron en tres legislaturas			
Ruta: **LVII** (Dip) **– LIX** (Dip) - **LXI** (Dip) (1997-2000) (2003-2006) (2009-2012)	Índice general	Índice por partido político	
Víctor Félix Flores Morales Luis Alejandro Guevara Cobos Armando Neyra Chávez Teófilo Manuel García Corpus Alfredo Villegas Arreola	1.0%	PRI	.70%

Elaboración propia en base a información obtenida de las bases de datos de la Cámara de Diputados.

Cuadro 3

Índice de permanencia de legisladores que permanecieron en dos legislaturas			
Ruta: **LVIII** (Dip) **- LX** (Dip) (2000-2003) (2006-2009)	Índice general	Índice por partido político	
Samuel Aguilar Solís María Elena Álvarez Bernal Alberto Amador Leal José Antonio Arévalo González Andrés Carvallo Bustamante Félix Castellanos Hernández Jaime Cervantes Rivera Diego Cobo Terrazas José Manuel del Rio Virgen Nemesio Domínguez Domínguez César Duarte Jáquez Armando Enríquez Flores Lorena Martínez Rodríguez Irma Piñeyro Arias José de Jesús Reyna García Gerardo Sosa Castelán Yadhira Ivette Tamayo Herrera	3.4%	PAN PRI PT PVEM **CONVERGENCIA** (Hoy Movimiento Ciudadano)	.72 % 2.8% 5.2% 6.06 % **10.5 %**

Elaboración propia en base a información obtenida de las bases de datos de la Cámara de Diputados.

Cuadro 4

Índice de permanencia de legisladores que permanecieron en tres legislaturas		
Ruta: **LVIII** (Dip) **-** **LX** (Dip) – **LXII** (Dip) (2000-2003) (2006-2009) (2012-2013)	Índice general	Índice por partido político
No hay legisladores que hayan estado en estas legislaturas		

Elaboración propia en base a información obtenida de las bases de datos de la Cámara de Diputados.

Cuadro 5

Índice de permanencia de legisladores que permanecieron en tres legislaturas			
Ruta: **LVII** (Dip) – **LVIII / LIX** (Sen) (1997-2000) (2000-2006)	Índice general	Índice por partido político	
Esteban Miguel Ángeles Cerón José Eulogio Bonilla López Aracely Escalante Jasso Benjamín Gallegos Soto Laura Alicia Garza Galindo Fernando Gómez Esparza Jorge Emilio González Martínez Noemí Zoila Guzmán Lagunes José Antonio Haghenbeck Cámara Fauzi Hamdán Amad Jesús Enrique Jackson Ramírez Sergio César Alejandro Jáuregui Robles Javier Corral Jurado Jeffrey Max Jones Jones José Carlos Cota Osuna Carlos Medina Plasencia Joaquín Montaño Yamuni Ramón Mota Sánchez Orlando Alberto Paredes Lara Miguel Sadot Sánchez Carreño Demetrio Sodi de la Tijera Martha Sofía Tamayo Morales Verónica Velasco Rodríguez Héctor Vicario Castrejón Felipe de Jesús Vicencio Álvarez Jorge Doroteo Zapata García	5.2%	PRD PRI PAN **PVEM**	2.1% 5.3 % 7.1 % **27.7 %**

Cuadro 6

Índice de permanencia de legisladores que permanecieron en cuatro legislaturas			
Ruta: **LVII** (Dip) – **LVIII / LIX** (Sen) – **LX** (Dip) (1997-2000) (2000-2006) (2006-2009)	Índice general	Índice por partido político	
Joel Ayala Almeida Gerardo Buganza Salmerón Addy Cecilia Joaquín Coldwell Héctor Larios Córdova Gloria Lavara Mejía Miguel Ángel Navarro Quintero Juan José Rodríguez Prats Antonio Soto Sánchez	1.6 %	PRD PRI PAN **PVEM**	.37 % .74 % .80 % **3.5 %**

Elaboración propia en base a información obtenida de las bases de datos de la Cámara de Diputados y el Senado de la República.

Cuadro 7

Índice de permanencia de legisladores que permanecieron en cinco legislaturas			
Ruta: **LVII** (Dip) – **LVIII / LIX** (Sen) – **LX** (Dip) – **LXII** (Dip) (1997-2000) (2000-2006) (2006-2009) (2012-2013)	Índice general	Índice por partido político	
Arely Madrid Tovilla	**1.5 %**	**PRI**	**.16 %**

Elaboración propia en base a información obtenida de las bases de datos de la Cámara de Diputados.

Cuadro 8

Índice de permanencia de legisladores que permanecieron en tres legislaturas			
Ruta: **LIX** (Dip) – **LX / LXI** (Sen) (2003-2006) (2006-2012)	Índice general	Índice por partido político	
Ángel Heladio Aguirre Rivero Ángel Juan Alonso Díaz Caneja Sebastián Calderón Centeno Carlos Jiménez García Carmen Guadalupe Fonz Sáenz Francisco Herrera León Javier Castelo Parada Raúl José Mejía González Gerardo Montenegro Ibarra Ivonne Aracely Ortega Pacheco José María Ramón Valdés Rogelio Humberto Rueda Sánchez	1.9 %	PRI PAN	3.81 % 1.5 %

Elaboración propia en base a información obtenida de las bases de datos de la Cámara de Diputados y el Senado de la República.

Cuadro 9

Índice de permanencia de legisladores que permanecieron en tres legislaturas			
Ruta:: **LX / LXI** (Sen) **LXII** (Dip) (2006-2012) (2012-2013)	Índice general	Índice por partido político	
Ricardo Monreal Ávila Alberto Anaya Gutiérrez	.3%	PAN PRD	.53 % .72%

Elaboración propia en base a información obtenida de las bases de datos de la Cámara de Diputados y el Senado de la República.

Cuadro 10

Índice de permanencia de legisladores que permanecieron en cuatro legislaturas			
Ruta: **LIX** (Dip) – **LX / LXI** (Sen) – **LXII** (Dip) (2003-2006) (2006-2012) (2012-2013)	Índice general	Índice por partido político	
Manlio Fabio Beltrones Rivera Francisco Grajales Palacios Rafael Alejandro Moreno Cárdenas	.15%	PRI	.47%

Elaboración propia en base a información obtenida de las bases de datos de la Cámara de Diputados y el Senado de la República.

Cuadro 11

Índice de permanencia de legisladores que permanecieron en cinco legislaturas			
Ruta: **LVII** (Dip) **– LIX** (Dip) **– LX /LXI** (Sen) **– LXII** (Dip) (1997-2000) (2006-2009) (2006-2012) (2012- 2013)	Índice general	Índice por partido político	
María Beatriz Zavala Peniche	.15%	PAN	.29%

Elaboración propia en base a información obtenida de las bases de datos de la Cámara de Diputados y el Senado de la República.

La información que arrojan estos cuadros ofrece muchas luces sobre el comportamiento de la Cámara de Diputados en el periodo antes señalado. El balance general es que se tiene una Cámara de Diputados con mucha rotación, o poca reelección intermitente, según como se quiera ver. Aún en el esquema de reelección continua vía Senado – Cámara de Diputados (o viceversa) es muy acotado. El porcentaje más alto de reelección fue de 6% en entre las legislaturas LVII – LIX. Estos resultados mantienen la tendencia que se había presentado años antes. Según Lujambio, los legisladores mexicanos son los que cuentan con menos experiencia en las democracias más grandes en Latinoamérica, incluyendo a Brasil, Argentina y Chile.

Afirma que un porcentaje muy alto de los actores que han ocupado un espacio en la Cámara de Diputados, considera que nunca volvería a ser miembro de la misma. En las legislaturas comprendidas de 1985 a 1991, el porcentaje de legisladores que regresó a la Cámara de Diputados no alcanzó el 10%, es decir, solo cincuenta de quinientos diputados regresaron a San Lázaro después de un periodo de tres años (obligatorio) de ausencia, y evidentemente el promedio que sí regresó a la cámara fue muy bajo.[72] Emma Campos por su parte, afirma que solamente el 15% de los diputados en este mismo periodo tuvo experiencia legislativa en una diputación federal o una senaduría como cargos legislativos, y experiencia en otros cargos de representación.[73] Lo anterior hace constar que efectivamente en México hay una tendencia hacia no regresar al Congreso después de haber ocupado una diputación.

Sin duda que la restricción legal para la práctica de la reelección consecutiva es un factor fundamental en este fenómeno, pero ¿será acaso que solamente es este el factor que propicia este nivel de permanencia en la Cámara de Diputados? La respuesta es no. El fenómeno de la poca permanencia tiene otras variables con menos influencia pero sí con cierta repercusión al final, aunque esto se discutirá en el siguiente apartado.

Por ahora, es interesante observar que a lo largo de 16 años la Cámara de Diputados ha mantenido un movimiento trepidatorio,[74] es decir, pereciera que su movimiento ha sido vertical y relativamente homogéneo, pero en este tiempo, apenas ha alcanzado 1.9% de reelección intermitente entre todas las legislaturas. Los treinta y dos diputados de la legislatura LVII reelectos en la LIX, fueron un caso especial, puesto que aun cuando en adelante la tendencia varió, nunca superó este primer nivel mediano de reelección (intermitente).

---

[72] Lujambio, A (1995). Federalismo y congreso en el cambio político de México. México: Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM.

[73] Campos, E. (2003). Un congreso sin congresistas. La no reelección consecutiva en el Poder Legislativo mexicano, 1934- 1997. En Dworak, F. *El legislador a examen.* México: FCE.

[74] Se ha usado este término para explicar cómo ha sido el movimiento en la Cámara de Diputados. Tal como sucede en un movimiento sísmico, la circularidad en esta cámara ha sido relativamente uniforma y constante.

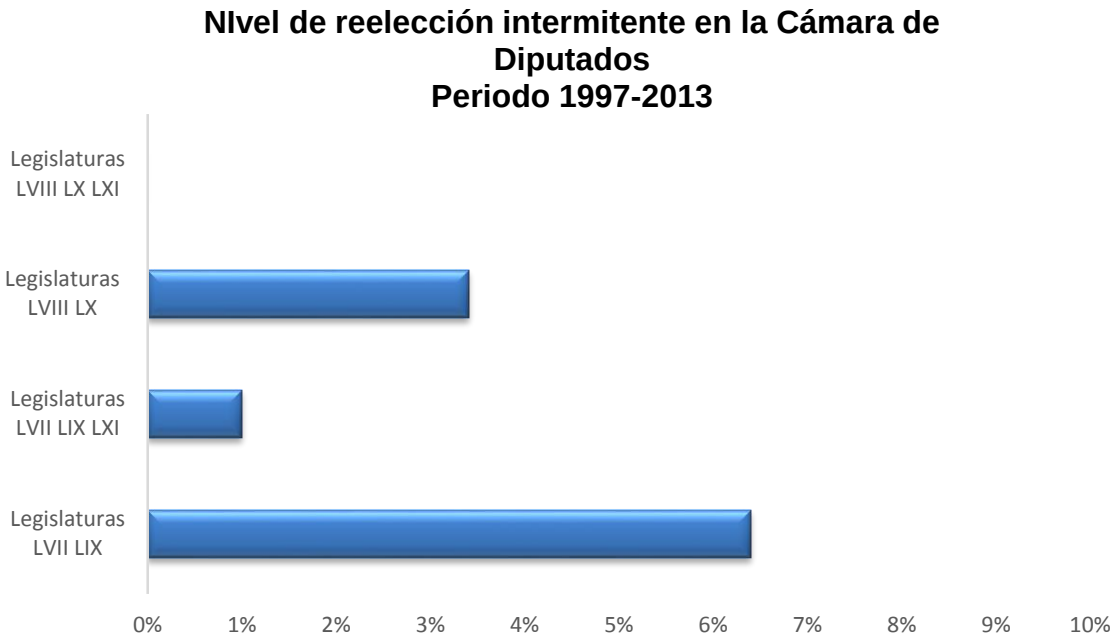
El nuevo esquema que a partir de 1997 funcionó en la Cámara de Diputados, tuvo importantes consecuencias para el funcionamiento de la maquinaria legislativa. La producción de las leyes por ejemplo, dejó de tener una conexión presidencial directa, al ya no ser el PRI al único partido implicado en la aprobación de las iniciativas de Ley. Sin embargo, este nuevo momento del sistema político mexicano no tuvo implicaciones directas el sistema de reelección intermitente, por lo menos así lo muestran los cuadros. En el año dos mil, cuando pereciera que la transición partidista terminaría por consolidar un esquema de pluralidad política en el congreso, tampoco sucedió gran cosa en materia de reelección. La única novedad es que 1997 a 2012, se pudo ver el nivel más alto de circularidad, o mejor dicho, el nivel más bajo de reelección intermitente.

La gran circularidad durante los últimos años del siglo pasado, tuvo una conexión directa con el régimen de control de PRI. Los cambios y la dinámica parlamentaria fueron producto de un esquema que no permitía generar liderazgos importantes para este partido político, salvo en los casos en los que este mismo tuviera interés, pero en todo caso, los personajes importantes trabajaban bajo un modelo de mandato imperativo.[75] En el caso de los otros dos partidos en orden de tamaño (PAN Y PRD), no sucedió exactamente lo mismo.

Como se puede apreciar hay un contraste importante entre los resultados del cuadro 1 y 2. Si bien treinta y dos diputados de un margen de quinientos siguen representando un porcentaje minúsculo, los cinco diputados reelectos del cuadro dos son un una muestra del casi nulo nivel de permanencia. En el cuadro uno evidentemente se muestra el caso de los legisladores que estuvieron en dos legislaturas “consecutivas”. Este es el momento donde se observa el mayor nivel de permanencia, y la tendencia se mantiene en este mismo esquema durante el resto de los cuadros. Sin embargo, cuando el esquema se amplía a tres legislaturas en la misma cámara, se rompe la permanencia. Se está hablando de nueve años en el congreso con dos legislaturas (seis años) de ausencia. Sin duda que esta es la ruta más complicada de seguir, pues regresar a la Cámara

[75] Este es un concepto que por sí mismo puede representar un objeto de estudio. Ahora solo se hace uso de este para referir a un modelo donde las decisiones y comportamiento de un legislador gira en función totalmente en los intereses del partido político al que pertenece.

de Diputados por tercera vez mediando periodos de ausencia, habla de características especiales en los ámbitos políticos de los legisladores. El caso particular de los cinco diputados que están en estas circunstancias, respalda esta idea.



Elaboración propia en base a los resultados de los cuadros de índice de reelección intermitente.

Víctor Félix Flores Morales por ejemplo, tiene una larga trayectoria como líder del sindicato de ferrocarrileros. Luis Alejandro Guevara Cobos es producto de una larga trayectoria del PRI, pasando desde los cuadros más básicos, hasta los espacios más encumbrados dentro del partido. Armando Neyra Chávez, tiene también un camino amplio como líder de ciertos sectores del PRI, como dirigente de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). Teófilo Manuel García Corpus, se caracteriza por haber sido dirigente de ligas agrarias y estar relacionado con movimientos campesinos, y Alfredo Villegas Arreola, también tuvo un arraigo importante como líder de la CNOP en su momento. [76] Como se observa, hay una característica fundamental en estos cinco personajes; todos forman parte de un arraigado circulo de poder en distintos ámbitos. Con

[76] Sistema de información de la Cámara de Diputados. (s.f.) Recuperado el 1 de agosto de 2013, de http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/info_diputados.php

esto puede afirmarse que su permanencia en la Cámara de Diputados en estos periodos, está respaldada por estas robustas estructuras políticas.

Cabe señalar que algunos de estos personajes tienen una carrera parlamentaria más larga en el congreso mexicano de la que ahora se muestra, sin embargo como ya se ha señalado, el interés se centra en los periodos que tienen el carácter *consecutivo*. La permanencia en el congreso donde existe más de dos periodos de pausa no fueron tomados en cuenta en este estudio. Con todo, la permanencia está directamente asociada a características específicas de los personajes políticos. Todos están ligados a un esquema de patrimonialismo político en mayor o menor medida. Otra de las características que une a estos personajes, es que la mayor parte de estos fueron elegidos por el principio de representación proporcional, lo que indica en términos generales que tampoco han sido sometidos al escrutinio de los electores.

En el escenario actual de gobierno dividido, donde existe un poder legislativo fragmentado y un gobierno de minoría, el partido al cual pertenece el presidente de la República no controla más la asignación de la mayoría de los espacios de representación en la Cámara de diputados,[77] por tanto los ascensos progresivos en la política ya no dependen de la voluntad presidencial, sino de las capacidades personales de los legisladores por conservar los cargos o buscar otros caminos de representación. Pese a esto, la condición de permanencia no ha tenido modificaciones en estos dos momentos donde pereciera que el esquema de competencia política, modificaría el funcionamiento del congreso mexicano.

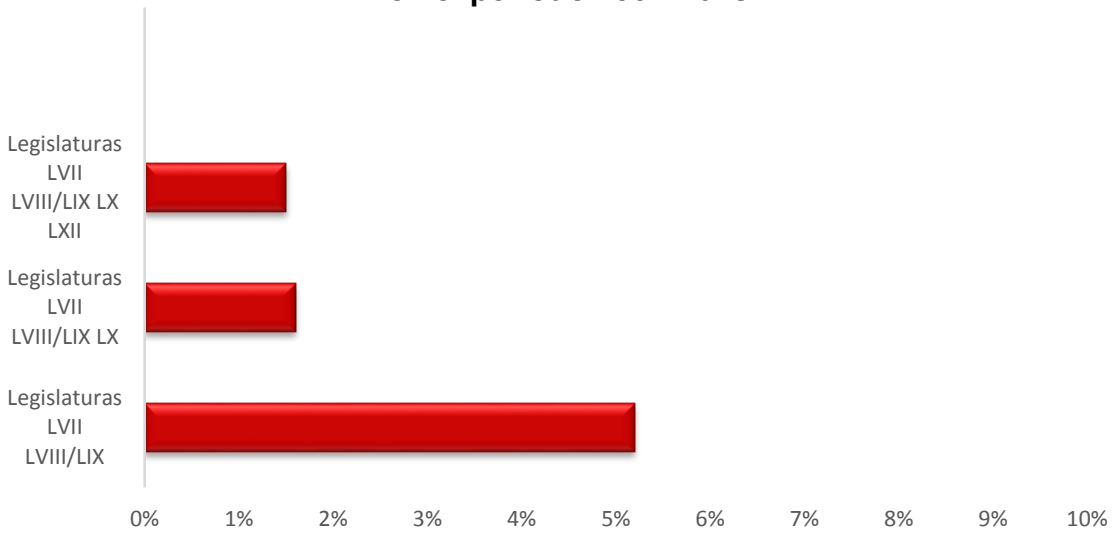
Existen algunos estudios que han medido la experiencia legislativa previa de los diputados, como el de Escamilla, que señala que de 1997 a 2006 el 30% de los legisladores federales tenía experiencia legislativa previa,[78] sin embargo están incluidos otros cargos de representación como diputaciones locales, de tal forma que este ejercicio no funciona para referir a la reelección legislativa. De

[77] Valencia, L. (2009). Élites parlamentarias y profesionalización legislativa en México. *El Cotidiano,* (155) 69-76. Recuperado de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32512745008

[78] Ibídem.

cualquier forma, en el esquema progresivo de los cuadros, puede observarse que en todos los casos, la reelección en dos ocasiones es el término con más incidencia, pero en tres, cuatro y hasta cinco ocasiones, el nivel está muy por debajo del primer caso. Cuando se introduce la variable del Senado (para mantener una reelección continua), el nivel de permanencia aumenta en alguna medida, sin embargo tampoco este porcentaje alcanza los niveles de la reelección intermitente para la misma Cámara de Diputados. Sin duda que este segmento tiene una lectura distinta, pues aunque no ha sido propósito estudiar el Senado de la República por sí mismo en cuanto a su nivel de permanencia, esta viable se cruza con nuestro objeto de estudio.

NIvel de reelección en la Cámara de Diputados con la variable del Senado de la República en el periodo 1997-2013



Elaboración propia en base a los resultados de los cuadros de índice de reelección intermitente.

Como puede observarse, la tendencia no es muy diferente al movimiento en la Cámara de Diputados. La reelección en dos ocasiones es el caso donde aparece un nivel mal alto, sin embargo cuando se trata de reelección en tres periodos o más, el nivel decrece significativamente, tal como se puede observar en la gráfica anterior. Cuando se usa la variable del Senado de la República, sí se puede hablar de una reelección consecutiva en términos efectivos.

Por ejemplo, los diputados que estuvieron en la legislatura LVII, y que posteriormente fueron la legislatura LVIII del Senado, hicieron efectiva su permanencia consecutiva en el Congreso de la Unión (aunque no en la misma Cámara). La intención de incluir esta variable fue conocer precisamente si ante la posibilidad de permanecer en el Congreso consecutivamente, el nivel de permanencia era mayor. Sin embargo el hallazgo fue que este factor tampoco elevó el nivel de permanencia.

Tradicionalmente el Senado ha funcionado de una forma distinta a la Cámara de Diputados en cuanto a su integración. Hasta hoy, este espacio de representación sigue estando destinado para legisladores que tienen una longeva trayectoria política, para ex gobernadores, para encumbrados líderes sindicales, o miembros de círculos políticos poderosos y para élites de partidos políticos. Pero minoritariamente el Senado ha sido espacio para el comienzo de carreras parlamentarias, es decir, no resulta sencillo llegar al Senado si no es mediante estos factores. Con todo, esta variable no ha sido factor de alteración en el alto nivel de rotación de los legisladores en México en el periodo señalado.

Los casos de los legisladores que han estado hasta tres veces en la Cámara de Diputados en el periodo de estudio, son muy aislados. En el cuadro número cuatro, se observa que ningún legislador cubrió este esquema. Pareciera ser que permanecer nueve años (tres legislaturas) en la Cámara de Diputados en un esquema como el que actualmente opera en México, es muy difícil. En el caso del cuadro cinco se muestra por el contrario que la transición entre la Cámara de Diputados y el Senado es más concurrida, son 26 legisladores que fueron de una cámara a otra de forma consecutiva. En este caso, también son nueve años pero bajo otra ruta (diputados-senado), es decir, la continuidad elevó el porcentaje de reelección en alguna medida. Sin embargo, veintiséis diputados de un margen de quinientos apenas representa el 5.2% de reelección, lo que sigue siendo un porcentaje bajo.

En otras rutas de nueve años en el Congreso, aparecen nombres como Ricardo Monreal o Alberto Anaya (cuadro 9). En el cuadro 10 se presenta una

ruta que contempla 12 años (cuatro legislaturas) en el Congreso de forma ininterrumpida bajo el camino diputados - senado – diputados, donde aparecen nombres conocidos mediáticamente como Manlio Fabio Beltrones, Francisco Grajales Palacios y Rafal Moreno Cárdenas. Evidentemente es una minoría la que ocupa largos periodos de tiempo. En el caso particular de estos personajes, se insiste nuevamente en que su nivel de reelección expuesto en este trabajo, se refiere solamente al tiempo que es objetivo de estudio, puesto que estos y otros legisladores tienen carreras parlamentarias significativamente más largas, bajo un esquema de intermitencia que escapa a los interese de esta investigación.

En el periodo que es objeto de estudio, existen dos posibilidades para permanecer quince años en el Congreso. La primera posibilidad se muestra en el cuadro 7. La ruta está compuesta por tres continuidades y una intermitencia; las continuidades son la legislatura LVII de la Cámara de Diputados, después las legislaturas LVIII y LIX del Senado y la legislatura LX nuevamente de diputados, finalizando con la intermitencia a la legislatura LXII de la misma Cámara de Diputados. La otra ruta que permite estar quince años en el congreso es la que se expone en el cuadro 11. El esquema se compone de forma inversa al ejemplo anterior, ahora es una intermitencia y tres continuidades, a saber; legislatura LVII de la Cámara de Diputados, legislatura LIX de la misma cámara, posteriormente las legislaturas LX y LXI del Senado y finalmente la legislatura LXII de los diputados.

Un hallazgo a partir del estudio de los cuadros, es que estos esquemas donde hay presencia durante quince años, sí fueron ejercidos. En este caso las legisladoras Arely Madrid Tovilla y María Beatriz Zavala Peniche fueron quienes que se mantuvieron durante quince años en el Congreso mexicano bajo los esquemas que ya se han explicado. Este hallazgo es un vector que apoya la reflexión sobre el nivel de reelección que se ha venido presentando. A partir de estos datos pueden tejerse otras discusiones como el trabajo o la producción legislativa que han tenido los legisladores más reelectos, o bien, las redes políticas que se han construido a partir de estas carreras parlamentarias. Sin embargo, estas discusiones son sujeto de otras investigaciones. Ahora, el interés

se ha concentrado en conocer en qué medida ha funcionado la reelección en México y consecuentemente la identificación de quienes han participado en esta institución reeleccionista.

El estudio de las redes de poder ha surgido como una rama de las matemáticas que ha sido aplicada a diversas áreas de conocimiento, incluidas las ciencias sociales. A través de esta herramienta se han construido complejos entramados de información que explican con cierta exactitud, la construcción del poder de grupos o actores políticos desde su aparición hasta su encumbramiento.[79] En este sentido, como ya se dijo, este no es el objetivo de esta investigación, sólo debe señalarse que estos dos actores políticos comparten algunas de las variables de los legisladores más reelectos.

Madrid Tovilla cumple con la característica de pertenecer a un círculo de poder sólido al interior del Partido Revolucionario Institucional. Posee un arraigo importante en la política local del Estado de Yucatán, y al frente de organizaciones y sectores de su propio partido, ha logrado mantener una larga carrera parlamentaria en el Congreso de la Unión, aunque también ha sido legisladora local. Por su parte Zavala Peniche, también ha logrado insertarse en los espacios de poder más altos al interior de Partido Acción Nacional, su cercanía con los titulares del ejecutivo en los sexenios que encabezó este partido político, le permitió generar arraigo en las esferas de influencia al interior del partido.[80] Con todo, esta permanencia prolongada en el congreso, no es producto de un modelo que incentive la reelección (intermitente), sino la consecuencia de liderazgos políticos bien definidos.

Hasta ahora se ha hecho referencia a los actores políticos que aparecen en los cuadros con cierto nivel de permanencia. No obstante aún resta estudiar otra variable igual de importante; los partidos políticos. Para González Casanova, la configuración de los partidos políticos en México parece estar clara, el nacimiento de un partido hegemónico, y más tarde la transformación a un

[79] Schmidt, S. (2004). *Estudios sobre la red política de México*. México: UNAM.
[80] Sistema de información de la Cámara de Diputados. (s.f.) Recuperado el 16 de noviembre de 2013, de http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/info_diputados.php

partido único.[81] Lo cierto es que durante las últimas décadas en México, el régimen de los partidos políticos ha ido cambiando, al grado de que en la actualidad, existe un esquema de competencia menos desigual que en la década de 1980 (por señalar un ejemplo). La construcción de la democracia electoral en buena medida ha sido el fortalecimiento de la ciudadanía. Luis Barrón señala que los mexicanos desde hace varios años están preparados para la democracia, [82] sin embargo, la pregunta es si los partidos políticos también han correspondido son su participación en la construcción de esta categoría.

No es prioridad en este trabajo discutir sobre la construcción de la democracia electoral en México, mucho menos abordar el comportamiento de los partidos políticos en torno a este fenómeno, sin embargo lo que sí es trascedente para nuestro objeto de estudio, es revisar el grado de movilidad que los partidos han tenido al interior del congreso mexicano. Esto por supuesto no reflejará su aportación al fenómeno que ya se ha señalado, pero sí permitirá contrastar su movimiento real con su postura frente a la reelección en tiempos recientes. Actualmente existen cinco partidos políticos nacionales en México,[83] mismos que hasta este momento, tienen legisladores que los representan en el Congreso,[84] por tanto es posible determinar con precisión cómo se han comportado los partidos detrás de los datos que arrojaron los cuadros. ¿Cuáles son los partidos políticos más inmóviles y por qué razón? Es una pregunta central en esta discusión.

En principio podría pensarse que el factor histórico de los tres principales partidos políticos en México[85] sería suficiente condición para mantener un nivel alto de reelección en las cámaras legislativas, no obstante, la información hallada expone factores un tanto distintos. En el cuadro número uno se puede

---

[81] González, P. (2002). *El Estado y los partidos políticos en México*. México: Era

[82] Barrón, L. (2006). La transición a la democracia en México con perspectiva histórica. *Política y Gobierno,* XIII(1) 175-190. Recuperado de http://redalyc.org/articulo.oa?id=60327292005

[83] Información de sitio web del Instituto Federal Electoral. (Fecha de consulta 15 de noviembre de 2013)

[84] La reforma constitucional de 2013 aprobó las candidaturas independientes, por lo que en el futuro, los partidos políticos perderán el monopolio de la postulación de candidatos, sin que esto signifique que automáticamente los ciudadanos hagan uso de esta facultad.

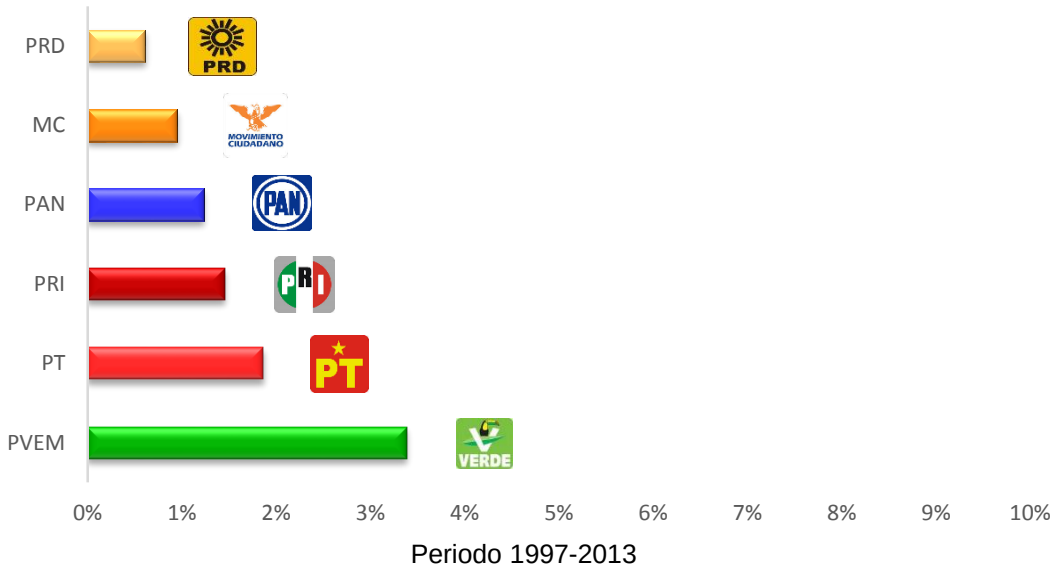
[85] Se considera que los principales partidos políticos en México son el PRI, PAN Y PRD debido a los criterios señalados, además de su histora y su antigüedad desde su fundación hasta el presente.

observar que los actores reelectos pertenecieron a cuatro partidos políticos. El 3.1% de los 32 diputados reelectos en esos periodos correspondió al PRI. El PAN y el PRD tuvieron 2.6% y 3.6% de nivel de reelección respectivamente, y finalmente el Partido del Trabajo (PT) fue el instituto político que tuvo el nivel más alto de reelección con 15.3%. Cabe aclarar que esto no quiere decir que el PT haya sido el partido con más diputados en dicho periodo, sino que estos porcentajes están calculados en razón de la totalidad de legisladores que ese partido político tuvo en esas legislaturas en relación a los otros, lo que en esta proporción se expresa en este porcentaje. Por ejemplo, siguiendo con la información del cuadro uno, del total de los diputados reelectos, el PRI tuvo 14 diputados, el PAN 8 diputados, el PRD 8 diputados y el PT 2 diputados, sin embargo, este último partido obtuvo el 15.3% por que la totalidad de sus diputados en estas dos legislaturas fue de 13, mientras que el PRI tuvo 440 en estas legislaturas. Esta es la lógica del nivel de reelección de los partidos políticos.

Por otra parte, en el cuadro dos sólo el PRI tuvo representación con diputados reelectos en tres legislaturas, sin embargo el porcentaje fue muy bajo, únicamente .70%. En el cuadro tres el fenómeno vuelve a repetirse en cierta forma, el PRI y el PAN acumulan juntos el 3.52%, sin embargo lo interesante es que el PT, el PVEM y el partido CONVERGENCIA (hoy Movimiento Ciudadano), tuvieron 5.2%, 6.06% y 10.5% respectivamente de nivel de reelección intermitente. En el cuadro cinco el PVEM repite como el partido con más alto índice de permanencia con 27.7%, mientras que el PRD apenas alcanzó 2.1%. Finalmente en el cuadro seis el PVEM nuevamente se presenta como el partido con menos movilidad con 3.5%. El en caso de los cuadros restantes sólo el PRI y el PAN presentan diputados reelectos, sin embargo su porcentaje de reelección es muy bajo.

El hallazgo es que los partidos (denominados) pequeños son aquellos que presentan el nivel de reelección más alta (o tienen menos circularidad).

NIvel general de reelección de los partidos políticos en México
periodo 1997-2013



Elaboración propia en base a los resultados de los cuadros de índice de reelección intermitente.

Existen varias perspectivas de donde puede partir una reflexión hacia este fenómeno. En principio se pensó en la categoría de patrimonialismo político. Una primera aproximación señala que *la legitimidad patriarcal, derivada de la santidad de la tradición, es la forma original o punto de partida que da la pauta para el surgimiento de la organización patrimonialista; el patriarca, como autoridad reconocida y como padre del pueblo es sostenido por los mismos fundamentos de legitimidad que el dominador patrimonial: la tradición y la costumbre*.[86]

En este caso, la permanencia prolongada de un partido político en el Congreso de la Unión, podría afirmarse como patrimonialista pero no en las circunstancias del partido que aparece como más inmóvil (PVEM), en todo caso, esta categoría podría ser usada para explicar el comportamiento del PRI en el congreso en su momento de supremacía política, pero no en este nuevo esquema de competencia política, por tanto este enfoque está descartado para explicar el nivel de permanencia de los partidos políticos pequeños.

[86] Rodríguez, M. (1997). *Génesis del patrimonialismo en México*, México: BUAP

En ciertos casos el Partido Convergencia (hoy Movimiento Ciudadano) y el Partido del Trabajo aparecen como las instituciones políticas con el nivel más alto de reelección, sin embargo, es el Partido Verde Ecologista de México el que sistemáticamente presenta mayor índice de reelección. Esto centra la atención en cierto sentido en este partido político. Queda claro que los legisladores son una élite, y de esta forma es imprescindible aludir a los tres referentes que discutieron este concepto; Michels Pareto y Mosca. El primero de estos pensadores señaló que son las propias organizaciones las que dan origen al dominio de los gobernantes sobre los gobernados, en este caso de los elegidos sobre los electores, las élites no trasmiten del poder más que a otras élites, según dijo.[87] Lejos de cualquier aseveración valorativa, el Partido Verde debe ser considerado como una élite de acuerdo a su carácter de organización, en este caso; organización política.

Roderic Camp, ha señalado que puede establecerse un marco característico de las élites políticas en México. En primer término la élites políticas tienen un marco referencial geográfico, es decir, en el estudio empírico de Camp pudo observarse que la mayor parte de los personajes que integraron la clase política en gran parte del siglo XX tuvo origen en la capital de la República mexicana.[88] En el caso particular del partido en mención, sus orígenes son claramente citadinos, pues el nacimiento del partido es producto de una organización de la sociedad civil con orígenes en Coyoacán en el Distrito Federal. [89] Aquí se tiene el primer factor que identifica a este partido político dentro las categorías de Mosca y Camp.

Anteriormente se dijo que Michels señaló que las élites sólo pueden heredar a las élites, y en el caso del Partido Verde este factor se cumple a cabalidad, puesto que el origen del poder político en este partido se encuentra en Jorge González Martínez, quien fundó el partido y fungió como su presidente

[87] Sills, D. (1976). *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*. Madrid: Aguilar
[88] Camp, R. (1978). Quiénes alcanzan la cumbre: la élite política mexicana. *Foro internacional*, *9* (1), p. 24.
[89] Historial del Partido Verde Ecologista de México. (s.f.) Recuperado el 23 de noviembre de 2013, de http://www.partidoverde.org.mx/pvem/historia/

por alrededor de una década,[90] y posteriormente "heredó" a su hijo Jorge Emilio González Martínez no solo la presidencia de este instituto político, sino su poder político integralmente. A esto puede agregarse otro factor que Camp señaló como característica de las élites políticas; el aspecto económico. La relación que existe entre el poder económico de los padres y el poder de los hijos es directa en el ámbito político, en el caso que se refiere, también es claro que la posición del padre repercutió directamente para que el encumbramiento político del hijo fuera acelerado.

En el sentido anterior, Mosca expone el concepto de "casta hereditaria"[91] donde explica que las minorías gobernantes generalmente están constituidas de manera que los individuos que las forman, se distinguen de la masa de los gobernados por ciertas cualidades, que les dan superioridad material, intelectual y hasta moral; son también herederos de los individuos que poseyeron tales cualidades. En otras palabras, deben tener cualquier atributo, verdadero o aparente, que sea fuertemente apreciado y de mucho valor en la sociedad en la que viven. Sin embargo en este caso particular estas "cualidades" de las que habla Mosca deben entenderse como "particularidades", toda vez que las castas hereditarias en un régimen democrático no tienen un signo positivo, y por tanto no pueden considerarse cualidades. En todo caso en este marco característico de las élites, el Partido Verde Ecologista de México ancla perfectamente.

La última idea de Mosca en este caso es que el poder evidentemente se concentra en una minoría.[92] El PVEM es una élite por ser una organización y una minoría por ser un partido político, sin embargo en este sentido todos los partidos en el Congreso lo son, sólo que los partidos "grandes" son un minoría dentro de una élite, mientras que el partido en cuestión se puede catalogar como una "minoría subsumida en otra minoría" o si se quiere, una minoría entre otra minoría al ser efectivamente un partido político pequeño (en relación con los principales) pero con altos índices de reelección (también con relación a los otros

[90] Morales, A. Verde de México un partido Camaleón, El Universal en línea, obtenido el 23 de noviembre de 2013, desde http://www.eluniversal.com.mx/nacion/169770.html
[91] Mosca, G. (2008*). Elementos de ciencia política*. Michigan: McGraw-Hill
[92] Ídem.

partidos); lo que lo hace diferente. Con todo, lo que se tiene es un partido político con características propias que lo identifican como una institución elitista donde su poder ha partido de un especie de patrimonialismo familiar, y que hasta el día de hoy funciona bajo un cerrado círculo de redes familiares, de amigos y socios que se comparten lo mismo candidaturas que espacios de representación proporciona.

A decir de Pablo González Casanova, los partidos pequeños (como el PVEM) tienen una gran oportunidad de desarrollar un buen trabajo legislativo y hacer las grandes transformaciones al interior del Congreso de la Unión, toda vez que no están inmersos en la lucha constante por el poder.[93] Con esto quiere decir que estos partidos no tienen una gran tensión de representación, ya sea con sus electores o con otro tipo de poderes al no representar (aparentemente) una fuerza política importante en alguna de las dos cámaras, hecho que se prestaría para tener un óptimo trabajo legislativo. Anteriormente se dijo que el trabajo legislativo no era un objeto de estudio respecto a los partidos políticos, sin embargo, no es ocioso señalar que el desempeño de este partido (cuando menos en el congreso) no ha sido del todo brillante.

Para Sebastian Saiegh, las legislaturas son instituciones cruciales para el funcionamiento efectivo de un sistema democrático y para el proceso de toma decisiones. Se espera que representen las necesidades y los deseos de los ciudadanos, que identifiquen problemas y adopten estatutos para resolverlos, y que supervisen la aplicación de sus medias.[94] En este caso, el PVEM parece no adoptar este papel preponderante, en ninguna de las legislaturas en las que ha permanecido en este periodo donde se ha medido su nivel de permanencia. Los casos del partido Movimiento Ciudadano y el Partido del Trabajo parecen no distar mucho de este caso.

---

[93] Óp. Cit., p. 33.
[94] Saiegh, S. M. (2010). ¿Jugadores activos o apéndices del ejecutivo? Una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones. *Política y Gobierno,* XVII (1) 3-24. Recuperado de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60327298001

Las ideas anteriores ayudan a explicar que en la Cámara de Diputados (en el periodo de estudio) existe un partido político que presenta sistemáticamente el mayor nivel de reelección, y que de forma contraria a los pronósticos, este partido político resulta ser que no pertenece a la categoría de partido principal o grande. Esto quiere decir entre otras cosas que los partidos grandes, a saber; PRI, PAN y PRD, tienen un nivel de circularidad alta.

Anteriormente se dijo que el esquema institucional es un vector que explica en buena medida este fenómeno, sin embargo, por otro lado también significa que no hay un interés por permanecer en el Congreso a partir de una idea de carrera parlamentaria, o bajo la intención de profesionalizarse, ya que este es uno de los argumentos más usados como defensa de esta institución política (reelección).

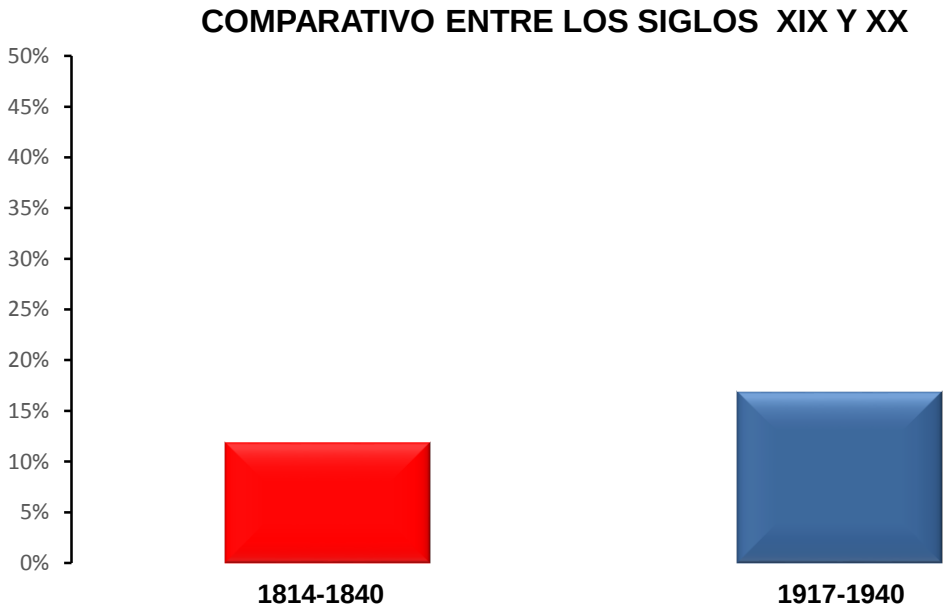
Los partidos no por el hecho de moverse poco, son más profesionales. Lo cierto es que la reelección en el congreso mexicano se da a partir de un esquema poco democrático, retomando la idea de que las élites tienen poco de esta virtud política. El nivel de reelección ya es por sí mismo pobre, y si a eso sumamos que quien se reelige lo hace bajo un esquema patrimonialista, entonces el resultado es un modelo de reelección intermitente, aislado y bajo un régimen elitista.

En el siguiente apartado se revisará el proceso de construcción de la institución reeleccionista en México, a partir de la reforma del Estado de 2013, donde se podrá contrastar niveles de reelección de los partidos, con el discurso que estos mismos han manifestado, sin embargo, por ahora puede decirse que más allá de cualquier voluntad por fortalecer al congreso mexicano, hasta hace poco tiempo existían intereses más que evidentes, por mantener este esquema que opera desde 1933.

Los frenos que esta institución ha tenido desde la reactivación real de su debate, provienen de dos lugares que se han venido discutiendo desde el inicio de esta investigación. El primero de éstos es la injusticia del proceso histórico de la reelección, y con esta sus inconsistencia epistemológica en su debate académico. El segundo lugar, está el frente político que en periodos específicos

se ha hecho sobre la propuesta de reelección inmediata de legisladores federales. En el siguiente apartado discutiremos respecto a este sinuoso camino, y todas las rutas que desde hace varios años ha cursado este largo debate, hasta los resultados de la reforma política que ha dado un giro al engrane.

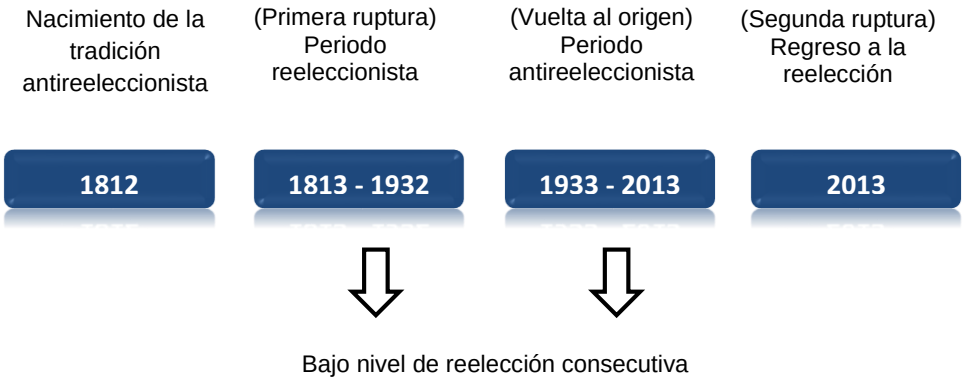
Finalmente, el balance final que se tiene después de este estudio empírico, es que en el periodo de 1997 a 2013, el nivel de reelección intermitente en el congreso mexicano ha sido muy bajo. Si se recuerda la primera parte de este trabajo, en la mayor parte del siglo XIX la reelección consecutiva fue permitida, y bajo este esquema el nivel de reelección fue considerablemente bajo según los datos de Cecilia Noriega. Posteriormente en el siglo XX ya con la restricción legal para la reelección, según la investigación de Rogelio Hernández, los niveles de reelección (ahora intermitente) no fueron muy distintos a los del siglo pasado. El siguiente esquema da cuenta de esto.



Elaboración propia con base a la información de Cecilia Noriega y Rogelio Hernández.

Como se ve, en estos dos momentos históricos la reelección no fue una práctica asidua en el proceso político mexicano. La información que se ha podido obtener

de la época contemporánea permite sumar otro margen comparativo a esos dos datos. En el siglo XXI, el comportamiento no ha variado significativamente, los legisladores no se reeligen ahora como un impedimento legal, pero tampoco lo hicieron cuando la ley sí lo permitía. Estos datos de tres siglos distintos, son una tendencia que definitivamente avizora el fenómeno que se proyecta, ahora que la relección consecutiva es nuevamente una realidad.



Fuente: elaboración propia

El esquema anterior trata de mostrar el camino que ha tenido la tradición de la reelección en México desde Cádiz hasta la reforma político electoral aprobada en 2013 que entrará en vigor en 2018 en materia de reelección. Como se ha visto, en el lapso de la primera ruptura (cuando sí era posible la reelección) los niveles de permanencia no fueron altos. Posteriormente, cuando nuevamente hubo un regreso hacia la prohibición, los niveles de permanencia (aunque ahora intermitente) no distaron mucho del periodo anterior. Es decir, bajo ninguno de los dos esquemas ha existido preeminencia por una alta reelección de los congresistas en México.

Cada momento por sus características propias reclama una reflexión distinta, en su momento tanto en el siglo XIX y como en el XX, se desarrollaron procesos políticos particulares que desestimaron la reelección consecutiva o intermitente según fue el caso, no obstante, en el panorama actual, está claro que las condiciones donde hay un gobierno dividido y un legislativo relativamente fragmentado, el poder ejecutivo ya no cuenta con un esquema que le permita

controlar el funcionamiento de congreso[95] y mucho menos, diseñar un esquema de reelección estable para el beneficio de sus fines políticos, es decir, no existe más la figura de "macrocefalia institucional".[96]

Con todo y el revulsivo que en el año dos mil tuvo el sistema político mexicano, el movimiento en el congreso no cambió en términos de reelección, y en tal sentido, pareciera que esta institución no tiene una conexión directa con el nuevo equilibrio de los partidos políticos el en congreso, ni con el partido que encabeza el poder ejecutivo en la actualidad (PRI), sino que en el fondo, existe otro motor, hecho que se discutirá en el siguiente apartado. Afirmar o rechazar la reelección, no es la primera pregunta que debe responderse. Antes hay muchas paradas donde debe detenerse el debate; los conceptos de ciudadanía representación, son dos vectores que no están lo suficientemente discutidos.

El debate contemporáneo no puede asumir fórmulas que no sean compatibles con una sociedad tan heterogénea como la mexicana. Los esquemas extranjeros como el norteamericano, que han sido usados como enfoques teóricos para explicar el modelo de representación mexicano, han apartado mucho a la construcción concisa del debate. En suma, es hora de traer los verdaderos escollos de la institución que hasta ahora no han estado del todo claros.

[95] Valencia Escamilla, L. (2009). Élites parlamentarias y profesionalización legislativa en México. *El Cotidiano,* (155) 69-76. Recuperado de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32512745008

[96] Este concepto se refiere al caso de los poderes amplios de un poder ejecutivo, donde decide y acapara asuntos que incluso no son de su competencia.

Debate contemporáneo

El dos de diciembre de 2013 las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación, Reforma del Estado y de Estudios Legislativos del Senado de la República, aprobaron el dictamen donde se modificaron diversos artículos de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, entre estos el artículo 59. Con esta modificación a la Constitución, se rompe una vez más el eslabón de la institución de la reelección en México, que ha transitado por las etapas anteriormente comentadas. El punto alcanzado con esta reforma, es la consecuencia de un conjunto de sucesos históricos que finalmente concluyeron en un profundo revulsivo al sistema político mexicano.

En el año 2018 entrará en vigor la nueva disposición de la reelección consecutiva. Con esta reforma, los Diputados Federales y Senadores de la República podrán reelegirse de forma consecutiva hasta tres veces en el caso de los primeros, y una vez en el caso de los segundos, es decir, podrá haber permanencia de hasta doce años consecutivos en el Congreso de la Unión en ambos casos. Los diputados locales y los miembros de los ayuntamientos también podrán hacerlo si las legislaturas locales así lo determinan.[97] Esta modificación se encuentra inmersa en una serie de cambios a la constitución en materia político electoral, el propósito es dar vitalidad y nuevo rumbo al institucionalismo en México, tal como se muestra en la exposición de motivos del dictamen.

Sin embargo, pareciera que ahora hay más preguntas que respuestas respecto a la forma en que evolucionará el sistema político mexicano en los próximos años con estas transformaciones en materia político electoral. Con todo, lo cierto es que la reforma política implica reflexionar detenidamente sobre muchos fenómenos políticos y sociales en los cuales la ciudadanía debutará. Este fenómeno coincidentemente permitirá complementar el debate de los

[97] Dictamen con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la constitución política de los estados unidos mexicanos en materia política-electoral. En gaceta parlamentaria número 3921, diciembre de 2013.

apartados anteriores. Hoy, aunque de forma muy prematura, se pueden ensayar otro tipo de escenarios ante las posibilidades que la nueva legislación ha dado y ante la llegada de un nuevo ciclo de la representación política en México.

El nuevo panorama que se genera a partir de los cambios a la constitución, planeta muchas interrogantes que en los próximos años serán nuevos temas de estudio. Por ahora, es pertinente la pregunta sobre los alcances y las expectativas del poder legislativo, es decir, si la modificación se dimensionó paralelamente con otras variables, o simplemente fue el producto de un bloque de reformas cíclicas. La otra pregunta es sobre el terreno político que está pisando la reforma, y el cuestionamiento tiene sentido si se problematiza con los niveles de legitimidad de los partidos políticos en la actualidad. Otro aspecto que deja mucho espacio por estudiar, es el reajuste al modelo presidencial con un hipotético caso de grupos fuertes de oposición en el Congreso de la Unión, es decir, se generará naturalmente una nueva relación entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo si la reelección rinde los frutos esperados. El primer signo es el fortalecimiento de las cámaras legislativas, sin embargo, es un escenario que no está asegurado, no obstante, lo que sí es una garantía es un la llegada de un nuevo esquema de diálogo, cualquiera que sea la consecuencia de la reelección en el Congreso.

Otro de los grandes asuntos inmersos en el tema, es la postura de la sociedad. Ante la presencia de una sociedad poco politizada como la mexicana[98], es interesante el proceso político y cultural que va generarse en torno a actores que en algunos casos buscarán permanecer hasta doce años en el congreso consecutivamente. Por otra parte, la reforma perece no haber hecho distinción entre los legisladores de mayoría relativa y de representación proporcional. Estas formas de representación tienen naturalezas distintas, y homogenizarlas a través de esta disposición pereciera ser un error. Finalmente, otro de los asuntos concurrentes son los mecanismos de restricción (o control social) que circundaron a la reforma del artículo 59. Mucho se discutió sobre la aprobación de la reforma sólo bajo la consigna de introducir elementos de control

[98] Boscán, G. (2010). Judicialización y Politización en América Latina: Una nueva estrategia para el estudio de la interacción entre los poderes públicos. *Cuestiones Jurídicas,* Julio-Diciembre, 51.

como la revocación de mandato o la segunda vuelta electoral, lo cierto es que ninguno de ambos mecanismos fue aprobado con esta modificación. Con todo, estas son algunas preguntas que interesan particularmente a este aparado donde se tratará de dilucidar el futuro de los próximos años en el Congreso de la Unión, respeto a la nueva medida.

La modificación constitucional en materia de reelección ha formado parte de la perenne Reforma del Estado en México. Desde hace más de dos décadas, se ha venido desarrollando en América Latina un proceso reformista que evidentemente ha llegado a México[99], mismo ha sido impulsado por personajes, grupos o partidos políticos en distintas etapas. A la par de un conjunto de países en Sudamérica, México inició un proceso de reforma del Estado a través de reformas económicas. El propósito de las reformas fue el reajuste de la economía mexicana a los mercados internacionales producto de los problemas económicos del país, es decir, fue el contexto de la incursión al neoliberalismo.[100] El eje de las reformas en el sexenio de Miguel de la Madrid fue el establecimiento de un sistema de planeación en la administración pública y el inicio de un proceso de descentralización, abriendo también un espacio para reformas electorales. En este contexto se ubicarse el nacimiento de la Reforma del Estado en México.

Con el fin de la década de 1980 y la entrada de un nuevo sexenio con Salinas al frente, fue impulsado un nuevo bloque de reformas por el gobierno en turno. Ahora los motores de los cambios a la Constitución fueron una severa crisis de legitimidad por conducto del presidente entrante y una crisis económica en ciernes.[101] En estas nuevas modificaciones aún no se asomaba la posibilidad real de la reelección, sin embargo lo que sí apareció fue un fuerte adelgazamiento del Estado. Por otro lado, en ese mismo sexenio nació el Instituto Federal Electoral, y aunque aún lejos de proporcionar certidumbre a los procesos electorales en México, parecía un buen signo, la idea de una autoridad especializada en elecciones.[102] En un par de años posteriores, vendrían nuevos

[99] Valencia, L. (2007). Reforma del Estado para la gobernabilidad democrática. El Cotidiano, julio-agosto, pp. 46-48.
[100] Flores, A. (2010). Una vez más la reforma del Estado en México. *Espacios Públicos,* . 61-82.
[101] Valadés, D. (2005). Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina. México: UNAM
[102] Rebolledo, J. (1990). La reforma del Estado en México. México: FCE.

cambios que sí proporcionaron instrumentos de legitimidad a dicha institución, para organizar elecciones menos cuestionadas conforme los años pasaron. En 2013, nominalmente el IFE pasó a ser INE (Instituto Nacional de Elecciones).

En el sexenio de Zedillo la reforma del Estado estuvo impulsada en dos grandes vertientes. En primer término se buscaron mecanismos para el establecimiento de un estado de derecho. Por el otro lado, siguieron las modificaciones al modelo electoral que ahora se concentraron en la ciudadanización de los órganos electorales. Todo, en medio de un álgido y convulso panorama nacional.[103] Finalmente, con la llegada del año 2000 se insiste en la idea de que este momento fue un gran sisma al sistema político mexicano. La derrota del PRI en su momento fue mucho más que simplemente perder la presidencia de la República. Con esto, se inauguró un nuevo contexto político (y quizá hasta social) en México. Este acontecimiento trajo más que nunca la necesidad de concretar la Reforma del Estado que desde tiempo atrás había estado pendiente.

En medio del contexto anterior, con Fox se formalizó la idea de concretar finalmente la reforma del Estado. Para esto se instaló la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado que estuvo encabezada por Porfirio Muñoz Ledo.[104] Básicamente el trabajo consistió en la instalación de un conjunto de mesas de trabajo donde se discutieron los temas sustantivos de la Reforma. En la mesa número tres, se discutieron las siguientes temas: representación política y democracia participativa, participación ciudadana, democracia directa, revocación de mandato, federalización de la materia electoral, cultura política democrática, fiscalización de los partidos políticos, derechos políticos, la segunda vuelta electoral y *la reelección de legisladores*.

Los resultados de las seis mesas de trabajo se presentaron al siguiente año. El consenso fue la necesidad de crear una nueva constitución acorde a la nueva realidad política del país. Al final, los diversos temas políticos dispersaron la atención de la reforma del Estado, y ni una nueva constitución y ninguna

[103] Woldenberg, J. (2002). La construcción de la democracia en México. México: Plaza y Janés.
[104] *Apuntes legislativos*. (1ra. Ed.) (2005). México: Instituto de Investigaciones legislativas.

reforma trascendente sucedieron como consecuencia de estos acontecimientos. El debate se reavivó nuevamente con el inicio del siguiente proceso electoral donde la polarización social sería ahora el aspecto más trascendente.

Antes de la elección presidencial de 2006, ya se habían formalizado varias propuestas para reformar al artículo 59 de la Constitución con la finalidad de permitir la reelección. Cabe decir que la reforma en mención, estuvo durante años precedida por una serie de intentos por materializar este cambio, sin embargo, ciertas resistencias siempre postergaron este proyecto o peor, lo censuraron. En este caso, en 2004 el pleno de la Cámara de Diputados aprobó una minuta que reformaba dicho artículo constitucional, y además el artículo 116 que reglamenta la reelección en el plano local. En dicha propuesta se contempló la reelección de Diputados federales por tres periodos legislativos y un periodo en el caso de los Senadores. Sin embargo, en 2004 el Senado de la República decidió devolver el dictamen de esta propuesta a la Cámara de origen (diputados) y con esto se canceló la posibilidad de reelección.[105]

Ya en el contexto de la elección presidencial de 2006, nuevas propuestas de reforma llegaron como era de esperarse. El reducido margen de votos entre los candidatos principales y el conflicto poselectoral, ocasionaron un nivel alto de ilegitimidad del entonces presidente electo. Las propuestas de reforma versaron en torno a modificaciones al sistema electoral y otros temas de menor trascendencia, sin embargo, el gran tema de aquel momento fue la propuesta y posterior aprobación de la Ley para la Reforma del Estado. El propósito de esta norma, fue obligar a los legisladores a legislar a favor de la realización de la Reforma del Estado. Inicialmente, durante aproximadamente un año, legisladores, dirigentes de partidos políticos y representantes del poder ejecutivo trabajaron bajo la consigna de lograr acuerdos con el fin señalado. Sin embargo, el resultado no distó mucho de los otros intentos de reforma; no se logró la reforma del Estado. Sólo se efectuaron algunas modificaciones a leyes secundarias menores, pero los resultados esperados con la ley aprobada no llegaron. En este caso, el Partido Revolucionario Institucional fue uno de los

[105] Instituto de Investigaciones legislativas del Senado de la República. (2002) Relección legislativa. México: Senado de la República.

principales opositores de las grandes transformaciones que se tenían contempladas.

Derivado del contexto anterior, el 12 de septiembre de 2007 el Senado de la República aprobó una reforma a diversos artículos de la Constitución. Posteriormente en un acto poco habitual, la Cámara de Diputados no realizó modificación alguna de la minuta del Senado y la aprobó en sus términos originales.[106] En realidad esta reforma estuvo impulsada por los acontecimientos electorales de 2006. El punto toral de esta reforma se encuentra en el blindaje al espacio publicitario en material política. Básicamente esta modificación prohibió a los partidos políticos la contratación de espacios publicitarios en radio y televisión con fines de propaganda política. El debate de fondo obedeció al uso de uno de los bienes de la nación que se encuentran concesionados a empresas privadas.

Después de varios intentos por conseguir modificaciones profundas a la constitución, hasta 2007 no se habían conseguido más que reformas a leyes secundarias que no representan los grandes pendientes de la reforma del Estado. Este año presentó un contexto idóneo para generar las modificaciones, puesto que las experiencias internacionales han mostrado que en la antesala de reformas profundas, se encuentran sucesos políticos y sociales importantes. En este caso, la polarización de los electores, el resultado de la elección presidencial y las movilizaciones sociales, perecían un plano adecuado para la concertación de las fuerzas políticas. Al final, la reelección legislativa no apareció en este año como una iniciativa de ley formal. No obstante, dos años más tarde, el debate en torno a este tema volvió a reavivarse, ahora con un impulso más importante que avizoraba ya una posibilidad real.

En 2009 el entonces presidente Felipe Calderón envió al Senado de la República una iniciativa de reforma política que según su contenido, tenía dos objetivos básicamente: fortalecer el vínculo entre la ciudadanía y el sistema

[106] Ackerman, J. (2001). Comentario a la reforma constitucional de 2007. En Boletín de derecho comparado, México: UNAM.

político e instituir mecanismos para la consolidación de las instituciones.[107] En el documento que el presidente presentó al Congreso de la Unión, se proponen nueve puntos específicamente para mejorar el arreglo institucional actual. Entre los elementos más importantes destaca la reducción del número de integrantes de ambas Cámaras. También consistió en integrar la figurar de la segunda vuelta en la elección de Presidente de la República, bajo la lógica de dar más legitimidad al candidato que en primera instancia no consiguiese un margen amplio de votos. También se propuso incrementar el umbral necesario para mantener el registro de los partidos político en la votación total nacional.

Otro de los ejes centrales de la iniciativa presidencial, fue a incorporación de la "iniciativa preferente" que faculta al Presidente presentar iniciativas al Congreso en el primer periodo ordinario de sesiones, bajo la consigna de dar un trámite legislativo preferente y obtener respuesta en un tiempo determinado. Finalmente la propuesta central, fue modificar el artículo 59 de la Constitución para permitir la reelección consecutiva de legisladores federales y locales. La propuesta consistía concretamente en permitir la permanencia de legisladores hasta por doce años consecutivos. En el caso de los legisladores locales se propuso la modificación al artículo 116 constitucional para permitir la reelección de diputados hasta por tres periodos consecutivos, al igual que el caso del ámbito federal, siempre y cuando las leyes locales así lo permitieran, o para efectos prácticos, abriendo la posibilidad de que las constituciones locales de los Estado fuesen reformadas para permitir esta disposición. De la misma forma los integrantes de los ayuntamientos tendrían la posibilidad de reelegirse en sus cargos, aunque no hubo especificación de los mecanismos para tal hecho.

En la exposición de motivos de dicha iniciativa se enlistan algunos elementos que se refieren a los costos de no permitir en la reelección en el régimen mexicano. El primer argumento es que esta prohibición limita la generación de conocimiento y experiencia en beneficio de sus representados, y por otra parte impide a los ciudadanos aprobar o desaprobar la gestión de sus

[107] Iniciativa de decreto por el que se adicionan, reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En Gaceta del Senado, número 71, 15 de diciembre de 2009.

representantes. Esto, según señala el documento, ha ocasionado sistemáticamente que se amplíe la distancia entre los representados y los representantes.

Por otra parte, también se vierten criterios a favor de la reelección, que básicamente es convertir en positivo los problemas de la no reelección. Esencialmente hay tres argumentos a favor de la reelección consecutiva. En primer término se usa un criterio común, afirmando que la reelección favorece la profesionalización de los legisladores, puesto que la acumulación de tiempo en dicha actividad permitirá tener legisladores mejor calificados. También se piensa que podría generarse un mejor sistema de rendición de cuentas por parte de los legisladores ante la posibilidad de la reelección consecutiva.

Por otra parte, se expone otro de los criterios más usados: la reelección consecutiva permite a la ciudadanía tener un marco de evaluación del trabajo de sus representantes, hecho que generaría incentivos para una mejor actuación de los legisladores. Como se ve, la iniciativa propuesta por el presidente no presenta ideas innovadoras o diferentes respecto a los argumentos comúnmente usados en favor de la reelección. Hasta este momento, puede afirmarse que estas dos variables, está sujetas a otros factores que no se cruzan directamente con la reelección. Finalmente las discusiones en el congreso terminarían por sentar un precedente en la aprobación de la reelección.

Dos meses después, casi de forma paralela a la iniciativa del Presidente Calderón, vinieron otras iniciativas concernientes al mismo tema pero de sentido diferente. Una de estas propuestas fue hecha de forma conjunta por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT) y Convergencia (ahora Movimiento Ciudadano).[108] La iniciativa de estos partidos políticos mostró un rotundo rechazo a la reelección consecutiva propuesta por el presidente Calderón. Algunos de los argumentos principales de esta postura se encuentran

[108] Iniciativa presentada por el Senador Arturo Núñez a nombre de a nombre de los legisladores de los partidos políticos referidos y de ambas cámaras de Congreso de la Unión, la cual contenía proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano, en Gaceta del Senado número 85, de 18 de febrero de 2010.

en la presentación del proyecto del 18 de febrero por parte del Senado Arturo Núñez.

Una de las premisas que lazó este legislador fue que la reelección no iba a permitir la “movilidad política”. En este caso se infiere que la movilidad política es una bondad del modelo de representación política. Lo cierto es que a partir del estudio mostrado en aparados anteriores, se muestra que cuando menos en las últimas seis legislaturas federales ha existido en el Congreso un alto grado de movilidad (o circularidad) política, de tal forma que el funcionamiento del Congreso se ha dado bajo este esquema de movilidad, lo que permite concluir que este esquema no permite concluir que hay mejores resultados en el desempeño legislativo.

Otro de los argumentos en contra de la reelección que expuso el mismo Senador, fue que el voto en México no es efectivo, por lo que la reelección significaría un retroceso en materia de democracia.[109] En este caso la efectividad del voto sí es un desafío para el régimen de representación en México, sin embargo, tampoco existe una conexión directa entre la posibilidad de reelección consecutiva y el grado de participación política de los votantes, a partir de una reforma como la pretendida por el entonces presidente calderón.[110]

Casi de forma paralela a lo anterior, los Senadores el Partido Revolucionario Institucional presentaron su propia iniciativa de reforma política que abordó también el asunto de la reelección. Según se observa en el documento, este partido político señala que en la actualidad la no reelección no tienen cabida y genera un congreso débil.[111] La propuesta en este caso es que tanto los diputados federales y locales puedan reelegirse hasta por un periodo consecutivo, completando un periodo de nueve años. Sin embargo, en este caso no hay coincidencia con la iniciativa presidencial, puesto que el número de periodos propuestos por el presidente fue de tres. En el caso de la iniciativa del

[109] Entrevista de Karla Garduño Morán con Arturo Núñez, en Enfoque, periódico reforma, 21 de febrero de 2010, p. 6.
[110] Más delante de profundizará sobre los cambios sociales que se vinculan con el nuevo mecanismo de reelección consecutiva.
[111] Iniciativa de reforma política de Senadores del PRI, 23 de febrero de 2010.

PRI se propuso que los Senadores estos se pudieran reelegir hasta por un periodo consecutivo, sumando 12 años, lo que sí coincide con la iniciativa del entonces presidente Calderón.

En la iniciativa se puede apreciar cuando menos seis elementos que justifican la aprobación de la reelección. En primer término se habla de la profesionalización de la política, posteriormente dice que la reelección propiciará la efectividad del sufragio, por otra parte, existe el argumento de que habrá un mayor acercamiento entre los votantes y los representantes. Más adelante, también se afirma que habrá una mejor institucionalización de los partidos políticos, también se revalorará el modelo parlamentario del sistema político mexicano, y finalmente traerá más responsabilidad política por parte de los representantes populares. Aunque se plantean estas bondades de la reelección, no queda del todo claro cómo se logará lo que ahí se ha dicho.

Con todo, la coincidencia parcial entre la iniciativa del presidente Calderón y la propuesta de los Senadores del PRI, hicieron pensar que la reelección podría aprobarse al no haber un margen elevado de disenso, sin embargo esta iniciativa no se aprobó. Esta serie de propuestas marcaron un rumbo más certero respecto a la posibilidad de una reforma política integral. Cuando menos en el tema que nos ocupa, el debate fue más amplio que en momentos anteriores, y el cálculo aritmético respecto a la posible votación aprobatoria, estuvo cerca de reiniciar la tradición reeleccionista. Hasta este momento, puede apreciarse la construcción de un ciclo estrecho de reformas que han acelerado el debate en ciertos temas como la reelección, y aunque se han aprobado elementos importantes en cada una de las propuestas, aún hay temas pendientes de discusión.

En 2013 finalmente llegó un momento fundamental y crítico respecto a las reformas constitucionales en los años recientes. El dos de diciembre del año referido, las comisiones unidas de puntos constitucionales, gobernación, reforma del Estado y estudios legislativos aprobaron el dictamen por el que se reformaron diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta reforma constitucional mueve significativamente al sistema político mexicano en una medida que aún está por observarse. Entre otros asuntos se

aprobaron tres grandes modificaciones que evidentemente interfieren en el ámbito político nacional.

En principio, hay cambio en el ámbito electoral; el Instituto Federal Electoral se convierte en Instituto Nacional de Elecciones, con todas las repercusiones que esto representa. En la actualidad existen debates sobre la trascendencia de esta modificación. Por otro lado también se modifica a una de las instituciones estratégicas y políticamente centrales del gobierno mexicano: la Procuraduría General de la República. La modificación consiste en dar autonomía y eficiencia a este órgano central. El nuevo nombre es Fiscalía General y su titular será elegido por pleno del Senado de la República.

Sin embargo, el elemento central y que es objeto de este estudio, es la reforma al artículo 59 de la Constitucional, donde se les faculta a los legisladores federales y locales reelegirse de forma consecutiva bajo los criterios ya mencionados. El contexto de esta reforma constitucional, es el conjunto de iniciativas ya sea aprobadas o discutidas en los años recientes. Estos debates fueron un movimiento que paulatinamente fue empujando hasta llegar a los cambios a la constitución que hoy se tienen. Desde su promulgación hasta estos momentos, la constitución ha sido reformada alrededor de 550 ocasiones,[112] de las cuales un 20% se dieron en el sexenio de Felipe Calderón. Lo que significa que la reforma en mención es otro de los importares procesos políticos en el sistema político mexicano.

Con López Portillo, De la Madrid, Salinas y Zedillo aparecieron reformas que son referentes en los cambios de la legislación mexicana,[113] con esta analogía, se da importancia a esta reforma en materia político electoral. En apartados pasados se mostró el largo proceso de discusión de las iniciativas presentadas en materia de reelección durante de los últimos años. Las propuestas en favor de este mecanismo fueron variadas y diversas. Tan sólo

[112] Rabell, E. (2009). Reforma del estado y reforma constitucional. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado,* XLII Septiembre-Diciembre, 1429-1461.
[113] Valencia, L. (2007). Reforma del Estado para la gobernabilidad democrática. *El Cotidiano,* julio-agosto, 46-55.

entre 1998 y 2009 se presentaron catorce iniciativas que propusieron en alguna modalidad la reelección consecutiva de legisladores federales, de las cuales siete provinieron de legisladores del PRI, cuatro del PAN, dos del PRD y una del PVEM.

El dictamen aprobado en diciembre de 2013, se torna como un respaldo de las iniciativas que recientemente se presentaron a favor de la reelección, el motivo parecer ser, recoger una inercia que políticamente ya era insostenible. En este caso, es posible afirmar que la aprobación de la reelección, fue una acción natural en el proceso político mexicano. La historia ha mostrado que las reformas trascendentes suelen ser la consecuencia de movimientos sociales, o sucesos políticos álgidos. Lo cierto es que la exposición de motivos de este documento en buena medida recogió las distintas voces a favor de la reelección.

Los argumentos en favor del cambio no distan mucho de otras iniciativas. Se reconoce el vínculo estrecho entre legislador – elector, se señala la continuidad legislativa, el fortalecimiento del trabajo legislativo, mejor rendición de cuentas y profesionalización de la actividad legislativa. Más adelante se observa en un esquema las coincidencias en el contenido de las iniciativas más importantes respecto a la reelección, y su concurrencia en los argumentos a favor y en contra. Finalmente el proceso político que llevó a la modificación de la Constitución, proporciona datos que más adelante pueden ayudar a descifrar el futuro del modelo de representación en México.

Posturas sobre la reelección en iniciativas recientes

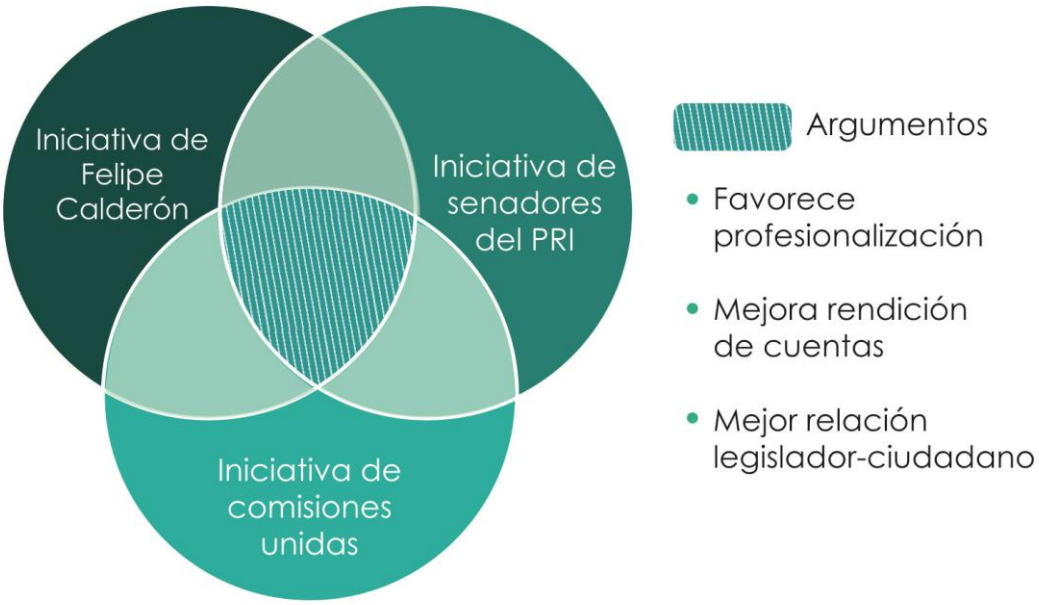
Año	Impulsor	Postura	Principales argumentos
2009	Felipe Calderón	A favor	• Genera conocimiento y experiencia • Permite a los ciudadanos aprobar y desaprobar gestión de los diputados • Favorece la profesionalización • Mejora la rendición de cuentas
2009	PRD, PT, MOVIMIENTO CIUDADANO	En contra	• Impide movilidad política • El voto no es efectivo • Retroceso en la democracia
2009	Senadores PRI	A favor	• Profesionalización de la política • Efectividad del sufragio • Acercamiento votantes representantes • Mejor institucionalización partidista • Revaloración del modelo parlamentario • Responsabilidad política
2013	Comisiones Unidas	A favor	• Vínculo estrecho legisladores – ciudadanos • Continuidad legislativa • Fortalecimiento trabajo legislativo • Mejor rendición de cuentas • Profesionalización

Fuente: elaboración propia en base a las iniciativas de ley.

El cuadro anterior, es una muestra que recoge solamente algunas de las iniciativas de reforma al artículo 59 de la Constitución. El diagnóstico es que la izquierda mexicana mantuvo rechazo sobre la reelección, mientras que el gobierno y el PRI, se mostraron a favor. Este es un fenómeno que resulta poco significativo, si se considera que las posturas frente a este tema, han tenido gran movilidad, es decir, las opiniones de partidos y actores cambian constantemente respecto a su posición coyuntural. Puede recordarse que en la primera mitad del siglo XX y parte de la segunda mitad, el PRI mantuvo una postura firme que

rechazó toda posibilidad de reelección. Por otra parte se encuentra una coincidencia entre los principales argumentos a favor de la reforma.

Coincidencia en argumentos a favor de la relección



Fuente: elaboración propia.

El cuadro anterior, muestra que el debate sobre la reelección se ha concentrado tradicionalmente en tres puntos; profesionalización legislativa, rendición de cuentas y mejor relación entre legisladores y ciudadanos. La coincidencia de estos argumentos en las iniciativas referidas, sólo es la consecuencia de un debate que se ha enfocado en estas tres variables. En primer término es importante decir que tener legisladores profesionales,[114] es un aspecto deseable en cualquier congreso, sin embargo el problema es determinar si la reelección convertirá en profesionales a los legisladores.

El trabajo de un legislador (ya sea Diputado Federal o Senador de la República) se circunscribe básicamente en legislar sobre asuntos específicos.

[114] El diccionario de la Real Academia de la Legua Española, defina al término “profesional” como adjetivo de una persona que realiza una actividad habitualmente. Aunque en este caso, de entenderse como un legislador que tienen un conocimiento profundo de las actividades y prácticas legislativas y que además se desarrolla habitualmente en ese ámbito.

Para esto el proceso legislativo determina un conjunto de procesos y acciones que guían los trabajos inercialmente. Los asuntos que son materia de estudio legislativo, en determinado momento presentan cierto grado de sofisticación, de tal forma el desahogo de estos temas muy frecuentemente requiere la participación de expertos. El artículo 55 de la Constitución establece los requisitos para ser Diputado Federal,[115] entre los cuales no se encuentra restricción alguna más que los planteamientos mínimos de ciudadanía, que abren la puerta a prácticamente todo aquel quien tenga aspiraciones políticas.

Evidentemente no hay un requerimiento de formación profesional o conocimientos o habilidades sobre algún asunto en particular. Es decir, el fondo de esto es que constitucionalmente no existen restricciones para acceder a cargos de elección popular, y en esta medida un legislador puede tener credenciales profesionales o ningún tipo de formación académica, lo que ciertamente puede comprometer el trabajo legislativo. Sin embargo, también debe recordarse que la propia estructura administrativa del Congreso de la Unión, provee un staff que en buena medida salda el problema de la pobre formación académica de los legisladores, en su caso.

Otro de los elementos relevantes es el trabajo que se produce en las comisiones legislativas. En realidad, este es el motor del Congreso mexicano, toda vez que el trabajo legislativo de estudio, discusión y debate, se encuentra en las comisiones,[116] donde por cierto el staff y las asesorías externas también juegan un papel importante. Con esto, puede concluirse que el hecho de que un legislador sea profesionista o no, no repercute de forma directa con los resultados del trabajo legislativo. Es de suma importancia dimensionar esta idea, pues con esto no se quiere expresar que no sea deseable contar con legisladores formados profesionalmente. Esta fue justamente la idea con la que comenzó el argumento, sin embargo es una variable elástica[117].

---

[115] Que son los mismos que son necesarios para ser Senador de la República.
[116] García, M. (2002) *Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica*. Barcelona: Instituto interuniversitario de estudios de Iberoamérica y Portugal.
[117] Esto significa que el Congreso puede seguir funcionando aun cuando ninguno de los legisladores contara con una formación profesional.

Finalmente, el argumento central de las iniciativas en mención es que entre más tiempo esté en funciones un legislador, este llegará a profesionalizase, lo que claramente es un error. Para que esto suceda, tendría que existir una voluntad expresa del legislador para desarrollar conductas y prácticas que efectivamente condujeran a la profesionalización, sin embargo, si el caso es contrario y existen conductas deficientes como inasistencia, desinterés, u otro tipo de acciones perniciosas, la profesionalización nunca llegará aunque permaneciera por cuatro periodos consecutivos.

El segundo argumento más utilizado en favor de la reelección es la mejor rendición de cuentas como producto de la reelección consecutiva. Morlino establece una categoría que considera varios aspectos que deben aparecer en una forma de gobierno para que sea considerada como democrática, y uno de estos insumos son las fuentes de información en materia legislativa.[118] Un congreso diáfano y que rinde cuentas, también es un escenario deseable y necesario para cualquier Estado democrático, sin embargo, nuevamente la pregunta es, si existe una asociación directa entre la reelección de legisladores y una buena rendición de cuentas por parte del Poder Legislativo.

La rendición de cuentas para este contexto debe entenderse en dos planos; por un lado el Congreso de la Unión como cualquier otra institución pública en México, está obligado a transparentar su ejercicio y generar información pública de interés para los ciudadanos. Este es un plano en el que se ha avanzado y que corresponde a la actuación del órgano regulatorio correspondiente. Sin embargo, el otro plano, es la rendición de cuentas de la actividad concreta de cada uno de los legisladores federales. En este caso, se entiende que la rendición de cuentas de los Diputados y Senadores es un compromiso intrínseco entre éstos y los electores que los llevaron a los cargos.

[118] Morlino, L. (2007). Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?. *Revista de Ciencia Política,* 27(2) 3-22. Recuperado de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32427201.

El intercambio de información entre ambos sujetos, es un ejercicio de carácter democrático que alimenta el régimen republicano.[119]

En la actualidad, la información producida tanto por el Congreso como institución, así como de los legisladores se encuentra regulada por La Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, sin embargo, los aspectos que no están contemplados en esta ley y que también forman parte de la rendición de cuentas tienen un carácter volitivo por parte de los legisladores. Nuevamente la idea es que se requiere de voluntad expresa por parte de Diputados y Senadores para cumplir y con la Ley y entablar un verdadero diálogo con sus electores.

La posibilidad de reelegirse en el cargo podría generar incentivos para los legisladores bajo la premisa de que en algún momento pedirán nuevamente el voto, y por tanto, requieren de cierta legitimidad que pueden lograr con estas prácticas, no obstante, los legisladores que accedan al cargo mediante la vía de representación proporcional, no tendrán este incentivo. Finalmente se concluye que la reelección y la rendición de cuentas tienen cierto vínculo respecto al incentivo que genera la posibilidad de mantenerse en el cargo, sin embargo, sólo es un factor para los legisladores de mayoría relativa.

Finalmente, el tercer y último de los argumentos más titulizados en favor de la reelección es una mejor relación entre legisladores y representados como consecuencia de la reelección legislativa. Lo primero es establecer qué significa que exista una mejor relación o acercamiento entre ambos actores. Bajo la perspectiva republicana que se discutió al inicio de este trabajo, puede decirse que el papel de los legisladores frente a los ciudadanos gira en torno del impacto legislativo en la ciudadanía. Es decir, las leyes que producen los legisladores deben ser concurrentes con el bienestar ciudadano.

[119] Martínez Díaz, M. E. y Heras Gómez, L. (2011). Transparencia gubernamental y acceso a la información en México (2002-2010): un análisis exploratorio. *Ciencia Ergo Sum,* 18(3) 297-306. Recuperado de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10420073012

Por otra parte, también es importante recordar que el ejercicio de los legisladores, no puede estar sujeto a los intereses de toda la colectividad, y esto no es contradictorio con la idea de las leyes para el bien común. Recordando los planteamientos de Stuart Mill al inicio del documento, el trabajo legislativo debe ser consiste, responsable, informado y procurando el bien general, pero los insumos que el legislador utilice para lograr estos propósitos, no pueden partir desde la observación de los intereses de la colectividad, sino que contrariamente, es fuero interno el motor de la actuación legislativa, de ahí la importancia del decoro y capacidad de quienes aspiran a ser representantes populares.

Finalmente, se puede concluir que los tres principales argumentos que se usan en favor de la reelección, sí tienen cierto grado de asociación con ésta, sin embargo, no hay suficientes elementos para determinar que al reelegirse los legisladores, automáticamente se generarán las condiciones antes planteadas. En todo caso la ciudadanía[120] juega un papel preponderante. El debate sobre la reelección se ha concentrado sobre el nuevo orden del Congreso de la Unión, se considera que el papel ciudadano como elemento del modelo representativo es central y no ha sido lo suficientemente discutido.

Diego Valadés ha dicho que toda reforma profunda a la Constitución implica un proceso cultural que incorpore a la sociedad a la nueva realidad que proponen los cambios.[121] En este caso, la reelección sí es una reforma de trascendencia en muchos sentidos, y por lo tanto es fundamental referir a lo planteado por Valadés. Un proceso cultural asociado con el aspecto político, se relaciona con un conjunto que elementos que son inherentes a la vida de los ciudadanos, es decir; prácticas, hábitos, conductas, acciones, cosmovisiones,

[120] Existe un robusto debate teórico respecto a la categoría de *ciudadano*, donde se discuten los elementos que constituyen a una verdadera ciudadanía y su papel en un estado democrático, sin embargo, ahora no es el objetivo incursionar en tal debate, por lo que sólo se considera a la ciudadanía como aquellos que poseen los requisitos legales para ser ciudadano y aquellos que ocasionalmente participan activamente en acciones públicas.
[121] Valadés, D. (2007). *Estudio de incidencia, idoneidad institucional y viabilidad política de las propuestas presentadas en la consulta pública sobre régimen de Estado y de Gobierno*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-unam.

contextos, etc.[122] Ahora el asunto es discutir en primer término si este cambio a la constitución, afectará la conducta política de los ciudadanos y en su caso en qué medida o de qué forma. En principio, cabe decir que la sociedad mexicana no forma parte de las sociedades politizadas, entendiendo este concepto, como las sociedades que manifiestan un grado alto de interés en asuntos políticos y sociales y consecuentemente participación organizada en asuntos públicos. También hay otros indicadores como la participación en elecciones, formación de organizaciones no gubernamentales, solicitudes de acceso información pública, y el monitoreo o fiscalización a los actores e instituciones públicas.

En este caso, la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, muestra información que apoya la idea de que la sociedad mexicana, presenta un margen importante de retraimiento frente a los asuntos políticos o públicos. Algunos datos relevantes son los siguientes:

- El 65% por ciento de los ciudadanos entrevistados declararon tener poco interés en la política.
- En cuanto al nivel de confianza institucional, las instituciones peores calificadas por parte de los entrevistados fueron: Sindicatos, *Diputados, Senadores*, Partidos Políticos y la Policía.
- Los niveles de corrupción que perciben los ciudadanos en los tres niveles de gobierno resultaron ser muy elevados.[123]

Los resultados de esta encuesta muestran que evidentemente existe una separación entre los asuntos de carácter político o público y los intereses de la sociedad. A continuación se muestran otros dos elementos que responden directamente a la pregunta sobre el nivel de politización ciudadana:

- Cuatro de cada diez ciudadanos piensan que en el futuro tendrán menos posibilidades de influir en las decisiones de gobierno.

---

[122] Mato, D., Amodio, E., y Capello, H. (1996). *América Latina en tiempos de globalización*. Venezuela: UNESCO.
[123] INEGI (2012). Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas. México: INEGI. Recuperado de: http://www.inegi.org.mx

- Ocho de cada diez ciudadanos está de acuerdo o muy de acuerdo en que el ejercicio del voto es el único mecanismo con el que cuentan para decir si el gobierno hace bien o mal las cosas.

Este resultado en primer término reafirma la aversión ciudadana sobre aquellos asuntos que tienen que ver con política. Sin embargo, el último punto contrasta con las ideas anteriores y muestra que existe aún confianza sobre la utilidad del voto, lo que genera una conexión directa entre la reelección y el proceso cultural antes mencionado. ¿La reelección condicionará que la sociedad tenga un mayor acercamiento con la política y una relación más estrecha con los legisladores que la representa? Esta es una pregunta fundamental para el futuro de la reelección.

La reelección no será un botón que detone la participación activa de la sociedad de forma automática, debido a que éste y otros cambios sustanciales a la constitución requieren de un proceso político – social,[124] de ahí la idea inicial. Las reformas constitucionales que en los años recientes han sucedido, mostraron que los efectos (positivos) llegan paulatinamente. Sólo para ejemplificar, puede observarse el caso de la creación del Instituto Federal Electoral en 1994 y su rediseño en 1996.

Su operatividad y su legitimidad fueron creándose paulatinamente y de acuerdo al ritmo que la propia sociedad impuso. Por otra parte, la creación del Instituto Federal del Acceso a la Información Pública y Protección de Datos es otro ejemplo del proceso de acoplamiento social. Hoy es posible decir que la cultura de la información va en aumento, pero al inicio' el contexto era menos favorable. El objetivo es mostrar que la reelección será igualmente sometida a un escrutinio público paulatino, y el paso del tiempo mostrará si los resultados son positivos, adversos o inocuos.

[124] Rabell, E. (2009). Reforma del estado y reforma constitucional. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado,* XLII (126) 1429-1461. Recuperado de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42715770008.

Dentro del debate que circundó a la reelección en tiempos recientes, se discutió la posibilidad de acompañar esta reforma con mecanismos de control, concretamente se habló de la revocación de mandato, referéndum y segunda vuelta electoral. Ninguna de estas figuras prosperaron, sin embargo, de haberse aprobado tampoco hay garantía de que fueran utilizados como verdaderas herramientas de control, finalmente estos son mecanismos de participación ciudadana, y su uso sistemático está asociado con sociedades politizadas, con lo que se puede concluir que el debate de fondo es la naturaleza política de la sociedad (en este caso la mexicana).

La actual Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales[125] (que sustituyó el COFIPE) no parece diferenciar el régimen de mayoría relativa y de representación proporcional en materia de reelección. Es decir, tal como se encuentra el texto, la reelección puede aplicar tanto para los legisladores que han sido votados directamente por los electores o por aquellos que llegan bajo los criterios de la representación proporcional. Antes se dijo que estas formas de elección tienen naturalezas distintas, y consecuentemente debe haber diferenciación en la ley al respecto. Una de las propuestas (no en la discusión de la reelección) fue eliminar los legisladores denominados “plurinominales”, es decir, tener una cámara de diputados de 300 legisladores. La discusión en realidad es más compleja de lo que parece. Desaparecer tajantemente a los 200 legisladores de mayoría relativa, ocasionaría un grave problema de equilibrio político. Su naturaleza (inicialmente) fue equilibrar un modelo de representación gravemente desequilibrado.[126]

Evidentemente las condiciones en las que se creó la figura de representación proporcional han cambiado significativamente, sin embargo, el problema de la representatividad respecto a este tipo de legisladores debe ser abordado en base a criterios más puntuales como la proporcionalidad y equilibrio político. Por otra parte, si bien es cierto que el tema requiere profundidad en su estudio, también lo es que la crisis de representatividad política en México,

[125] En el desarrollo del presente documento, aún se encuentra en proceso discusión y en su caso aprobación por parte de las legislaturas de los Estados de la República.
[126] Carpizo, J. (1980). *Estudios Constitucionales*. México: UNAM

requiere de atención especial en este tipo de elección. Lo cierto es que habrá legisladores que podrán estar hasta doce años en el congreso sin que algún ciudadano haya votado del ellos.

Finalmente, se platean al menos dos escenarios inevitables a partir de la reforma político - electoral en materia de reelección. Primero, existe la posibilidad de que en 2018 comience una etapa donde exista una voluntad muy elevada por parte de los legisladores por reelegirse. Con el paso del tiempo, el contexto puede ser el de un Congreso con poca circulación parlamentaria (o alto índice de reelección). Bajo este hipotético caso, podrían surgir las bondades que ya han sido ampliamente comentadas y que se espera que sucedan. Por otro lado, surgen las mismas preocupaciones del modelo electoral que actualmente funciona. Si las campañas políticas no cuentan con elementos vitales como la transparencia en el financiamiento, legalidad y equidad, y además no hay modificaciones sustanciales a la ley orgánica de ambas cámaras para normar el funcionamiento legislativo en mejores términos, entonces lo que puede generarse, es un espacio de opacidad, malas prácticas y deficiente ejercicio legislativo hasta por doce años consecutivos.

La otra posibilidad es que aun cuando la puerta de la relección esté abierta, esto no traiga grandes cambios en la forma de integrar a la Cámaras del Congreso, esto es, que los niveles de reelección sean muy pobres en relación a la expectativa que se ha generado. Mantener un índice alto de circularidad (o poca reelección) después de al menos dos legislaturas, posterior a entrar en vigor la nueva disposición, significaría que el diseño institucional sigue dando pocos incentivos para emprender una carrera parlamentaria, o bien, que los electores no tienen intereses de relegir a sus representantes en el congreso.

El estudio realizado en este trabajo de investigación, mostró que en un momento de rompimiento con las estructuras tradicionales del poder en México, la reelección (intermitente y consecutiva intercalando ambas cámaras) fue baja. La muestra fue de seis legislaturas, y si bien el ejercicio se desarrolló bajo el esquema de impedimento legal de la reelección consecutiva, el resultado puede ayudar a avizorar el futuro de la reelección en México. Este nuevo marco

normativo está totalmente ligado a diversos factores ajenos a la voluntad de los electores, y los partidos políticos jugarán un papel preponderante en el funcionamiento del Congreso dela Unión.

Finalmente, se prevé un contexto de reacomodo político en las estructuras del poder en México. La reelección es una promisoria oportunidad para quienes aspiran a formar parte de la clase política permanentemente, y por lo tanto, los espacios serán disputados con mayor interés. La importancia de insistir sobre el andamiaje que soporta la estructura institucional, tienen sentido al observar que existen deficiencias que afectan el carácter republicano del país, como el papel del Congreso para producir las leyes que deben mirar por mejores condiciones de vida de la sociedad. Los próximos años, serán un escenario ideal para seguir discutiendo (con más elementos) el futuro de la representatividad política en México, con todos los intereses que esto conlleva para el bienestar de la sociedad en su conjunto.

Reflexiones finales

En 2018, cuando entre en vigor la reelección en México, no significa que todos los legisladores federales vallan a reelegirse sistemáticamente, sino que es el inicio de una nueva etapa en el modelo representativo, que traerá las consecuencias posibles que ya se han discutido. Lo cierto es que tarde o temprano emergerán las deficiencias (si es que lay hay) del sistema reeleccionista aprobado. Como se aprecia en la exposición de motivos del dictamen que aprueba la nueva disposición, el argumento se apoya con cierta fuerza en la idea del contexto internacional y la particularidad de México por ser uno de los pocos países sin un esquema de relección.

La reelección en México ha sido cíclica como se ha podido demostrar a lo largo de este trabajo, y en sus distintos momentos, el contexto político ha sido determinante para el funcionamiento de este mecanismo reeleccionista, por tanto aunque la comparación con el contexto internacional como criterio para apoyar la reelección hable de experiencias exitosas en otros ámbitos, puede ser el caso que las condiciones cíclicas no hubieran sido las apropiadas para la implementación de este mecanismo para México. Es decir, el sistema político mexicano tiene un conjunto de elementos pendientes que atender como antesala del siguiente paso, como lo es la reelección y otras modificaciones trascendentales.

Los partidos políticos en México actualmente mantienen un bajo nivel de legitimidad entre la población, lo que es un signo muy grave bajo la premisa de que en términos funcionales, éstos detentan en monopolio del ejercicio político en México. En 2013 se aprobó una reforma a la Constitución donde se aprobaron las candidaturas independientes, con esto, cualquier ciudadano tendría la posibilidad de postularse a un cargo de elección popular, sin hacerlo a través de un partido político. Sin embargo, en términos reales esta disposición no responde precisamente a la ciudadanización de la política.

El requisito central para participar como candidato ciudadano a un cargo de elección popular, es tener las firmas de al menos el uno por ciento del total de las personas que integran el padrón electoral. Sólo para contextualizar, actualmente se requiere el punto veintiséis por ciento del mismo padrón, para la conformación de un partido político. Aunado a esto existen otros elementos como la inequidad en el financiamiento público y espacios publicitarios en medios de comunicación entre ciudadanos y partidos. Es decir, es más sencillo (en estos términos) constituir un nuevo partido político que ser candidato independiente. Esto sólo refleja que en el fondo los partidos políticos mantienen la exclusividad de postular candidatos y conserva su carácter central al interior del sistema político mexicano.

Otra de las características que se han incluido, es la obligatoriedad de que aquellos legisladores que deseen reelegirse, sólo puedan hacerlo a través del mismo partido político por el que originalmente llegaron al cargo, o en su defecto podrán postularse de forma independiente. Esto representa un candado de control político que los partidos han incluido, que en alguna medida representa un tipo de mandato imperativo que los partidos ejercen sobre los legisladores. En términos reales, si un legislador se separa de su partido político para buscar la reelección de forma independiente, en principio tiene que enfrentar el dilema del elevado número de firmas requeridas para avalar la candidatura. Esto sin contar con las prerrogativas que un legislador pierde al no contar con partido político en alguna de ambas Cámaras.

En este caso, los problemas de los partidos políticos como la opacidad y corrupción, también son problemas para el propio sistema reeleccionista. Si la reelección funciona bajo un esquema donde los partidos políticos actúan al margen de la ley y presentan prácticas antidemocráticas, entonces existe un riesgo muy alto de que la reelección se convierta en un coto de poder de los partidos políticos, al controlar (bajo un sistema de premios y castigos) la llegada, presencia y retiro de los legisladores en alguna de las dos cámaras. En este caso, la idea de la decisión ciudadana se disipa abiertamente y la naturaleza de la reelección se desvirtúa.

Si se recuerda, uno de los hallazgos del estudio realizado a la cámara de diputados, fue que los partidos políticos más pequeños en tamaño presentaron el mayor nivel de reelección (intermitente). El motivo es la presencia de grupos familiares, económicos o de interés que controlan asiduamente a este tipo de partidos (muchas veces desde el ámbito local) y mantienen espacios de poder con poco o nula rotación que permite el mantenimiento de partidos políticos de corte familiar e clientelar. Hecho que nuevamente pone en entredicho la funcionalidad de la reelección, puesto que esta y otras prácticas asociadas nulifican la verdadera esencia de un esquema de reelección como el recientemente implantado.

Todas las bondades que pueden generarse a partir de un régimen democrático son deseables. En el caso mexicano, se requieren mecanismos que mejoren la representatividad política. La relección puede ser un instrumento eficaz, pero sólo bajo reglas y esquemas de competencia política, legalidad, transparencia, responsabilidad social, y otros factores de carácter democrático, pues de otra forma, se abre la puerta a un esquema de continuidad y con más elementos para abusar del poder.

En la segunda encuesta nacional de cultura constitucional, hay una muestra fehaciente de que en el ámbito social la reelección en general (incluyendo la legislativa) no está aprobada por la sociedad en un alto porcentaje,[127] lo que dificulta aún más la operación real de la reelección a partir de 2018. El Poder Legislativo tiene la tarea fundamental de legitimar esta nueva disposición a través de su propio funcionamiento. Por parte de la sociedad también se encuentra pendiente la tarea de participar en los asuntos de interés público, bajo la consigna de procurar el buen funcionamiento de las instituciones en México. El contexto internacional en tiempos recientes ha mostrado que las sociedades organizadas han impactado directamente en el ejercicio del poder público. El final, el motor siempre es la esperanza de mejores condiciones de vida para los ciudadanos.

[127] Universidad Nacional Autónoma de México. (2011). Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional. Recuperado de: http://www.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/

Referencias

Ackerman, J. (2001). Comentario a la reforma constitucional de 2007. En Boletín de derecho comparado, México: UNAM.

Aguilar, J. (2010). *Las elecciones y el gobierno representativo en México*. México: Fondo de Cultura Económica.

Antonio, A (2005). Cádiz en la revolución territorial de los pueblos mexicanos 1812-1821. En Antonio, A. (Coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*. México: FCE.

Apuntes legislativos. (1ra. Ed.) (2005). México: Instituto de Investigaciones legislativas.

Arroyo, I. (2007). Gobiernos divididos: Juárez y la representación política. En Hernández, C., y Arroyo, I. (coords.), *Las rupturas de Juárez*, México: UAM-UABJO.

Arroyo, I. (2011). *La arquitectura del Estado Mexicano: formas de gobierno, representación política y ciudadanía, 1821-1857*. México: Instituto Mora.

Arroyo, l. (2009). El bicameralismo mexicano: fábrica de lubricantes legislativos y contención
política. *Revista legislativa de estudios sociales y de opinión pública*, *2* (3), p.67

Arroyo, l. (2010). *Los tránsitos de la representación política en México, 1821-1857. En* Rivera, J. (Coord.). *Elecciones y gobierno representativo en México (1810-1910).* FCE, p, 56.

Barrón, L. (2006). La transición a la democracia en México con perspectiva histórica. *Política y Gobierno,* XIII(1) 175-190. Recuperado de http://redalyc.org/articulo.oa?id=60327292005

Bravo, C. (2010). Las elecciones de gobernantes durante el porfiriato. En Camp, Roderic. *Elecciones y gobierno representativo en México (1810-1910)*, México: FCE.

Boscán, G. (2010). Judicialización y Politización en América Latina: Una nueva estrategia para el estudio de la interacción entre los poderes públicos. *Cuestiones Jurídicas,* Julio-Diciembre, 51.

Burke, E. (1987). *Speech to the Electors of Bristol*. Chicago: Chicago University.

Carpizo, J. (1980). *Estudios Constitucionales*. México: UNAM

Campos, E. (2003). Un congreso sin congresistas. La no reelección consecutiva en el Poder Legislativo mexicano, 1934- 1997. En Dworak, F. *El legislador a examen.* México: FCE.

Carey, J (2006). *Límites a la reelección y representación legislativa*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).

Dworak, F. y Hill, B. La reelección legislativa en México. Nexos (en línea). 1 de junio de 1998. (Fecha de consulta: 21 de octubre de 2013). Disponible en: http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2100587.

Diario oficial de la Federación. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 de Febrero de 2014.

Flores, A. (2010). Una vez más la reforma del Estado en México. *Espacios Públicos,*. 61-82.

García, M. (2002) *Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica*. Barcelona: Instituto interuniversitario de estudios de Iberoamérica y Portugal.

González, P. (2002). *El Estado y los partidos políticos en México*. México: Era

Hernández, R. (2001). *La participación de los diputados en una época de reelección*. En Villegas G. y Hernández, R. (coords.) *Los legisladores ante las reformas políticas de México*. México: COLMEX.

Hernández, R (2001). Los legisladores y las reformas políticas de México. México: COLMEX, p. 51.

INEGI (2012). Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas. México: INEGI. Recuperado de: http://www.inegi.org.mx

Iniciativa de decreto por el que se adicionan, reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En Gaceta del Senado, número 71, 15 de diciembre de 2009.

Instituto de Investigaciones legislativas del Senado de la República. (2002) Relección legislativa. México: Senado de la República.

Jaimes, D. (2011) *¿Cómo fortalecer el poder legislativo federal en México?: el caso de la reelección inmediata de los miembros del congreso*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (en línea). 25 de julio de 2011. (Fecha de consulta: 18 de mayo de 2013).

Roderic. C. (1992). *Mexican Political Biographies*, 1884-1933 Austin: Austin University.

Camp, R. (1978). Quiénes alcanzan la cumbre: la élite política mexicana. *Foro internacional*, *9* (1), p. 24.

Rabell, E. (2009). Reforma del estado y reforma constitucional. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado,* XLII Septiembre-Diciembre, 1429-1461.

Rebolledo, J. (1990). La reforma del Estado en México. México: FCE.

Rodríguez, M. (1997). *Génesis del patrimonialismo en México*. México: BUAP

Lajous, A. (1979). *Los orígenes del partido único*. México: UNAM

Lujambio, A (1995). Federalismo y congreso en el cambio político de México. México: Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM.

Lujambio, A (2004). Los congresos locales: la precaria institucionalidad. En Balkin R. (Coord.) El Poder Legislativo Estatal en México. Análisis y diagnóstico. México: Cámara de diputados.

Luna, M. (2006). *El congreso y la política mexicana 1857-1911.* México: FCE.

Mallorquín, C. (1999). ¿Metodología o ciencia social?. México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Martínez Díaz, M. E. y Heras Gómez, L. (2011). Transparencia gubernamental y acceso a la información en México (2002-2010): un análisis exploratorio. *Ciencia Ergo Sum,* 18(3) 297-306. Recuperado de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10420073012

Mato, D., Amodio, E., y Capello, H. (1996). *América Latina en tiempos de globalización*. Venezuela: UNESCO.

Morales, A. "Verde de México un partido Camaleón", El Universal en línea, obtenido el 23 de noviembre de 2013, desde http://www.eluniversal.com.mx/nacion/169770.html

Morlino, L. (2007). Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?. *Revista de Ciencia Política,* 27(2) 3-22. Recuperado de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32427201.

Mosca, G. (2008*). Elementos de ciencia política*. Michigan: McGraw-Hill

Nacif, B. (2001). *La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la cámara de diputados en México*. En Villegas, G. y Hernández, R. (Coords.) Los legisladores ante las reformas políticas en México. México: COLMEX.

Nacif, B. (1998) Para comprender la disciplina de partido en la cámara de diputados en México: el modelo de partido centralizado. México: LVII Legislatura del H. Congreso de la Unión.

Noriega, C. (1994). Los grupos parlamentarios en los congresos, 1810 y 1857. Notas para su estudio. En Rojas, Beatriz. (Coord.). *El poder y el dinero, grupos y regiones mexicanos en el siglo XIX*. México: Instituto Mora.

Paoli, F (1985). Legislación electoral y proceso político 1917-1982 (p. 129). En González Casanova, P. (Ed). Las elecciones en México; evolución y perspectivas. México: SIGLO XXI.

Schlesinger, J. (1991). Political parties and the winning of office. Michigan: The University Michigan press.

Saiegh, S. M. (2010). ¿Jugadores activos o apéndices del ejecutivo? Una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones. *Política y Gobierno,* XVII (1) 3-24. Recuperado de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60327298001

Schmidt, S. (2004). *Estudios sobre la red política de México*. México: UNAM.

Sills, D. (1976). *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*. Madrid: Aguilar

Valencia, L. (2009). Élites parlamentarias y profesionalización legislativa en México. *El Cotidiano,* (155) 69-76. Recuperado de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32512745008

Valadés, D. (2007). *Estudio de incidencia, idoneidad institucional y viabilidad política de las propuestas presentadas en la consulta pública sobre régimen de Estado y de Gobierno*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-unam.

Valencia, L. (2007). Reforma del Estado para la gobernabilidad democrática. El Cotidiano, julio-agosto, pp. 46-48.

Valenzuela, G. (2007). Para qué sirve del poder legislativo. En Espinoza, R. y Jeffrey, W (Coords*.) Reelección en la Cámara de diputados federal de 1916 a 1924*. México: UNAM.

Weldom, J. (1994) Congress political machine and the Maximato; the no reelection reform of 1933. Ponencia presentada en la reunión de la asociación de estudios latinoamericanos: Georgia.

Weldom, J (2003). *El congreso y las maquinarias políticas locales y del maximato: las reformas no reeleccionistas de 1933*. En Dworak, F. El legislador e examen. México: FCE.

Woldenberg, J. (2002). La construcción de la democracia en México. México: Plaza y Janés.