



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**



**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLAN**

**"ESCENARIOS DE LA REELECCION LEGISLATIVA EN
MEXICO (2003): FORTALEZAS Y AMENAZAS."**

T E S I S I N A

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA**

P R E S E N T A

GALLARDO GARCIA VICTOR MANUEL



ASESOR: JOSE ANTONIO MENDOZA AGUIRRE

MEXICO, D.F.

MARZO 2005

m341938

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

El propósito del presente trabajo no es sólo el obtener un grado académico, es el colaborar humildemente y en la medida de mis posibilidades con el debate que se ha desatado en los últimos años acerca de la Reforma del Estado, así como a la transición democrática por la cuál camina nuestro país.

Quiero agradecer primeramente a mis padres, a mi hermana, a mis abuelos, cuyo aliento me impulso al cumplimiento de esta meta. También a mis compañeros y amigos, por su puesto a mi asesor, a mis sinodales y a todos aquellos profesores de quienes tuve la oportunidad de aprender. Por último, pero no menos importante, quiero agradecer a la UNAM, de quién siento un gran orgullo de ser parte.

“El consejero más sabio sería de poca utilidad, excepto para un hombre que fuera lo suficientemente sabio como para considerar su consejo”. Mixtlitzin.

INDICE

	Página
Introducción.....	6
Capítulo 1	
Marco teórico	
1.1 Sistemas electorales.....	8
1.1.1 Concepto y funciones.....	8
1.1.2 Tipos de sistemas electorales.....	9
1.1.3 La influencia de los sistemas electorales.....	13
1.2 Partidos políticos.....	16
1.2.1 Concepto y funciones	16
1.3 Sistemas de partidos.....	22
1.3.1 Concepto y clasificación.....	22
Capítulo 2	
México: Sistema electoral y sistema de partidos	
2.1 La modernización del sistema electoral 1977- 1996.....	29
2.1.1 El sistema electoral posrevolucionario.....	29
2.1.2 Las reformas (1977-1996).....	31
2.1.3 Las reformas preventivas 1977-1986.....	32
2.1.3.1 1977 La liberalización del sistema.....	33
2.1.3.2 1986 Crece el número de Diputados.....	33
2.1.3 Las reformas bilateral defensivas 1990-1994.....	35
2.1.3.1 1990 Nace el COFIPE.....	35
2.1.3.2 La reforma del '94.....	36

2.1.4 Las reformas por consenso 1994-1996.....	37
2.1.4.1 1994 La ciudadanización del IFE.....	37
2.1.4.2 Reglas claras.....	38
2.2 El actual sistema electoral en México.....	41
2.2.1 Forma de organización política.....	41
2.2.2 Elementos del sistema electoral mexicano.....	42
2.3 El sistema de partidos en México.....	46

Capítulo 3

La reelección de legisladores

3.1 Antecedentes de la reelección de legisladores en el México moderno.....	51
3.1.1 Sufragio efectivo no-reelección: El mito legislativo.....	51
3.1.2 La reforma del '33.....	52
3.1.3 1964: El intento fallido.....	54
3.1.4 Texto actual del artículo 59.....	55
3.1.4.1 La reelección en la Cámara de Diputados.....	55
3.1.4.2 Reelección en el Senado.....	57
3.1.4.3 Reelección mixta.....	57
3.2 Experiencias comparadas sobre la reelección legislativa.....	60
3.2.1 La reelección en América.....	60
3.2.2 La reelección legislativa en EU.....	62
3.2.3 Características de la reelección legislativa en EU.....	63
3.3 Análisis de las propuestas de los partidos.....	66

Capítulo 4

FODA y Escenarios de la reelección

4.1 Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en el nuevo sistema de partidos.....	71
--	----

4.1 Análisis FODA.....	72
4.1.1 Fortalezas.....	72
4.1.2 Oportunidades.....	80
4.1.3 Debilidades.....	80
4.1.4 Amenazas.....	85
4.2 ¿Reelección para plurinominales?.....	86
4.3 Prospectiva y Escenarios.....	88
4.3.1 Escenarios de la reelección legislativa en México.....	89
4.3.1.1 Reelección indefinida sólo para uninominales.....	90
4.3.1.2 Reelección indefinida para uninominales y plurinominales.....	92
4.3.1.3 Reelección restringida sólo para uninominales.....	94
4.3.1.4 Reelección restringida para ambos.....	96
Conclusiones.....	99
Apéndice.....	105
Bibliografía.....	128

INTRODUCCIÓN

Si bien hasta hace poco tiempo nuestros mayores retos estaban cifrados en cómo lograr una representación adecuada de las diferentes fuerzas políticas que actúan a lo largo y ancho del territorio nacional, y cómo tener unas elecciones limpias, legales y confiables, la amplitud y profundidad de las transformaciones del sistema de partidos y del sistema electoral en México han impulsado una mayor madurez democrática en la nación, pero también han inscrito nuevos pendientes en el sistema político.

Dentro de la discusión acerca de la Reforma o redimensionamiento del Estado, encontramos un debate referente al fortalecimiento del Poder Legislativo con la adopción de la figura de la reelección de legisladores. Tema que se encuentra en la agenda de los diferentes partidos políticos. Una cuestión polémica, por el abuso que se ha hecho de la reelección a lo largo de nuestra historia, sobre todo en lo que a Presidente de la República se refiere. Los defensores de la reintroducción de la reelección de congresistas, afirman que con esta figura el Congreso ganaría en eficacia, autonomía, fomentaría la aparición de legisladores de carrera y crearía un vínculo más estrecho entre elector y representante; sin embargo, para algunos detractores la adopción de dicha medida significaría una traición a los ideales que dieron vida a la Revolución Mexicana. Así la intención del presente trabajo, con es identificar los elementos históricos, políticos, institucionales, las posibles ventajas y desventajas de la reelección de legisladores y el planteamiento de escenarios con el objetivo de dilucidar ¿Qué características deberán tener tales reformas? ¿Son las propuestas de los partidos viables? En caso de aprobarse dichas reformas ¿Cuáles serían las consecuencias en el sistema de partidos?

Se pretende en un primer momento, conocer el marco teórico-conceptual, el cual será tomado como referencia para su posterior adaptación a las particularidades de México. De las abundantes teorías que existen acerca de sistemas electorales, partidos políticos y sistemas de partidos se examinarán las teorías, que por su sencillez permiten una fácil comprensión de los conceptos vertidos por estudiosos de las ciencias sociales como Maurice Duverger, Giovanni Sartori y Dieter Nohlen.

En segundo lugar, y en base al marco teórico se analizarán los elementos del sistema electoral mexicano, desde la reforma de 1977-etapa donde comienza una evolución acelerada- hasta llegar a lo que conocemos hoy en día en como el actual sistema electoral y nuestro sistema de partidos.

En tercer lugar, se expondrán elementos históricos acerca de lo que ha sido reelección legislativa en el México posrevolucionario, se hará uso de la política comparada y observaremos de manera breve, la reelección legislativa en América de manera general y en particular en Estados Unidos. Así como observar las propuestas que han presentado o están por presentar las fracciones de los partidos políticos en los últimos años.

Por último una vez analizadas las posibles ventajas y desventajas de la reelección de congresistas, para así, por último haciendo un ejercicio de prospectiva plantear escenarios a mediano plazo que conducirían cada una de las propuestas, para prever las posibles consecuencias de su implantación.

CAPÍTULO UNO

MARCO TEÓRICO

1.1 Sistemas electorales

1.1.1 Concepto y funciones

Múltiples diseños y reformas constitucionales han tenido lugar en los últimos tiempos: el movimiento mundial que dio inicio durante las décadas de 1970, estimuló una nueva y urgente búsqueda de modelos duraderos de gobiernos representativos, así como una renovada evaluación de los sistemas electorales.

Este proceso ha sido alentado por el extenso reconocimiento de que la elección de instituciones políticas puede tener un impacto significativo en el sistema político en su sentido más amplio; por ejemplo, cada vez es más reconocido que un sistema electoral puede proveer la "ingeniería" necesaria para el acomodo de intereses y la cooperación dentro de un sistema político. El diseño del sistema electoral es ahora reconocido de capital importancia para cuestiones de la gobernabilidad y, probablemente, como la institución más influyente del sistema político.

El diccionario electoral¹ define al sistema electoral como determinante en las reglas, según estas los electores pueden expresar sus preferencias políticas y según las cuales es posible convertir votos en escaños parlamentarios o en cargos de gobierno. En esencia, los sistemas electorales convierten los votos emitidos en una elección general en escaños ganados por partidos y candidatos.

Para Duverger el sistema electoral del país ejerce gran influencia sobre el sistema de partidos y aunado a un conjunto de elementos, como los distintos conflictos sociales, los antecedentes históricos, las tradiciones, tenemos como resultado determinado régimen de partido(s).²

Para Dieter Nohlen³ el concepto de sistema electoral se refiere al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la elección, y al

¹ "Diccionario electoral", Centro Interamericano de asesoría y promoción electoral (CAPEL), Costa Rica, 1989, Ed., CAPEL.

² Maurice, Duverger, "Los partidos políticos", México, Décimocuarta reimpression, 1994, Ed. FCE.

³ Nohlen Dieter, "Sistemas electorales", Venezuela, 1995, Ed. Nueva sociedad, pag. 636.

procedimiento mismo, por el cual los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños o poder político.

Puede entonces definirse el sistema electoral como el conjunto de elementos que tienen una incidencia directa en la manera de ejercer el voto por parte del elector así como de mediación entre votos-escaños y/o puestos de elección; es decir, aquellos que a igual número de sufragios populares son capaces de producir resultados diferentes en términos de representación.

Siguiendo a Nohlen⁴, éste proceso es regulado por varios elementos técnicos, que son:

- Mediante la posible subdivisión del territorio nacional en circunscripciones electorales, entendida como la unidad geográfica de conversión de los sufragios en escaños.
- La forma de la candidatura, éstas pueden ser personales o de lista.
- Los procesos de votación, esto es, determina qué clase de sufragio están habilitados a emitir los electores, la forma de hacerlo y como debe hacerlo.
- El procedimiento de asignación de los escaños, referente al establecimiento de una regla decisoria (mayoría o proporcionalidad).
- El método de cómputo, método de conversión o fórmula electoral, esto es la conversión de los sufragios en escaños (por ejemplo Método D'Hont o cifra repartidora).
- Umbral mínimo inicial, esto es, la previsión o no de una barrera mínima para la distribución de escaños.
- Lo referente a las campañas políticas para la obtención del favor ciudadano.⁵

1.1.2 Tipos de sistemas electorales

Existen dos tipos de sistemas mayoritarios: mayoría simple y mayoría absoluta. El sistema mayoritario es el sistema electoral más antiguo del mundo, y durante mucho tiempo fue el único sistema empleado. La ventaja que se le supone es su

⁴ Nohlen Dieter, en "Diccionario Electoral", tomo dos, México, 2003, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Pág. 1158.

⁵ Nólhen no lo incluye pero es un elemento de relevancia para los resultados finales de una votación.

simplicidad: el candidato que recibe la mayoría de votos se declara elegido. Se defiende también como favorecedor de estabilidad parlamentaria. La mayoría simple: es cuando el candidato que obtiene el mayor número de votos resulta elegido. Esto significa que incluso si ese candidato obtiene únicamente un nivel relativamente bajo del voto total (por ejemplo, el 25%), resulta elegido siempre que ningún otro candidato reciba mayor número de votos.

La mayoría absoluta: combina los efectos de las dos vueltas en un voto por mayoría absoluta en una sola vuelta. El electorado vota a un solo candidato al tiempo que indica, en orden decreciente, su preferencia para los restantes candidatos. Si ninguno recibe una mayoría absoluta en el primer recuento, los dos candidatos que hayan recibido el mayor número de votos, se disputan la elección en una segunda vuelta correspondiente. Se procede de este modo hasta que un candidato obtenga una mayoría absoluta, que al ser dos los contendientes por lógica uno de ellos obtendrá la mayoría absoluta. Es el sistema empleado en Francia para la elección de Presidente de la República, donde se aplica la mayoría simple en la segunda vuelta.⁶

La representación proporcional se introdujo en primer lugar en Bélgica en 1889, su característica fundamental consiste en que los grupos políticos reciben escaños en proporción a su fuerza electoral y, en consecuencia ninguna fuerza política monopoliza la representación ya que no se excluye ninguna de la misma⁷. La representación proporcional requiere votación por listas de partido. Sin embargo, una de las principales desventajas de la RP (representación proporcional) es que puede incitar o aumentar la fragmentación del sistema político dando lugar en algunos casos a inestabilidad política. El sistema de listas de partido separa también al votante del elegido, confiriendo al partido político un papel primordial en la selección de sus candidatos. Los sistemas de listas de partido en la representación proporcional son, bien Listas Cerradas de Partidos o Voto Preferencial.

⁶ Este sistema también es conocido como "Ballotage", este sistema consiste en repetir las elecciones que no hayan consagrado una mayoría absoluta para algún candidato, hasta la obtención de esa mayoría.

⁷ Siempre y cuando se cumpla con un mínimo de votación o barrera electoral.

Las listas cerradas de partido: reflejan el control del partido político sobre sus candidatos, y los votantes no pueden elegir a los candidatos en el interior de una lista. El orden que ocupan los candidatos en la lista indica su probabilidad de obtener un escaño parlamentario en base al número de escaños obtenidos por la lista.

Voto preferencial: En las elecciones por voto preferencial, los votantes pueden clasificar a los candidatos en un orden diferente al que determine el partido. Sin embargo, solamente se puede votar por una sola lista.

El principio de la representación proporcional es que los escaños de una circunscripción se reparten de acuerdo con el número de votos emitidos. En lo que respecta a las circunscripciones, se aplican dos modelos básicos: Representación proporcional completa y representación proporcional limitada.

La representación proporcional completa solamente se da cuando se considera el país entero como una sola circunscripción, creándose así un reflejo más estrecho entre los resultados electorales y la representación parlamentaria.

La representación proporcional limitada se da cuando las elecciones tienen lugar en diferentes circunscripciones y la distribución de escaños se realiza a este nivel. Este sistema crea una mayor distorsión entre número de votos obtenidos por un partido en todo el país y el número de sus representantes. Como resultado, cuanto menor sea el número de escaños correspondientes a cada circunscripción, mayor será la dificultad de que se refleje la fuerza relativa de cada partido en la distribución de escaños. Sin embargo, cuando se distribuyen los escaños a nivel local, partidos locales o más pequeños pueden obtener escaños en el parlamento que no hubieran obtenido de otra manera, si la distribución se hubiera hecho de acuerdo con su presencia nacional.

Duverger, por su parte, reconoce sistemas de escrutinio mayoritario a una o dos vueltas, representación proporcional y regímenes mixtos. Una buena síntesis de lo que son estos sistemas electorales la ofrece Sartori, cuando afirma:

En los sistemas de mayoría el triunfador se queda con todo; en los sistemas proporcionales, el triunfo es compartido y sencillamente se requiere un porcentaje electoral (por lo general, el cociente electoral). En los sistemas mayoritarios, la elección del votante es canalizada y finalmente limitada a una alternativa; en los sistemas proporcionales no se obliga a los votantes a concentrar su voto y las posibilidades de elegir pueden ser muchas. Por otra parte, los sistemas de mayoría proponen candidatos individuales, personas; comúnmente los sistemas proporcionales proponen listas de cada partido. Pero cada sistema -dice Sartori- permite muchas variaciones. Esto es, que se puede obtener un sistema electoral "personalizado" para cada circunstancia política, económica, social, histórica y cultural de cada país, pero pudiendo clasificarse siempre dentro de las tres grandes categorías mencionadas por Duverger y Sartori.

Por lo que se refiere a los sistemas mixtos, se reconoce que son medio proporcionales, medio mayoritarios. El ejemplo más sobresaliente es el doble voto alemán, en el que cada elector dispone de dos papeletas de voto, una para elegir al diputado de la circunscripción uninominal y otra para seleccionar un partido y de esta manera elegir diputados plurinominales de representación proporcional. Desde luego, en la experiencia alemana el bundestag se integra con la mitad de diputados de mayoría relativa y la otra mitad con los de representación proporcional.

1.1.3 La influencia de los sistemas electorales

A partir de las leyes sociológicas de Duverger se ha suscitado una interesante discusión que pretende restarle validez, pero que en el fondo robustece la convicción de la real influencia de los sistemas electorales sobre el número y aún sobre la calidad de los partidos. Leyes de Duverger⁸:

1.- La representación proporcional tiende a conducir a la formación de muchos partidos independientes.

2.-El sistema de escrutinio mayoritario en dos vueltas tiende a conducir a la formación de muchos partidos aliados entre sí.

3.- El escrutinio mayoritario a una sola vuelta tiende a producir un sistema bipartidista.

Nohlen, por ejemplo, afirma que dichas leyes científicamente son en varios sentidos erróneas o inadecuadas y cita experiencias que las contradicen⁹. De la misma manera Sartori cuestiona las leyes de Duverger y, basado en datos empíricos las transforma en dos Leyes tendenciales¹⁰:

Ley de tendencia No. 1.- Las fórmulas electorales pluralistas facilitan (son condiciones que facilitan) un formato bipartidista e, inversamente, obstruyen (son condiciones que obstruyen) el multipartidismo.

Ley de tendencia No.2.- Las fórmulas electorales de representación proporcional facilitan el multipartidismo e, inversamente, difícilmente conducen a un bipartidismo.

Sartori¹¹ enuncia por su parte, y dejando de lado la crítica a Duverger, cuatro Leyes.

1. Dadas unas estructuraciones sistémicas y unas dispersiones inter-

⁸IBIDEM.

⁹ Dieter Nohlen, "Sistemas electorales", Venezuela, 1995, Ed. Nueva Sociedad, Pag. 641.

¹⁰ Duverger. Sartori, Op. Cit. 82-83.

¹¹ Sartori, Giovanni, "Elementos de teoría política", Madrid, 1992, Alianza Editorial, Pag. 300.

circunscripciones (como condiciones conjuntas necesarias), un sistema uninominal causa (es condición suficiente de) un formato bipartidista.

1.1 Alternativamente, una estructuración sistémica particularmente fuerte es, por sí misma, condición necesaria y sustancialmente suficiente para un formato bipartidista.

2. Dada una estructuración sistémica, pero no una dispersión inter-circunscripciones, un sistema uninominal causa (es condición suficiente de) los partidos inframayoritarios pero no puede eliminar, y por lo tanto permite, tantos partidos añadidos a dos como concentraciones supra-mayoritarias relevantes haya.

3. Dada una estructuración sistémica, los sistemas de representación proporcional consiguen efectos reductivos causados (a título de condición suficiente) por su no-proporcionalidad. Por lo tanto, cuanto mayor sea la impureza del sistema del sistema proporcional, tanto más alto será el coste de acceso que resulta para los partidos menores, y tanto más sensible su efecto reductivo.

3.1 Alternativamente, una estructuración sistémica particularmente fuerte es, por sí misma, condición necesaria y sustancialmente para mantener casi cualquier formato partidista que era anterior a la introducción del sistema proporcional.

4. En ausencia de una estructuración sistémica, y dada una representación proporcional pura (o casi pura) que se traduce en iguales costes de entrada para todos, entonces los partidos son libres para convertirse en tantos como permita el cociente.

Respecto de la cuarta ley, el mismo Sartori duda, si debe considerarse o no como una ley, ya que, explica pero no tiene alcance causal. Para que sea más sencillo el entendimiento de estas leyes es necesario leerlas junto las siguientes reglas.

Regla 1¹². Un sistema uninominal (mayoritario a una vuelta) no puede generar por sí mismo un sistema (nacional) de formato bipartidista, pero tenderá a mantenerlo una

¹² Sartori, Giovanni, IBID, P. 294-295.

vez que exista. Por lo tanto, cuando existe un formato bipartidista, el sistema uninominal ejerce una influencia de freno y tiende a congelarlo.

Regla 2. Un sistema uninominal producirá, a largo plazo, un sistema bipartidista (aunque no la atomización de los mismos partidos) con dos condiciones: primero, que el sistema partidista está estructurado, y segundo, que el electorado refractario a cualquier presión del sistema electoral se encuentre disperso por las circunscripciones en una proporción claramente infla-mayoritaria.

Regla 3. Por el contrario un formato bipartidista es imposible sea cual fuere la fuerza manipuladora del sistema electoral cuando subgrupos raciales, lingüísticos, ideológicamente alineados o de tema único (que rechazan sentirse representados por los dos partidos más grandes se encuentren concentrados en proporciones mayoritarias (es decir, en el nivel de cociente) en circunscripciones o en áreas geográficas concretas. En tal caso el sistema uninominal resultará reductor únicamente frente a terceros partidos que no representan la a las minorías que no pueden ser coaccionadas.

Regla 4. Las reglas anteriores valen también aunque de un modo atenuado para los sistemas mayoritarios que operan en colegios plurinominales corregidos por el voto limitado, por el voto acumulativo, o por correcciones de este tipo.

Regla 5 Finalmente, también los sistemas proporcionales tienen efectos reductores aunque menos seguros y previsibles en proporción a su no proporcionalidad, y especialmente cuando están corregidos por premios, umbrales de exclusión o convertidos en no proporcionales por el pequeño tamaño de los colegios. En dichos casos los sistemas proporcionales eliminarán también a los pequeños partidos cuyo electorado está disperso a través de las circunscripciones; pero tampoco un sistema proporcional impuro podrá eliminar los pequeños partidos con una concentración por encima del cociente.

Tenemos entonces que el sistema electoral de un país va a tener influencia en el régimen de partidos políticos del mismo, pero, ¿Qué tan determinante es el sistema

electoral para la configuración del sistema de partidos? Siguiendo a Duverger podemos responder a esta interrogante. Un régimen electoral específico (dice Duverger¹³) no produce necesariamente un sistema de partidos específico; solamente ejerce presión en dirección a dicho sistema; es una fuerza que actúa junto con varias otras fuerzas, algunas de las cuales tienden en dirección contraria.

Nohlen¹⁴, asevera al respecto que los efectos políticos de los sistemas electorales dependen en gran medida de las estructuras sociales, de condiciones institucionales y comportamientos políticos. Es necesario entonces considerar siempre las condiciones específicas de cada país. La opinión que Sartori¹⁵ tiene al respecto no varía mucho, en el sentido de que, el sistema de partidos de un país es en primer lugar un reflejo de factores nacionales y sociales; y que el sistema electoral es un acelerador o un freno.

Con esto tenemos que el sistema electoral de un país fomenta más no es por sí mismo determinante para la configuración del régimen de partidos, pero es en cierta medida una especie de catalizador que influirá junto con las condiciones políticas, económicas y culturales de cada país determinado, en una época determinada.

1.2 Partidos políticos

1.2.1 Concepto y funciones

Para Duverger¹⁶ un partido es una comunidad con una estructura particular, cuyo objetivo es conquistar el poder y ejercerlo. Es un conjunto de comunidades, una

¹³ Duverger. Sartori, "Los sistemas electorales", Serie: Cuadernos de CAPEL, Costa Rica, 1988, Ed. EDUCA.

¹⁴ Nohlen, Dieter. Op. Cit. P. 646.

¹⁵ Duverger. Sartori, Op. Cit. P. 17.

¹⁶ Duverger Maurice, Los Partidos Políticos. México. FCE. 7a. reimp. Pág. 11-15.

reunión de pequeños grupos diseminados a través del país (secciones, comités, asociaciones locales, etc.), ligados por instituciones coordinadoras¹⁷.

Por su parte Sartori¹⁸ en una primera aproximación conceptual intenta demostrar el papel institucional que poseen los partidos, en tanto sean considerados como algo superior y distinto de las facciones o de los grupos de presión e intereses. Siguiendo con Sartori, los partidos tienen la posibilidad de definir cómo debe conducirse el gobierno mediante su acción. En este sentido, los partidos son partes de un todo, no están en contra de éste. No olvidar la asociación existente entre parte y partido, si un partido no es capaz de gobernar en aras del todo, esto es, habida cuenta de un interés general, entonces no difiere de una fracción. Aunque un partido sólo representa una parte; esta parte debe adoptar no parcial del todo¹⁹. Idea que aparece también en Duverger²⁰, quien asegura que los partidos políticos modernos deben responder a la búsqueda de bienes colectivos.

Respecto al origen de los partidos Duverger²¹ reconoce que el momento fundacional de los partidos determina en mucho su posterior evolución y desarrollo. En particular, identifica dos vías de génesis partidaria: Interna y Externa.

- Interna. Esto es, desde los grupos parlamentarios y comités electorales, más presentes en el pasado, cuya orientación va directamente hacia la competición y la conquista de puestos. La subsistencia de dichos grupos y comités sigue determinando en buena medida un núcleo organizativo interno de los partidos, ya que sus directivas son primordialmente formadas con los propios parlamentarios.
- Externa. Se da más regularmente en la actualidad como producto de la presencia e incursión de organizaciones para-políticas, grupos de interés, nuevos movimientos sociales, etc., mismos que se transforman en partidos para influir dentro del gobierno y/o el parlamento a efecto de hacer prevalecer sus propios intereses, para lo que Duverger pone el ejemplo de los sindicatos.

¹⁷ IBID. Págs. 46-47.

¹⁸ Sartori Giovanni, Partidos y Sistemas de Partido, Madrid. Ed. Alianza Universidad, pág. 88.

¹⁹ IBID. Pág. 36.

²⁰ Duverger Maurice, Op. Cit. Pág. 19.

²¹ IBID. Págs. 16- 22.

Haciendo notar que la superposición de dichas estructuras externas en el orden interno de los partidos, hacen que éstos se tornen altamente dependientes, ya que sus directivas son conformadas por líderes que a su vez son dirigentes de otras organizaciones.

Sartori por su parte, respecto del origen de los partidos, resalta un elemento muy importante que es poder identificar el origen social o estatal de los partidos. Desde luego, ello marca en demasía los márgenes de autonomía y democracia interna de los mismos. En el Estado-partido se da una simbiosis que impide clarificar dónde comienza y dónde acaba la sociedad frente al gobierno. No obstante, es importante prestar atención a la competencia intra-partidaria como un medio que permite distinguir los objetivos de dicho partido, dado que en un sistema plural, el partido se orienta hacia la sociedad, mientras que en un sistema de partido único se orienta a definir los enfrentamientos entre facciones sobre el control del propio partido y el Estado.

Duverger²², a través de varios criterios clasificatorios, nos proporciona el cómo se estructuran internamente los partidos políticos.

En un primer criterio, pueden definirse a los partidos en el nivel de la estructura (ámbito horizontal). Ésta puede ser:

- Directa (unitaria) en donde no hay nexos o influencias externas o en todo caso tienen una predominancia sobre éstas. Son partidos nacionales, verticales y centralizados (como los partidos comunistas y fascistas). Generalmente, se expresan como partidos de masas y de clase.
- Indirecta (federada). Son partidos que se forman a partir de identidades sociales supraestructurales, como ocurre con los partidos religiosos, étnicos o pluri-clasistas. Muchas veces son partidos regionales horizontales y descentralizados (como los partidos liberales y socialistas).
- Arcaicos o prehistóricos, en donde se dan más bien relaciones y comportamientos de tipo tribal-hereditario u militar-carismático, pero cuya volatilidad hacen imposible su estudio sobre bases regulares.

²² IBID Págs. 47-66.

Un segundo criterio de Duverger es ubicar a los partidos por sus elementos de base (nivel vertical).

- *Partidos organizados a partir de comités* (como los partidos liberal-burgueses), cuya actividad es meramente electoral y su radio de acción está en relación directa con captar votantes en el distrito en disputa. Son agrupaciones voluntarias, muy descentralizadas y generalmente amplias en el número de sus participantes, pero cerradas en la selección de dirigentes, quienes son los que pueden dedicar tiempo a la política.
- *Partidos que se organizan a partir de secciones* (como los partidos socialistas). Dichas estructuras son más permanentes, ya que intentan desarrollar un trabajo constante de reclutamiento, organización de masas y educación política, por lo que su membresía es más estrecha y más delimitada geográficamente; pero los requisitos de acceso son menos rigurosos y existe una preocupación electoral como parte de la misión de sus dirigentes.
- *Partidos basados en las células* (como es el caso de los partidos comunistas), cuya base es enteramente profesional, ya que se conforman usualmente en el lugar de trabajo. Son grupos permanentes y los nexos son más personales y trascienden a las propias reuniones partidarias. Su radio de operación y acceso no son muy amplios, por lo que se enfatiza más en su preparación ideológica y no tanto en la competencia electoral.
- Por último, Duverger ubica la *organización de las bases partidarias dadas a partir del concepto de la milicia* (como acontece en los partidos fascistas). En ella prevalece una estructura de masas instrumental que sólo es convocada cuando es necesario. Al contrario de los partidos comunistas, no excluye por completo una conquista del poder vía elecciones como su criterio de llegada, aunque al igual que ellos, su preocupación reside en crear estructuras de mando homogéneas e indiscutidas.

El tercer criterio organizativo general utilizado por Duverger se refiere a los niveles de articulación general los cuales pueden ser fuertes o débiles. Como lo explica el

propio Duverger²³, el hecho esencial es la coincidencia prácticamente general entre el sistema de comités y la articulación débil; el sistema de secciones y la articulación fuerte, los sistemas de células y de milicias y la articulación muy fuerte. Se refiere a la manera en que opera administrativamente un partido, esta será débil justo en la medida que sus organismos no sean permanentes (como acontece con el sistema de comités); es fuerte en el caso de partidos estructurados: mediante secciones; y será muy fuerte cuando dichos partidos estén sostenidos en células o milicias.

Ahora bien, Duverger se remite a diferenciar los tipos de enlace (vertical y horizontal) y las formas centralizadas y descentralizadas que definen la distribución del poder dentro de los partidos. Los partidos comunistas y fascistas tienden a situarse como partidos verticales y centrales, mientras que los partidos socialistas y liberal-burgueses son más horizontales y descentralizados.²⁴

Finalmente, Duverger considera incluir otras variables en su tipología organizativa de los partidos. Por un lado, define aspectos como el modelo de financiamiento (nivel de cuotas justas y las vías de adquisición de recursos mediante donaciones públicas y/o privadas) y el régimen electoral. En este último tópico, Duverger indica que la adopción de métodos uninominales o de representación proporcional tiene una notoria influencia sobre el nivel de disciplina y competitividad de los partidos. Esto es, mientras más benévolo sea el acceso a la representación, sin duda se alentará a la formación de nuevos partidos o de que los partidos existentes intenten expandir su influencia, lo cual los llevará a la descentralización.²⁵

Respecto a la dimensión de organización, Sartori afirma que es un indicador que nos sirve para entender en que medida, un partido esta integrado por subunidades que mantienen su propia red de lealtades, celebran sus congresos, buscan dinero por sí mismos y no para el partido, disponen de su prensa y sus portavoces. También para ver el grado de fraccionización del partido.

La dimensión de motivaciones que no es otra cosa que el fraccionalismo propiamente dicho, es clasificada por el propio Sartori:

- Fracción por interés: (el poder por el poder mismo) grupos de clientela.

²³ IBID. Pág. 77.

²⁴ IBID. Págs. 77-81.

²⁵ IBID. Pág. 88-89.

- Fracción por despojos, están orientados a obtener pagos marginales que el poder mismo.
- Fracción ideológica: Solo buscan que sus ideologías, opiniones y principios sean los que predominen en el partido.

La dimensión ideológica (dimensión Izquierda – Derecha), se traslapa con la dimensión de motivaciones. En otro sentido la dimensión ideológica se distingue de las demás en que nos habla de más o menos ideología o pragmatismo, pero esto nos lleva a la cuestión cultural. Por lo que ésta dimensión difiere de las demás en cuanto que señala un factor cultural, el estado de ánimo general (y la temperatura) de la política en un contexto cultural dado.

Otros criterios empleados por Duverger para ubicar una tipología de partidos se concentran en los problemas de la membresía y la dirección de los mismos. En el primero de los casos, éste autor distingue que los partidos poseen cuatro categorías: electores, simpatizantes, miembros y militantes, mismas que distinguen los niveles de menor a mayor participación. Duverger identifica que los partidos más institucionalizados y especializados no son aquellos que arriban a una composición cuasi-religiosa, sino aquellos que logran consolidar círculos interiores de poder reales (coalición dominante). Ello no obsta para seguir ubicando diferencias sustanciales entre los grandes y pequeños partidos, a partir de comparaciones con indicadores inestables como el número de militantes registrados y los votos obtenidos²⁶. Aquí, Sartori es justamente quien logra trascender el problema del tamaño formal como sinónimo de la fortaleza interna de un partido, al colocarse en el criterio de identificar a un partido a partir de su "efectividad", misma que se da mediante el número de posiciones de poder obtenidas. De esta manera, un partido de membresía pequeña puede ser más poderoso que un gran partido debido a situaciones propiciadas por los métodos electorales, o debido a coyunturas específicas que hayan motivado al electorado a votar diferente.

Duverger²⁷, asevera que un partido se caracteriza no sólo por su fuerza cuantitativa formal (el número de asientos y de electores), sino por sus capacidades de alianza.

²⁶ IBID. Capítulo II.

²⁷ IBID. Págs. 307-313.

Por lo que su supervivencia depende de las coyunturas y los convenios establecidos con partidos del primer tipo, por cuanto el número de asientos parlamentarios que posean se puede traducir en posiciones efectivas de poder dentro del gobierno. En especial, los partidos pequeños son de gran utilidad en la formación de gobiernos, ya que usualmente desplazan a los grandes partidos para favorecer así a los partidos mayoritarios, con lo cual ejercen lo que Duverger llama una “función de arbitraje” y de coalición.

Por su parte, Sartori recuperará dichos atributos en su propia tipología, al definir el potencial de gobierno y las posibilidades de coalición viable que cada partido político pueda desarrollar.²⁸

Para Sartori²⁹, un partido es cualquier grupo político que se presenta a elecciones, y que puede colocar mediante elecciones a sus candidatos en cargos públicos. De esa manera, éste politólogo italiano ubica que los partidos pueden ser de expresión opositora, partidos que quedan fuera de, y no intervienen en la esfera del gobierno, otro tipo es el partido que funciona dentro del ámbito de gobierno, pero no gobierna, y esta el partido que de hecho gobierna.

Sartori describe el paso de los partidos parlamentarios y orientados hacia sí mismo, cuya función se restringía a exigir un gobierno responsable ante el Parlamento, a la irrupción de los partidos electorales (orientados hacia el interior de la organización). A la par de buscar votos, generan la presencia de un gobierno que responde a la población una vez alcanzada la universalidad del sufragio. De ahí que se pueda fijar con claridad el surgimiento del llamado gobierno por partidos que abre camino hacia la creación de un sistema competitivo de partidos, así como permite pasar a la etapa de los partidos de masas, que orientarán sus fines hacia el exterior de la organización.³⁰

De ahí que Sartori³¹ les otorgue tres importantes características:

1) los partidos no son facciones; esto es, se orientan hacia la obtención de beneficios colectivos;

²⁸ Sartori Giovanni, Op. Cit. Pág. 156.

²⁹ IBID. Pág. 90.

³⁰ IBID. Pág. 47.

³¹ IBID. Págs. 51-58.

- 2) un partido es parte de un todo; esto es, desempeñan funciones específicas que no pueden ser ejecutadas por otras instancias; y
- 3) los partidos son conductos de expresión; esto es, generalmente permiten vincular el pueblo al gobierno mediante mecanismos de representación.

1.3 Sistemas de partido

1.3.1 Concepto y clasificación

Sartori³² inicialmente define al sistema de partidos como una sub-unidad del sistema político, cuya apertura y evolución han dependido de que los países logren acumular condiciones significativas de representación y participación por parte de los partidos y la ciudadanía, pero ambas no son suficientes. Sin embargo, Sartori define que, si no hay un gobierno constitucional y responsable, ello no conduce en lo absoluto a una comunidad política basada en los partidos, a un sistema de partidos.

Mientras tanto, para Duverger,³³ el régimen electoral es la variable clasificatoria más importante, ya que determina el número, la dimensión, el nivel de alianzas y de representación obtenida por cada partido, llegando incluso a precisar que, dependiendo de la fórmula y el principio electoral a ser aplicado, éste generará sistemas de partido basados en el multipartidismo extremo (si se aplica la representación proporcional o un sistema mixto con bajos umbrales de acceso), el multipartidismo moderado (con mecanismo de mayoría a dos vueltas), o el dualismo (si aplica el mecanismo de mayoría a una sola vuelta).

En un primer criterio clasificatorio, Duverger asume que los sistemas de partidos se definen como las formas y modalidades en que coexisten los partidos, a partir de diversas variables centrales: una es la estructura interna, que permite ubicar los sistemas centralizados o descentralizados; los partidos totalitarios y especializados, los partidos flexibles y rígidos. En un segundo plano, Duverger abre su clasificación a factores supraestructurales tales como el número, las dimensiones ideológicas, la capacidad de alianzas, el nacionalismo, la repartición política, la historia, la religión,

³² Sartori Giovanni, Op. Cit. Pág. 48.

³³ Duverger Maurice, Op. Cit. Pág. 232.

las étnias, etc. En este sentido Duverger nos dirá, que un sistema de partidos esta definido por cierta relación entre todos estos caracteres.³⁴

Siguiendo la clasificación por el número de partidos, Duverger³⁵ ubica los sistemas de dualistas y multipartidarios como una expresión democrático-pluralista, mientras que el partido único define al sistema de corte totalitario. En los sistemas dualistas se da la persistencia de que dos partidos compiten por el poder cubriendo la mayor parte del espacio político.

Para Duverger, en los sistemas dualistas como en ningún otro, el centro es un punto neutro no sustentable, y por tanto políticamente obligado a definirse más allá de la conciliación en el momento de realizarse elecciones.

Ahora bien, una de las más sólidas críticas que hace el Sociólogo francés³⁶ a este tipo de sistema partidario, es su tendencia hacia la subrepresentación y la polarización extremas, lo cual es altamente inequitativo para la aparición y consolidación de otras fuerzas políticas que deben invertir enormes recursos para poder acceder a la representación y la asignación de puestos.

En cuanto la ubicación de los sistemas multipartidarios³⁷, Duverger ciertamente no ofrece un esquema de manejo atractivo cuando presenta algunos ejemplos de tripartidismo y tetrapartidismo, para luego admitir que después de esa escala, el polipartidismo no sigue patrones definidos, lo que hace virtualmente imposible su manejo teórico. Sin embargo, Duverger indica que su incorrecto manejo puede atomizar las demandas sociales, así como desalentar la formación de alianzas, si no se tiene una fórmula electoral adecuada para lidiar con la proliferación de partidos que su práctica regularmente implica en términos de inestabilidad.

Finalmente, Duverger aborda el tema del partido único en sus variantes fascistas y comunistas. Dichos sistemas, si bien formalmente plurales, no pueden competir por el poder en los hechos, ya que se les vislumbra como ejercitadores de una política contra el Estado y no en favor de éste³⁸. En éste sentido Sartori es categórico en aclarar las condiciones por las cuales podemos definir a un sistema de partidos, lo

³⁴ IBID. Pág. 231.

³⁵ IBID. Págs. 242-243.

³⁶ IBID. Págs. 253-254.

³⁷ IBID. Págs. 262-276.

³⁸ IBID. Págs. 283-287.

específica precisamente en el sistema de interacciones que es resultado de la competencia entre partidos.³⁹

Por ello, y en abierta diferencia con Duverger, Sartori señala que no existe un sistema de partidos dentro de prácticas estrictamente unipartidistas. Por lo que excluye la supuesta democracia interna de un partido único. Un Partido-Estado no constituye un sistema de partidos *per se*, sino un partido-sistema, por más facciones y tendencias que existan, dado que suprimen la presencia abierta de la oposición y del disenso. Esto es, canalizan conductas, pero no permiten la expresión de la sociedad. Casos extremos de esta práctica son los Estados sin partidos (monarquías absolutas) o los Estados anti-partidos (como las dictaduras militares).

Por su parte la tipología de Sartori⁴⁰ asume que el criterio de clasificar a los sistemas de partido mediante su número es insuficiente, aunque sea útil para saber qué tanto se halla fragmentado el poder. Otros criterios como la clasificación ideológica permiten definir el nivel de pragmatismo y fraccionalización o polarización como prefiere manejarlo el propio Sartori. Por otra parte, el criterio de la competitividad define cuestiones tales como las capacidades de hegemonía y la predominancia (propios de los sistemas unipartidistas), además de la oportunidad y la alternancia del pluralismo limitado o extremo (presentes dentro de los sistemas multipartidarios moderados o polarizados). El estudio de la fuerza (número de votos traducidos en escaños) y la colocación de un partido (influencia) dentro del espectro izquierda-derecha (que definen la intensidad y segmentación-distancia prevaecientes entre los partidos del sistema), son indicadores adicionales de la configuración clasificatoria de Sartori.

Asimismo, la compleja conceptualización de Sartori hace uso de un criterio numérico, que va de la concentración a la atomización, como uno de carácter ideológico, que va de la concentración a la dispersión. Por sí solos, cada uno constituyen clases distintas de sistema de partidos orientadas a definir una visión distributiva del poder. Mezclando aquí ambos criterios, se pueden dividir a los sistemas de partidos en⁴¹:

³⁹ Sartori, Op. Cit. Pág. 67.

⁴⁰ IBID. Págs. 158-162.

⁴¹ IBID. Págs. 161-162.

Cuadro 1.1 Relación de criterios numérico-ideológico.

Criterio numérico	Criterio Ideológico
1) De partido único	Monopolio
2) De partido hegemónico	Jerarquía-monopolio relajado
3) De partido predominante	Concentración unimodal-sin alternancia
4) Bipartidista	Concentración equilibrada-con alternancia
5) De pluralismo moderado	Fragmentación baja
6) De pluralismo polarizado	Polarización con alta fragmentación
7) De atomización	Sin equivalente

Por otra parte, Sartori pasa a ubicar otra variable de clasificación que permite definir el carácter competitivo y no competitivo del sistema de partidos. En este sentido, aclara que su propuesta metodológica se aplica sólo para Estados consolidados estructuralmente. Bajo el rubro competitivo ubica a los sistemas que van desde el partido predominante hasta el pluralismo polarizado (categorías 3 a 6), mientras que en la categoría de no competitivos ubica a los sistemas de partido único y hegemónico (categorías 1 y 2).

En el pluralismo polarizado⁴² (entre 5 y 6 partidos importantes) persiste la presencia de partidos anti-sistema (fascistas o comunistas) que pueden estar en ambos lados del espectro; existe un partido ocupando el centro espacial, aunque su tendencia es centrífuga; hay una clara dispersión ideológica y un alto nivel de demagogia e irresponsabilidad con respecto a las reglas por parte de la oposición. En el pluralismo moderado⁴³ (de 3 a 5 partidos importantes) se tiende al gobierno de coalición entre al menos dos fuerzas, lo que le da un rasgo bipolar, aunque no ideológicamente distantes entre sí; en dicho sistema se revela todavía una gran fragilidad por los cambios que dichas coaliciones pueden experimentar al cambiar el sentido de las alianzas. Sin embargo, su competencia es centripeta.

⁴² IBID. Págs. 163-182.

⁴³ IBID. Pág. 225.

En el sistema bipartidista⁴⁴ (de 2 partidos importantes) es clave tener el número de escaños necesarios para formar mayoría, como criterio de acceso para gobernar solos; o tener el número suficiente para aspirar a la alternancia del poder en la próxima elección, con lo que se deja fuera a terceras fuerzas que potencialmente pudieran tener una presencia residual.

En el sistema de partido predominante (con 1 partido importante), éste se da si un partido se ha mantenido en el poder de manera continua durante tres elecciones con mayoría absoluta. No cuenta por lo regular con competidores de peso, pero se somete al escrutinio y hay una garantía real de oportunidades para contender.

Pasando a la dimensión de los regímenes no competitivos, Sartori⁴⁵ define que en estos sistemas, sin embargo, puede haber una condición "subcompetitiva" (esto es, cuando voluntariamente sólo se registra un candidato que vence sin oposición). La no competencia se sitúa en el momento que no se permiten elecciones disputadas con plena igualdad de derechos (competitividad), y por el contrario, se les atemoriza, sanciona y/o reprime por demandar la realización de elecciones o simplemente intentar competir. Por lo general, los sistemas no competitivos se rigen por la presencia del partido único, que puede desarrollar tres importantes variantes de acción:

- a) totalitario (netamente ideológico, punitivo e intolerante en sus niveles de politización y expresión).
- b) autoritario (que si bien es excluyente frente a los no miembros, su ideología y sus niveles de represión no son excesivos).
- c) pragmático (que asume cierta independencia en el terreno ideológico y en el debate intra-partidario, así como tiende más bien a la integración de nuevos miembros).⁴⁶

Siguiendo a Sartori, finalmente, de entre los sistemas no competitivos encontramos el sistema de partido hegemónico⁴⁷, en el que se asume la existencia de un partido que está rodeado de partidos secundarios, algunos de los cuales no tienen garantías

⁴⁴ IBID. Pág. 236.

⁴⁵ IBID. Pág. 268.

⁴⁶ IBID. Págs. 270-271.

⁴⁷ IBID. Pág. 276.

formales ni reales de competencia; mientras que otros conscientemente desempeñan el papel de acompañantes electorales, creándose así un mercado de partidos simulado como lo llama el propio Sartori.

Características:

- Existencia de un mercado simulado de partidos, con pequeños partidos "satélite" que no logran ser una oposición real.
- No existe una rotación de poder.
- Reconocimiento de otros grupos políticos.
- Estos pequeños partidos logran obtener puestos en el gobierno, pero, no más allá de los escaños en el parlamento, administrativos y gubernamentales; sin que esto signifique que puedan tomar decisiones que más allá de lo básico y comportarse de una manera independiente.
- Los partidos de fuera (del poder) no pueden convertirse jamás en partidos de dentro.

En este tipo de sistema, sólo hay dos variantes⁴⁸:

- 1.- Hegemónico-ideológica, con fuerte énfasis en la identidad interna del partido hegemónico.
- 2.- Hegemónico-pragmático, en donde hay menos presión por la identidad ideológica interna.

⁴⁸ IBID. Pág. 278.

CAPITULO DOS

MÉXICO: SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS

2.1 La modernización del sistema electoral 1977- 1996.

2.1.1 El sistema electoral Posrevolucionario.

Conviene precisar algunos aspectos del desarrollo histórico del régimen mexicano en materia de partidos y elecciones.

La revolución mexicana se consolidó en cuanto al movimiento social, en el instante en que fue capaz de aglutinar en el seno de un partido a todas las fuerzas y corrientes revolucionarias que se habían encargado de desplazar a la dictadura y de someter mediante pactos de lealtad e intercambio a los caciques regionales.

El PNR (Partido Nacional Revolucionario), actual PRI (Partido Revolucionario Institucional), surgió desde el poder central como una alianza revolucionaria de sectores y clases sociales, con lo cual se logró a la vez institucionalizar la atención, y ejercicio y distribución de poder y suprimir las disputas violentas por el gobierno y los cargos gubernamentales. Estado-gobierno se identificó, así, con el binomio Estado-Partido y éste con el de Estado-Nación. La unidad nacional se expresó originalmente como unidad partidista, la ideología básica fue desde entonces la doctrina del nacionalismo revolucionario y la oposición a este sistema.

A medida que el régimen revolucionario alcanzaba objetos sociales y económicos calificados dentro y fuera del país como espectaculares y aún milagrosos, el régimen político se desenvolvía con soltura y legitimación en el espacio del sistema. El presidencialismo consolidó aún más, a partir del gobierno de Lázaro Cárdenas, la fuerza aglutinante del Partido, ahora llamado Partido de la Revolución Mexicana, en cuyo seno bullían y refulgían las grandes organizaciones de masa obreras y campesinas, los sectores medios en ascenso, los empresarios emergentes, los intelectuales y artistas, los universitarios y estudiantes. Se reafirmó el sistema de un Estado, con una sola nación, con una única sociedad y con un solo partido. El pluralismo resultaba imposible, la oposición simplemente marginal y las minorías como entidades extrañas a las que debía de tolerarse.

La legitimidad revolucionaria del régimen desde la creación del PNR, fue una realidad incontestable, a la que contribuían por igual un Estado benefactor con claros rasgos de autoritarismo parlamentarista, pero a quien se le debió el impulso de cambios notables en lo económico y social, así como la incorporación al bienestar de grandes masas obreras, campesinos y sectores urbanos populares, y un partido de masas en el que confluyeron las grandes alianzas populares, los espaciosos liderazgos carismáticos y los modos infalibles de cooptación de gran parte de los grupos emergentes producto del crecimiento económico y de la movilidad educacional.

En aquel contexto, los partidos políticos que resurgieron para oponerse al partido hegemónico, pudieron ser más de presión, opinión y crítica que de oposición, la cual se conformó con rasgos parlamentarios a partir de la década de los ochenta, momento en que ocurrió la consolidación de un claro pluralismo ideológico en la sociedad civil y se perfiló un sistema electoral que dio cabida a todas las manifestaciones del espectro político del país.

No está por demás mencionar que antes de la reforma política de 1977, habían quedado configuradas las principales tendencias ideológico-políticas en cuatro partidos y sus organizaciones de base: PRI (Partido Revolucionario Institucional), PAN (Partido de Acción Nacional), PPS (Partido Popular Socialista, único declaradamente marxista-leninista) y PARM (Partido Auténtico de la Revolución Mexicana), formado principalmente por militares veteranos del movimiento armado de 1910-1920.

Obviamente, la diferencia cuantitativa en cuanto a votos y en integrantes de las cámaras entre el partido mayoritario (PRI) y las minorías era inconmensurable. Resultaba ocioso e impensable que en los años sesenta y aún en los setenta, hablar de términos como alianzas electorales o alternancia de partidos en el gobierno. Muy pocos triunfos electorales de los partidos pequeños, conducían al monolitismo parlamentario, a grado tal que salvo la oposición discursiva del PAN, los otros dos partidos actuaban como adherentes del mayoritario en la mayoría de sus decisiones.

2.1.2 Las reformas (1977- 1996)

El despertar ciudadano, el clima de demanda democrática que empezaban a generar intelectuales y universitarios en los años iniciales de la década de los sesenta. Ocurrido el movimiento estudiantil de 1968, de enormes repercusiones políticas y sociales, se gestó un movimiento de creciente demanda de apertura democrática, que tuvo como culminación la reforma política de 1977, la cual favoreció la formación e integración de partidos de derecha e izquierda, incluido el Partido Comunista, y la sustitución del sistema electoral de mayoría por uno mixto¹ de mayoría relativa y de representación proporcional, con lo cual se permitió que una de las cámaras, la de diputados, contara con cuando menos cien diputados de representación proporcional, en ese momento el 25 por ciento, del total de ese órgano representativo. Alianzas partidistas, resultados electorales y reformas legislativas ulteriores, modificaron la fisonomía representativa del país, consolidaron un Congreso con una Cámara de Diputados pluripartidista, pero con mayoría absoluta del PRI, pues salvo la Legislatura de 1988-1991 (LIV), en la que dicho partido sólo logró una mayoría precaria (260 diputados frente 240 de las minorías), las elecciones de 1991 y 1994, como ha quedado dicho, le devolvieron al partido mayoritario su carácter dominante (en la LVI Legislatura, 1994-1997, la relación es: PRI, 300 diputados; oposición (PAN, PRD y PT) 200 diputados).

La elección federal de 1994, regulada por una legislación renovada para el efecto y consecuencia de reformas constitucionales y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), acarreó un proceso electoral muy participativo y una votación históricamente copiosa. No obstante, los reclamos para una mayor equidad e imparcialidad se hicieron notar desde la misma calificación de la elección presidencial, a tal grado que el propio presidente Ernesto Zedillo propuso a la Nación promover una "reforma electoral definitiva", que eliminara la inequidad en el uso de

¹ Cabe mencionar que esta sigue siendo forma del actual sistema electoral en México.

recursos económicos y medios de comunicación y garantizara la ciudadanía y la imparcialidad de los organismos electorales y de los tribunales en la materia.

Con estos supuestos y luego de una prolongada negociación entre los partidos políticos y los grupos parlamentarios representados en las cámaras del Congreso, se logró una reforma constitucional de consenso, pues por vez primera en una modificación a la Ley Fundamental, el Presidente de la República y los diputados y senadores de los partidos representados en las cámaras firmaron de acuerdo la misma Iniciativa.

En resumen, la historia moderna del sistema electoral mexicano, parte de finales de la década de los años setenta y en esta veintena de años, ha tenido lugar una revolución electiva en este país, en la cual no sólo se modificó la legislación, sino el sistema electoral, el régimen de partidos, los órganos de representación, la estructura y comportamiento del electorado y las perspectivas del proceso democrático de México. El desarrollo de aquellos cambios, denominado por Jorge Alcocer como: Ciclo reformista, comprende tres etapas: reformas preventivas; reformas bilateral-defensivas, y finalmente la de reformas por consenso.²

2.1.3 Las reformas preventivas 1977 y 1986.

Según Alcocer³, las reformas preventivas serían las de 1978⁴ y 1986, cuya responsabilidad recayó en el gobierno y su partido. La reforma de 1977, como ya se expresó líneas atrás, hizo desembocar algunas de las consecuencias del movimiento de 1968 y su apertura impediría una nueva elección presidencial con candidato único, tal como ocurrió en 1976 con la elección de José López Portillo proveniente del PRI.

² Alcocer Jorge. "El ciclo de las reformas electorales", en *Voz y Voto*, N. 45, México, noviembre de 1996, Pags. 6-11.

³ Ídem, p. 6,7.

⁴ (sic) 1978 porque Alcocer toma en cuenta la fecha de su entrada en vigor, que fue a partir del día primero del año de 1978, aunque la mayoría de los analistas toman el año de 1977 para referirse a ésta reforma, porque si bien, su entrada en vigor fue en 1978, su aprobación por el Congreso fue en Diciembre de 1977.

2.1.3.1 1977 La liberalización del sistema

Los alcances más importantes de la reforma político-electoral impulsada por Jesús Reyes Heróles en 1977 fueron:⁵

- Constitucionalización de los principios rectores del proceso electoral.
- Constitucionalización de los partidos políticos, erigiéndoles en entidades de interés público;
- Aprobación de una nueva legislación secundaria sustituyendo el viejo Código Federal Electoral; ahora denominada Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, que permitió el registro de asociaciones políticas diferentes a los partidos. Estableció para los partidos un registro condicionado (para que el partido pudiera conservar su registro, así como acceder a la Cámara de Diputados debía de obtener como mínimo el 1.5% de la votación total emitida) al resultado electoral, con lo cual quedó abierto el espectro de todas las ideologías y tendencias, permitiéndose con ello el reconocimiento oficial del Partido Comunista Mexicano, cuya fundación se remontaba a 1919.
- Establecimiento del sistema de representación mixto, con dominante mayoritario, en la Cámara de Diputados, la cual quedó integrada con 400 representantes, 300 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional.

Cuestión ésta última, que olvida mencionar Alcocer, pero importante, ya que es aquí cuando podemos hablar de un cambio de sistema electoral, pasando de Sistema de mayoría a un Sistema mixto con predominancia de mayoría.

2.1.4.2 1986 Crece el número de Diputados

La reforma de 1986 tuvo lugar en medio de serios deterioros del sistema económico y del bienestar social, que se correlacionaron con la presencia de elecciones

⁵ Elaboración propia con datos de Alcocer Op. Cit. P. 7.

competitivas a nivel de los estados y municipios, y en particular en las zonas urbanas en las que el PRI vio disminuidas las preferencias electorales; pero predominó la visión preventiva⁶. La iniciativa de reformas constitucionales aclaraba en su exposición de motivos, que su propósito era sentar en el texto de nuestro pacto federal las bases constitucionales de una renovación electoral integral que mantenga, perfeccione y fortalezca nuestro sistema mixto de representación.

En síntesis los aspectos más destacados de esta reforma, son las siguientes⁷:

- En razón de lo anterior, en 1986 se crea con toda nitidez el sistema electoral mixto con dominante mayoritario, aumentando a 500 el número de diputados: se conservaron los 300 de mayoría relativa, elegidos en distritos uninominales y 200 de representación proporcional, lo cual incremento en cien el número anterior, elegidos por listas en regiones plurinominales y bajo el sistema de representación proporcional. En esta reforma, se incorporó al partido mayoritario (PRI) al reparto de diputaciones plurinominales, de forma tal que desapareció el método de la doble boleta para la elección de diputados.
- Ningún partido tendría derecho a más de 350 curules, es decir, 70% de la Cámara de Diputados aun y cuando hubiese obtenido un rango de votación mayor.
- Se estableció la denominada cláusula de gobernabilidad (que preveía el aseguramiento de la mayoría en la cámara), para privilegiar al partido mayoritario.
- Se mantuvo y repuso el sistema de autocalificación de ambas cámaras.
- Creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral.
- El órgano encargado de la organización electoral (Comisión Federal Electoral), quedó integrada por el Secretario de Gobernación como presidente, 1 Senador, 1 Diputado y con representantes de los partidos políticos, con derecho a voz y voto, en forma proporcionalmente directa a los resultados de

⁶ Alcocer Op. Cit. P.7.

⁷ Datos de: Becerra Ricardo, Salazar Pedro, Woldenberg José, "La mecánica del cambio político en México", segunda edición, Ed. Cal y arena, México 2000.

la votación inmediata anterior, lo cual generó un órgano de 31 miembros (16 del PRI).

- En cuanto al financiamiento de los partidos, quedó por primera vez reglamentado su financiamiento por parte del Estado.
- Quedaron autorizadas las candidaturas comunes.⁸
- Se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, embrión de la actual Asamblea Legislativa del DF. (ALDF)

2.1.3 Las reformas bilateral-defensivas de 1990 y 1994

Las reformas defensivas de carácter bilateral, a decir de Alcocer, tuvieron lugar a graves impugnaciones y acusaciones de fraude, así como a la destacada actuación del Frente Democrático Nacional en las elecciones federales de 1988 y la fundación en 1989 del principal partido de izquierda, el PRD (Partido de la Revolución Democrática). Con estos acontecimientos se abre una nueva etapa a considerar las reformas bilateral-defensivas⁹ de 1990 y 1993.

2.1.3.1 1990 Nace el COFIPE

En 1990 se alcanzó una reforma de gran trascendencia, lograda entre PRI y PAN (es aquí donde según Alcocer, radica su carácter de bilateral¹⁰), en virtud de la radicalización del PRD, que como partido de izquierda no fue capaz de asegurar una alianza opositora con el Partido de Acción Nacional, partido de derecha y segunda fuerza electoral del país. Defensivas porque, como asevera Alcocer el objetivo primordial de las reformas era el retener el control de los órganos electorales, accediendo simultáneamente a su transformación¹¹.

⁸ Cuyo impacto político sería determinante para las elecciones presidenciales de 1988 con la aparición del Frente Democrático Nacional (FDN) encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, dando creación el FDN al actual Partido de la Revolución Democrática.

⁹ Alcocer, Op. Cit. P. 7-8.

¹⁰ Alcocer, Op. Cit. P. 7.

¹¹ Ídem

En síntesis los logros más importantes, de esta reforma, fueron¹²:

- Una nueva legislación electoral, el COFIPE (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales). En se plantea la elaboración de un catálogo General de Electores que serviría de base para la conformación del padrón electoral.
- La creación del IFE (Instituto Federal Electoral), en cuanto órgano del Estado para conducir las elecciones, sin embargo, el PRI mantiene el control de dicho órgano.
- Se amplían las facultades de Tribunal de lo Contencioso Electoral.

Estas reformas permitieron, sin embargo, que el PRI y el Gobierno continuaran ejerciendo una función fundamental en el control de las elecciones. En 1991, las elecciones federales dieron un triunfo contundente del PRI y al Gobierno, por lo que no se hizo esperar la calificación, por parte de los partidos opositores, de elección fraudulenta a los comicios de esa fecha y un nuevo llamado para proceder a nuevas reformas que garantizaran equidad, imparcialidad, objetividad, legalidad y certidumbre a los procesos electivos, sobre todo con miras a las elecciones federales de legisladores (diputados y senadores) y Presidente de la República, en 1994.

2.1.3.2 La reforma del '94

Con esta reforma se culmina con la etapa bilateral-defensiva. Nuevamente con el acuerdo del PRI y el PAN en 1994 culmina la etapa de estas reformas bilaterales, cuyos principales logros fueron los siguientes¹³:

- La eliminación de la autocalificación¹⁴ de las elecciones pasando esta responsabilidad al IFE y al Tribunal Federal Electoral.
- Cambia la integración del Senado a 128 miembros, cuatro por cada entidad federativa, uno de los cuales otorgado a la primera minoría.

¹² Datos de: Valdez Leonardo, "Elementos para el análisis político del nuevo código electoral", en: Polis 90 anuario de sociología UAM, México, 1990. Pags. 65-82.

¹³ Datos de: Becerra Ricardo, Salazar Pedro, Woldenberg José, Op.Cit. Pags. 279-312

¹⁴ Recordemos que tanto la elección de Diputados como de Senadores eran calificadas por la Cámara respectiva.

- Para la elección de Diputados se anula la llamada cláusula de gobernabilidad.
- Aumenta el control de las finanzas partidarias.
- Reglamentación de la figura de observador electoral, sin embargo, ésta figura se sujeta solo a el día de la jornada electoral.

Al respecto de estas reformas Nohlen concluye que, cuando los comicios ofrecen un resultado algo inquietante para el PRI (Partido Revolucionario Institucional), esto es también motivo para una reforma política, en pro de la cual se articula todo un discurso de avance democrático, mientras que sustancialmente la reforma se hace en función de la adaptación de las reglas del juego a los intereses de poder del partido dominante. El sistema electoral -rubrica Nohlen- ha sido uno de los mecanismos de control integrativo del sistema político mexicano¹⁵.

2.1.4 Las reformas por consenso (1994 y 1996)

Dice Jorge Alcocer¹⁶ que la reforma de 1994 fue diferente a todas las anteriores. Ya que su objetivo central fue asegurar la realización misma de las elecciones con todos los partidos en la corresponsabilidad consumada de las reglas del juego y su aplicación. 1994 Año de la sublevación indígena en Chiapas (la aparición del EZLN: Ejército Zapatista de Liberación Nacional), y el asesinato del candidato priísta a la presidencia de la República, Luis Donald Colosio, acontecimientos que condujeron a la necesidad de dialogar intensamente, a fundar las elecciones en los acuerdos políticos de gran alcance y envergadura y a comprometer a las fuerzas políticas a la institucionalidad. El régimen estaba dispuesto a nuevos cambios. Tenemos en este año un contexto muy particular que obligo al gobierno a una reforma por consenso, es por eso que Alcocer¹⁷ la cataloga dentro de una nueva etapa: Las reformas por consenso.

¹⁵ Nohlen Dieter. Op. Cit Pág. 243

¹⁶ Alcocer op. cit. P. 10.

¹⁷ Alcocer, Op. Cit. P.7.

2.1.4.1 La ciudadanía del IFE

Los rasgos más importantes de la reforma de 1994 fueron¹⁸:

- Se modifica el COFIPE para transparentar el financiamiento a los partidos, además de incrementar y precisar el acceso de los mismos a radio y televisión.
- Se pormenoriza la regulación de las coaliciones, así como de los frentes y fusiones.
- Se otorga la Cámara de Diputados la prerrogativa de elegir a los seis integrantes del Consejo General del IFE, previa propuesta de las fracciones parlamentarias.
- La ciudadanía de los órganos electorales¹⁹.
- Volver igualitario la representación de los partidos en los órganos electorales (Federal, estatal y distrital), teniendo a un representante por partido sin derecho de voto.
- Se amplían las facultades de los observadores electorales para poder vigilar la preparación y el desarrollo del proceso electoral.

2.1.4.2 Reglas claras

La Reforma Electoral de 1996, al igual que la de 1994, fue obra de la negociación y el consenso. Ernesto Zedillo, jefe del Ejecutivo promovió al comienzo de su administración una nueva reforma electoral. El consenso logrado luego de cerca de dos años de negociaciones entre gobierno, partidos y grupos parlamentarios del Congreso, favoreció una reforma constitucional de la más elevada importancia, que pudo resolver varias asignaturas pendientes y asegurar avances en diversas materias:

Esta última reforma electoral, mantiene un régimen electoral mixto que ahora se

¹⁸ Becerra Ricardo, Pedro Salazar, Woldenberg José, Op. Cit. Pags.326-332.

¹⁹ Recordemos que hasta antes de esta reforma, el director de el Instituto encargado de la preparación de la elecciones era el Secretario de gobernación. Así con la reforma los integrantes del IFE serán de ahora en adelante ciudadanos sin afiliación partidista, cuestión clave en la credibilidad futura del Instituto.

extiende también a la Cámara de Senadores y que permite un juego plural de los partidos en el Congreso.

- En efecto, la Cámara de Diputados sigue integrada por quinientos miembros, trescientos de mayoría relativa elegidos de distritos uninominales y doscientos de representación proporcional, elegidos mediante listas en cinco circunscripciones plurinominales. Sin embargo, ahora el tope máximo de curules que puede ostentar un mismo partido por ambos principios es de trescientos y se determina un máximo de sobrerepresentación para cualquier partido de ocho puntos porcentuales entre un porcentaje de curules y el porcentaje obtenido por el mismo de votación nacional emitida. El carácter mixto del senado se consolida mediante un reparto en el que aumenta el número de senadores a 128; tres por cada estado de la República y el Distrito Federal, dos de los cuales son de mayoría relativa y uno designado a la primera minoría y los treinta y dos restantes se eligen mediante una lista en una sola circunscripción nacional, asignados a los partidos por una fórmula de cociente electoral y resto mayor.
- Se incremento el umbral del 1.5 al 2 por ciento de la votación nacional para que un partido conserve su registro y se derogó el sistema de registro condicionado.
- Se incrementan y precisan los derechos de asociación política, al mismo tiempo que se revive el derecho de integrar y registrar agrupaciones políticas, las que gozan también de ciertas prerrogativas, como las de recibir apoyos financieros y coaligarse con partidos para postular candidatos comunes.

Por lo que toca el financiamiento de partidos y campañas, se dieron logros sobresalientes²⁰:

- Se ordena en el texto constitucional que el financiamiento público deberá prevalecer sobre el privado, en una relación de 90 a 10, de acuerdo con el COFIPE;

²⁰ Datos de: COFIPE. Y Becerra Ricardo, Pedro Salazar, Woldenberg José, Op. Cit. Pags. 423-427.

- El financiamiento público se distribuye en 70 por ciento de manera proporcional a la votación obtenida en la elección federal anterior y 30 por ciento en forma igualitario, con lo cual se asegura una mayor equidad en el reparto;
- En año electoral, los partidos políticos reciben para campaña un monto igual adicional al que se le otorga por gastos ordinarios;
- Se establecen claramente los conceptos y criterios para determinar el financiamiento público son los costos mínimos y topes de campaña, que debe calcular el Consejo General del IFE.
- Se establecen obligaciones de control financiero a los partidos y posibilidades de auditorias por comisiones del Consejo General del IFE.

Igualmente, merced a estas reformas los partidos reciben prerrogativas de grueso calibre en materia de radio y televisión, tanto por lo que se refiere a tiempos, como en lo concerniente a la distribución de éstos en horarios y programas.

- Uno de los cambios más trascendentes de las últimas reformas es el del organismo encargado de las elecciones, el IFE, Instituto Electoral Federal. La plena ciudadanía de su órgano superior de dirección, el Consejo General, se consolidó al establecerse que se integra por ocho consejeros electorales y por un consejero presidente y sus respectivos suplentes, elegidos por el voto de los dos tercios de los diputados entre personas que deben reunir requisitos de prestigio, imparcialidad y profesionalismo, y a propuesta de los grupos parlamentarios de la Cámara Baja. El Consejo General del IFE se integra, también, con un representante por cada grupo parlamentario del Congreso, con voz pero sin voto, así como por un representante de cada partido, sin voto, y por un secretario ejecutivo que tampoco tiene voto en las sesiones.
- La ciudadanía del Consejo General del IFE se trasmina, por igual, en los niveles local y distrital.
- Resultado de las reformas recientes, es el nuevo Padrón de Votantes, que aparecerá a partir de 1997 con la fotografía de cada elector, incrementándose así la certidumbre y la legalidad de los comicios.

- El Tribunal Federal Electoral, cuya naturaleza administrativa la asimilaban a una dependencia del Ejecutivo, fue transformado profundamente al convertirse en un órgano del Poder Judicial Federal. Ahora, como Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), es la máxima autoridad judicial en la materia, que da definitividad a todas las etapas electorales. En consecuencia, la calificación de todas las elecciones, incluida la de Presidente de la República, queda bajo su competencia y tiene facultades para resolver sobre violaciones a los derechos políticos electorales de todo ciudadano y resolver querellas en contra de actos firmes y definitivos de autoridades electorales locales, lo que da un giro de 180 por ciento a la judicialización electoral de México.
- En igual sentido, la Suprema Corte de justicia quedó habilitada para conocer de acciones de inconstitucionalidad de leyes y normas generales de carácter electoral.
- En cuanto al Distrito Federal, su asamblea de representantes se eleva a Asamblea Legislativa, sus integrantes se denominan diputados y se determina, por primera vez en su historia, la elección por voto universal, directo y secreto de un jefe de Gobierno, que sustituye al jefe del Departamento del Distrito Federal, que era nombrado por el Presidente de la República.

Como lo dice el propio Jorge Alcocer²¹, en el balance, podemos afirmar que la reforma de 1996 contribuye a normalizar aspectos sustantivos de nuestro sistema electoral en al menos tres aspectos fundamentales: el de la constitución de autoridades confiables, en el de las reglas del proceso electoral y en el establecimiento de derechos políticos plenos para los ciudadanos del Distrito Federal. En cambio -concluye-, resulta prematuro atribuirle perspectiva de largo plazo en lo que al sistema de partidos -registros, financiamiento, prerrogativas- se refiere, así como en lo que hace a las formas de integración de las dos cámaras del Congreso.

²¹ IBIDEM.

2.2 El actual sistema electoral en México

2.2.1 Forma de organización política²²

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordenamiento jurídico superior de la nación, establece como forma de organización política del Estado Mexicano la de una república representativa, democrática y federal.(Art.40)

El Estado Federal Mexicano se integra por 31 estados y un Distrito Federal, que funge como sede de los poderes federales. (Arts. 43 y 44)
La forma de gobierno del Estado Mexicano tiene como base el principio de divisiones de competencias entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. (Art.49)

En México existe una forma de gobierno presidencial, esto es, la jefatura y conducción del gobierno son responsabilidad del titular del Ejecutivo Federal (Presidente de la República), quien es también Jefe de Estado y de las Fuerzas Armadas. (Arts. 80 y 89.)

El poder Ejecutivo, recae en una sola persona, cuya duración en el cargo es de seis años.(Art.80)

Poder Legislativo, que se divide en dos Cámaras: De Diputados y de Senadores²³. (Art.50)

Cámara de Diputados, con 500 integrantes, 300 de ellos elegidos por el principio de mayoría relativa y los 200 restantes elegidos por el principio de representación proporcional, con una duración en el cargo de tres años. (Art. 52)

Cámara de Senadores, con 128 integrantes (4 por cada Estado de la República y el Distrito Federal) de los cuales dos son elegidos por el principio de mayoría relativa, uno es asignado a la primera minoría y los 32 Senadores restantes son elegidos bajo el principio de representación proporcional, con una duración en el cargo de seis

²² Los artículos a los que se hará referencia pertenecen a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México 2003, Ed. Porrúa. Haciendo la aclaración de que en caso de hacer referencia a otro ordenamiento jurídico se antepondrá el nombre de éste.

²³ En ambas Cámaras se encuentra prohibida la reelección inmediata. (Art.59)

años.(Art.52)

2.2.2 Elementos del sistema electoral mexicano

Tomando en cuenta los elementos mencionados por Nolhen²⁴, pasemos a observar dichos elementos en el contexto mexicano.

- La circunscripción electoral: Para la elección de Diputados se divide el territorio nacional en cinco circunscripciones y para la el Senado en una. (Art. 53 y 56)
- La forma de la candidatura. Las Candidaturas en México pueden ser personales o de lista. Para la elección de Presidente de la República, Diputados y Senadores por el principio de mayoría relativa la candidatura es personal; para la elección de Diputados y Senadores por el principio de representación proporcional la candidatura es por medio de una lista, divididas en cinco y una circunscripción respectivamente. (Arts. 52 y 59) Estas listas regionales son cerradas y bloqueadas, esto es, el orden de las candidaturas es invariable, por lo tanto, el elector no tiene opción de eliminar candidatos o alterar su orden de presentación.
- Procesos de votación, (recordemos aquí que Nolhen, se refiere a qué clase de sufragio están habilitados a emitir los electores, la forma de hacerlo y como debe hacerlo). Voto activo y voto pasivo. Para adquirir el derecho al sufragio activo se necesita tener la ciudadanía mexicana. Esta se otorga a los hombres y mujeres que tienen nacionalidad mexicana, ya sea por nacimiento o naturalización, que han cumplido 18 años y tienen un modo honesto de vida. Para tener derecho al sufragio pasivo, esto es, para estar en condiciones de ser candidato a algún cargo de elección popular, se debe cumplir, en principio, con los mismos requisitos estipulados para el sufragio activo, adicionalmente,

²⁴ Nohlen Dieter. Op. Cit. Pág. 1158.

la ley prevé diversas causas de inelegibilidad para poder ser electo²⁵. De acuerdo con el COFIPE el voto (activo) es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible²⁶. (COFIPE Art. 4)

²⁵ Entre los requisitos establecidos por la Constitución Mexicana y el ordenamiento jurídico en materia electoral para ser electo Diputado o Senador Federal en cualesquiera de sus dos modalidades, destacan las siguientes: Ser originario de la entidad federativa a la que se quiere representar (mayoría relativa) o de alguna de las comprendidas en la circunscripción correspondiente (representación proporcional) o vecino con residencia efectiva de más de seis meses previos al día de la elección (ambos casos). En este sentido la Constitución establece que la vecindad no se pierde cuando la ausencia se origina por el desempeño de cargos públicos de elección popular. Ser ciudadano mexicano por nacimiento. Tener un mínimo de 21 años cumplidos el día de la elección para Diputado y 30 para Senador. Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con Credencial para Votar con fotografía. Por otra parte, existe un impedimento absoluto (cuando se es ministro de algún culto religioso) y varios impedimentos temporales. Estos últimos pueden ser de dos tipos:

A. Los impedimentos que se superan cuando el candidato se retira del ejercicio de un cargo público en un lapso previo preestablecido al del día de la elección, por lo general de 90 días. En este caso se encuentran, entre otros, los Secretarios o Subsecretarios de Estado, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Gobierno de las entidades federativas, los magistrados y jueces federales o estatales, los presidentes municipales, los delegados políticos en el Distrito Federal, los diputados locales, los miembros en activo en el Ejército y quienes tengan mando en la policía. Es pertinente destacar que en ciertos casos se requiere que la separación del cargo que se desempeñe sea definitiva.

B. Los impedimentos que requieren que transcurra un mínimo de tres años para poder aspirar al cargo.

En primer término, está el caso de los diputados federales propietarios en funciones que no pueden ser reelectos, ni como propietarios ni como suplentes, para un periodo inmediato posterior. Deben esperar al menos tres años para volver a aspirar al cargo. Esta disposición no es aplicable a los diputados suplentes, quienes sí pueden convertirse en diputados propietarios en el periodo inmediato posterior.

Esta disposición también se aplica a los gobernadores de las entidades federativas, quienes no pueden ser elegidos como diputados en la misma entidad para el periodo inmediato posterior, aun cuando se separen definitivamente de sus cargos. En este caso, deben esperar que transcurran tres años a partir de la conclusión de su mandato. (Arts. 55, 58; 59). Para el Ejecutivo: ser mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante 20 años. Tener 35 años cumplidos al día de la elección; Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La Constitución Política también establece dos impedimentos temporales o relativos: Estar en servicio activo en caso de pertenecer al Ejército; Ser secretario o subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General del Departamento del Distrito Federal; Procurador General de la República, o Gobernador de alguna entidad federativa. Estos impedimentos dejan de surtir efecto si el interesado se separa del cargo seis meses antes del día de la elección. Finalmente, para acceder a la Presidencia de la República se establecen como impedimentos absolutos o permanentes: La pertenencia al estado eclesiástico o el ministerio de algún culto. La ocupación previa del cargo, ya sea por elección popular o en carácter de interino, provisional o sustituto. (82 y 83 Constitucionales)

²⁶ Universal: tienen derecho a él todos los ciudadanos que satisfagan los requisitos establecidos por la ley, sin discriminación de raza, religión, género, condición social o ilustración.

- El procedimiento de asignación de los escaños, referente al establecimiento de una regla decisoria (mayoría o proporcionalidad). Es éste un elemento muy importante, tenemos un procedimiento de asignación de escaños mixta, así lo contempla la Constitución Política en los artículos 52 y 53.
- Método de conversión o fórmula electoral: Cociente natural y resto mayor. (COFIPE Art. 13)
- Umbral mínimo inicial o barrera electoral: Se prevé un mínimo del 2% de la votación para poder acceder la asignación de escaños en la lista de representación proporcional. (COFIPE Art. 32)
- Campañas políticas. **Duración:** A partir del día siguiente al de sesión de registre de candidaturas para la elección respectiva, concluyendo tres días antes de la jornada electoral. **Costo:** El IFE es el encargado de calcular los topes de los gastos de campaña, tomando en cuenta el número de representantes a elegir. (Art. 41y COFIPE Art. 182). **Financiamiento:** Prevalece el financiamiento público sobre el privado. (Art. 41 y COFIPE Art.49)

Tomando en cuenta los elementos del sistema electoral mexicano y siguiendo a Sartori²⁷ y Duverger²⁸, tenemos que el sistema electoral es mixto, Sartori se refiere a los sistemas mixtos y les reconoce la característica principal que son medio proporcionales, medio mayoritarios, esto es, que contemplan elementos de mayoría y de proporcionalidad. El sistema electoral mexicano cae perfectamente dentro de ésta clasificación al contar con Senadores y Diputados elegidos, tanto por mayoría simple, como por listas cerradas de proporcionalidad. Así mismo lo contempla la Constitución Política en los artículos 52 y 53. Su razón es histórica, producto de profundas transformaciones en el sistema político-electoral, que dieron comienzo a

Libre: el elector no está sujeto a ningún tipo de presión o coacción para la emisión del sufragio. Secreto: garantía de que no se conocerá públicamente la preferencia o voluntad de cada elector individualmente considerado. Directo: el ciudadano elige por sí mismo a sus representantes. Personal: El elector debe acudir personalmente a la casilla que le corresponda para depositar su voto. Intransferible: El elector no puede facultar o ceder su derecho a ninguna persona para la emisión de su sufragio.

finales de la década de los setenta, reformas que en un principio fueron impulsadas desde dentro del mismo sistema hegemónico.

2.3 El sistema de partidos en México

El sistema de partidos políticos en México es producto de una serie de acontecimientos que han transformado su estructura, sucesos como: El movimiento de 1968, la reforma electoral que abrió las puertas del sistema a otras fuerzas políticas diferentes al PRI en 1977, las reformas subsecuentes en materia electoral (86, 89-90, 93, 94 y 96), la escisión del PRI en 1988, han contribuido al cambio de sistema de partidos.

En términos políticos, el sistema de partidos mexicano se podía considerar, antes del triunfo presidencial del PAN en el 2000, como un sistema de partido hegemónico, coincidiendo con Sartori²⁹, quién clasifica al sistema de partidos mexicano como hegemónico de tipo pragmático, el cual el PRI mantuvo hasta las elecciones federales de 1997 para renovar el Congreso. En este sentido y dentro de un sistema dominado por el PRI hasta antes de 1997, los partidos políticos opositores no jugaban un papel importante en cuanto a competidores con posibilidades reales de acceso a la toma de decisiones y al gobierno mismo, eran, como lo define el propio Sartori, partidos satélite³⁰. Asimismo, el PRI también disponía de todo un abanico de elementos, que le permitieron durante décadas ganar las elecciones, aquí encontramos otro elemento clasificatorio de Sartori, que el PRI no permitía la rotación partidos en el poder, para ello, se valían de un instrumento poder fundamental, éste era que el Estado poseía (hasta la reforma electoral de 1996) la facultad de organización y calificación de las elecciones.

Para comprender el sistema de partido hegemónico es necesario echar un vistazo a la configuración del presidencialismo que predominó a la par de la hegemonía priísta, para ello, Luis F. Aguilar asevera que se han ofrecido diversas razones para su explicación; culturales, históricas, socioeconómicas, constitucionales, políticas.

²⁹ Sartori, Op. Cit. Pág. 279.

³⁰ Sartori, Op. Cit. Pág. 278.

Todas ellas, más allá de sus diferencias, convergen en afirmar que la presidencia era la piedra angular del régimen y del sistema político mexicano, en tanto confería a su titular la triple esencial autoridad de jefe de Estado, jefe de gobierno y jefe de partido político hegemónico (el liderazgo de las instituciones, la política y las políticas)³¹.

El PRI existe como tal desde 1946, pero se puede decir que sus orígenes están en el Partido Nacional Revolucionario (PNR) creado en 1929. El PNR se convirtió, en 1938, en el PRM (Partido de la Revolución Mexicana) fundado por Lázaro Cárdenas. Esta estructura se basaba, desde su creación, según Arnaldo Córdova en la coalición de fuerzas bajo el mando de un Comité Ejecutivo Nacional a través del cual se imponía la autoridad de Calles. Se trataba de reunir en un solo bloque fuerzas dispersas, la mayoría de carácter local y dependientes bien de caudillos militares o bien de caciques³². Años más tarde adquiere una forma de organización corporativa en el ámbito nacional a la cabeza de la cual se situaba el presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En este sistema, el presidente de la República adquiría un papel de árbitro entre las diferentes facciones o sectores que convivían en el partido.

El PRM se estructuraba en diferentes sectores o corporaciones: obreros, campesinos, populares y militares. Todos estos colectivos estaban agrupados en corporaciones nacionales. Tanto el PNR como su sucesor, el PRM, se caracterizaron por un discurso nacionalista y populista que se materializó durante los años 1940 y 1950 en una serie de políticas entre las cuales destaca la expropiación de compañías petrolíferas³³.

Como consecuencia de una nueva reforma en el Partido Revolucionario Mexicano nace, en 1946, el PRI (Partido Revolucionario Institucional).

Pablo González Casanova³⁴ historiador y analista nos muestra cuales eran las funciones del PRI, llamado por él, partido de Estado, éstas son:

1. Consolidar del monopolio o predominio político e ideológico del Estado entre los trabajadores, líderes y caudillos políticos e iniciativa privada.

³¹ Luis F. Aguilar Villanueva, "Presidencialismo y sistema político mexicano, P. 40.

³² Córdova Arnaldo, La formación del poder político en México, México decimoséptima reimpresión 1991, Ed. Era. Pág.38.

³³ IBID. Pág. 39.

³⁴ González Casanova Pablo, El Estado y los partidos políticos en México, Ed. Era. Págs. 182-187.

2. Organizar, movilizar y encauzar al electorado.
3. Auscultar y orientar la formulación de demandas políticas y sociales, para seleccionar a sus representantes y hacerlos elegir como candidatos del partido a puestos de elección popular.
4. Llevar a cabo una política de concesiones y castigos para disciplinar y premiar a los líderes y grupos políticos nacionales y locales.
5. Asumir un papel activo en la lucha ideológica preparando a las masas para aceptar la política del Ejecutivo (federal y/o local).
6. Elaborar planes y programas destinados a las campañas electorales.
7. Enfrentar a la oposición en las contiendas electorales, ideológicas y sociales ya sea a través de sus voceros o como partido.

Respecto a la ascendente del PRI en la estructura real de poder, Pedro Aguirre³⁵ afirma que la influencia del revolucionario institucional era de poco peso, porque era el Presidente en turno quien poseía una enorme potestad tanto del partido y Legisladores como de Gobernadores estatales y municipales.

Para darnos una idea de la fuerza electoral que poseyó el PRI observemos el siguiente cuadro (resultados electorales).

Hasta los años ochenta, los partidos políticos que no estaban en la órbita priista tenían una participación más bien simbólica dentro del sistema de partidos mexicano. A partir de las elecciones de 1988 la perspectiva de una alternancia partidista, comienza a adquirir cuerpo. Estas elecciones evidenciaron cierta decadencia del PRI, parecía abierta la posibilidad de apartarlo del poder por la vía electoral, lo que se hasta poco antes era considerado imposible así lo afirma Pedro Aguirre³⁶.

En 1995 la alternancia en el ámbito estatal también se podía considerar un hecho que, si bien no se podía hacer extensivo a todos los Estados, sí que evidenciaba un cambio que podía inducir a pensar en la existencia de un panorama político no monopolizado por el PRI y que se encaminara hacia un modelo multipartidista.

Para las elecciones Legislativas Federales de 1997 el sistema de partido hegemónico recibió un duro golpe, donde el PRI pierde, por primera vez en su

³⁵ Aguirre Pedro, El sistema de partidos mexicano en el umbral de una nueva era, en: Partidos políticos y representación en América latina, Venezuela 1988, Ed. Nueva sociedad. Pág. 159

³⁶ IBID. Pág. 158.

historia, la mayoría en la Cámara de Diputados, el derrumbe de la hegemonía priísta se consolidaría en las elecciones federales del 2000, donde la alternancia toca al poder Ejecutivo Federal. Con la consolidación de un sistema de partidos políticos competitivo con posibilidades reales de conquistar el poder, por la vía institucional, sumado al indicador numérico, esto es, la cantidad de partidos políticos con posibilidades reales de conquistar el poder, tenemos entonces de acuerdo con la clasificación del politólogo italiano Giovanni Sartori, un sistema de partidos pluripartidista³⁷, en donde las condiciones de competencia son más equitativas para los partidos participantes.

La influencia de las reformas que hicieron posible la introducción un sistema de representación proporcional han sido muy importantes para la configuración del actual sistema de partidos en México, según Woldenberg, es a partir de la reforma de 1977 donde se modificó por completo el Congreso de la Unión con la adopción de la representación proporcional, ésta última considerada por él como una de las principales vías para el desarrollo de los partidos políticos.

Alberto Aziz Nassif³⁸ afirma que la elección del 2 de julio generó una nueva situación para el sistema de partidos en México, que no se trató de un cambio de reglas, sino de una modificación en la correlación de fuerzas.

Menciona tres factores que para él han influido en el cambio de sistema de partidos en México, éstos son:

1. El sistema de partidos que ha cambiado de forma importante en su número, su tamaño, su vinculación con la sociedad, su capacidad de gobernar y su papel en la alternancia que se inició en los municipios, luego pasó a los congresos locales, llegó a las gubernaturas, después escaló al congreso y finalmente llegó a la presidencia de la república.
2. Los procesos electorales que han sufrido un acelerado proceso de transformación en sus formatos de competencia, desde el partido hegemónico, después el partido dominante y su crisis, hasta llegar a la plena competencia y la alternancia, todo en un lapso de 25 años.

³⁷ Características que se detallaron en el apartado 1.2

³⁸ Aziz Nassif Alberto, "Partidos gobernantes en México después de la alternancia y antes de la restauración", en: www.memoria.com.mx/159/Aziz/htm

3. Las reglas electorales han tenido una evolución notable que fue del control absoluto del gobierno y del PRI en las elecciones, hasta el actual modelo de autonomía y ciudadanización.

Se tienen pues, elementos suficientes para afirmar que el sistema de partidos en México es hoy en día multipartidista debido en buena parte, y de acuerdo con Woldenberg y Alberto Aziz Nassif, a la influencia del sistema electoral, como se detalló en el apartado anterior el sistema electoral en México es mixto, que aliando el escrutinio mayoritario a la elección proporcional, ha sido factor clave del sistema de partidos³⁹.

³⁹ Esta es una de las leyes Duverger, demostrada ampliamente en su obra clásica.

CAPÍTULO TRES

La reelección de legisladores

3.1 Antecedentes de la reelección de legisladores en el México moderno

3.1.1 Sufragio efectivo no-reelección: El mito legislativo

La reelección es un tabú en el sistema político mexicano, pero esta más bien vinculado a la reelección del Poder Ejecutivo Federal, que al de los legisladores. Una de las reflexiones adversas a la posibilidad de la reelección de los legisladores federales, sin duda emana de la interpretación del principio revolucionario de "no reelección", sin embargo, como lo comenta Alonso Lujambio¹, Francisco I. Madero el gran iniciador de la revolución mexicana, jamás dijo que no debía haber reelección parlamentaria.

Al respecto Benito Nacif² afirma que la no reelección está arraigada en la cultura política, por estar muy unida en la memoria histórica con el movimiento de Francisco I. Madero, en contra de la dictadura de Porfirio Díaz. Sin embargo la no reelección legislativa se introdujo en 1933 en un momento en que la prioridad era la pacificación del país.

Es necesario dejar lo suficientemente claro este punto, para ello nos remitimos al documento el cuál contiene los principios que dieron vida a la Revolución mexicana en 1910, nos referimos al Plan de San Luis³, proclamado por Francisco I. Madero, en su artículo cuarto encontramos que el principio de no reelección contemplaba los casos del Presidente y Vicepresidente de la República, de los Gobernadores de los Estados y de los Presidentes Municipales. Cabe hacer notar que en ningún momento nombra a los legisladores, con esto queda demostrada la disociación del principio de no-reelección legislativa con la ideología revolucionaria.

¹ Lujambio Alonso, en el foro "La reelección legislativa", Organizado por el Senado de la República en coordinación con la Red Mexicana por la Democracia de Calidad y el capítulo mexicano de la Universidad Estatal de Nueva York. México, D.F, 5 de noviembre del 2003. Fuente:

² Nacif Benito, IBIDEM.

³ Coordinación de estudios históricos, políticos y sociales, Planes políticos revolucionarios, editado por el PRI, México 1993.

Evidentemente, sobran razones por las cuales se buscaba impedir la reelección presidencial después de las dictaduras de los Presidentes Santa Anna y Porfirio Díaz, respecto a la reelección del Legislativo el Constituyente de 1917, no consideró limitar la reelección de los integrantes del Poder Legislativo.

3.1.2 La reforma del '33.

El texto original de la Constitución de 1917⁴ dice que para ser Senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será de 35 años cumplidos el día de la elección, pero en ningún momento se menciona la prohibición de la reelección de los legisladores.

La primera reforma al respecto⁵ desde la promulgación de la Constitución de 1917 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de Abril de 1933, siendo Presidente de la República Abelardo Rodríguez. Quedó de la siguiente manera: Se establece la no reelección para senadores y diputados para el periodo inmediato a excepción de los suplentes que no hubieren estado en ejercicio. El texto original de este artículo pasó a ser el artículo 58.

Desde la reforma a esta reforma de 1933 a la fecha se sigue prohibiendo la reelección inmediata.

La razón principal por la que los diputados y Senadores de la XXXV Legislatura (electa en julio de 1932) aprobaron un conjunto de reformas que afectaron adversamente su futuro en las Cámaras según Luis Javier Garrido⁶ se debe al mayor número de callistas en esta legislatura que en anteriores además de su lealtad al ex Presidente Plutarco Elías Calles. La justificación primordial de tales reformas fue la idea de que abrirían el sistema político a nuevos líderes, impidiendo así el monopolio del poder en unos cuantos, así lo apuntan Luis Javier Garrido, Alejandra Lajous y Lorenzo Meyer.⁷ La cancelación de la reelección legislativa consecutiva fue, más un asunto de coyuntura, que de lógica democrática. Esto, ante la inestabilidad política

⁴ Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, tomo VII, editado por la Cámara de diputados, México 1944. Pág. 295.

⁵ ÍBIDEM

⁶ Garrido Luis Javier, en Weldon Jeffrey A., El Congreso; las maquinarias políticas locales y el Maximato: Las reformas no-reeleccionistas de 1933, en Dworak Fernando F. (Coordinador), El legislador a examen, México 2003, Ed. FCE. Pág. 36

⁷ Garrido Luis Javier, Lajous Alejandra y Meyer Lorenzo, ÍBIDEM.

de la época y la fuerte presencia de cacicazgos regionales. Según el Dr. Diego Valadés⁸, esa reforma no puede dissociarse de la fundación del PNR, que obligó a abrir los más amplios espacios posibles para acomodar a los integrantes de las organizaciones políticas cuya integración había dado origen al PNR, y con ello mantener latentes las expectativas del mayor número posible políticos, siendo a la postre, un elemento estabilizador institucional y de consolidación del naciente partido. En este sentido la no reelección sucesiva resultaba crucial para un partido que nacía con vocación hegemónica. En este sentido Jeffrey A. Weldon⁹, propone dos razones que ayudan a comprender la lógica de las reformas anti-reeleccionistas de 1933, la primera es que contribuyeron a la centralización de poderes en torno a dependencias federales de gobierno en manos del liderazgo del Partido Nacional Revolucionario (PNR). La segunda es que aceleraron la centralización del poder en el nivel nacional, como parte de un proyecto de mayor envergadura que pretendía debilitar a partidos y maquinarias políticas locales en beneficio del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PNR. Como consecuencia hubo pues, un fortalecimiento del presidencialismo y del PNR.

Las consecuencias a las que alude Weldon son confirmadas por Cosío Villegas¹⁰, quien explica la subordinación del poder Legislativo hacia el Ejecutivo, la primera razón se revela con la mayoría parlamentaria que está compuesta por miembros del partido oficial, encabezado informalmente por el Presidente de la República, sin embargo la razón de mayor peso -siguiendo a Cosío Villegas- se debe a la prohibición de la reelección inmediata de legisladores, porque al tener diputados y senadores en general, la ambición de hacer una carrera política y como el principio de no reelección inmediata les impide ocupar el mismo lugar en el Congreso por mucho tiempo, se sienten obligados a distinguirse por su lealtad al partido y al Presidente con el objetivo de que, una vez transcurrida su estancia en alguna de la cámaras, puedan acceder a otros puestos de representación popular o cargos administrativos importantes. Esto quiere decir que transcurridos los tres años de

⁸ Valadés Diego, Constitución y democracia, México 2000, UNAM. P.88.

⁹ Weldon Jeffrey A. ÍBID Pág. 34.

¹⁰ Cosío Villegas Daniel, El sistema político mexicano las posibilidades del cambio, México 1982, Cuadernos de Joaquín Mortiz. Pág. 29.

mandato, el porvenir de un diputado no esta en manos de los ciudadanos de su respectivo distrito electoral, sino en el favor de los dirigentes del partido y en última instancia de la voluntad presidencial. Cabe aclarar que en el tiempo de aparición de éste libro de Cosío Villegas al que se hace referencia es 1982, momento en donde los procesos electorales estaban en tutela de el propio gobierno como se explico en el apartado 2.3.

3.1.3 1964: El intento fallido

En el mes de octubre de 1964¹¹, el líder del Partido Popular Socialista, Vicente Lombardo Toledano, presentó ante al Congreso una propuesta de reforma a este artículo que planteaba la reintroducción del principio de reelección indefinida e ilimitada respecto a los diputados federales tanto de mayoría como de partido, con la única condición de que así lo decidieran los partidos políticos que los propusieran y obtuvieran los votos suficientes en las elecciones correspondientes. Después de un intenso debate la iniciativa de original de Vicente Lombardo Toledano fue modificada para limitar la reelección a un periodo inmediato.

El proyecto de reforma¹² que fue sometido a la consideración de la Asamblea quedo de la siguiente manera:

Artículo 59. Los senadores no podrán ser reelectos para un período inmediato. Los diputados al Congreso de la Unión no podrán ser electos para un tercer período consecutivo.

Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos con el carácter de suplentes. Estas normas se aplicarán conforme a lo dispuesto en el párrafo primero de este artículo.

El artículo único fue aprobado por una extensa mayoría, 162 votos de la afirmativa, contra 28 de la negativa¹³. Sin embargo el senado fungiendo como cámara revisora

¹¹ Diario de debates de la Cámara de Diputados, 13 de octubre de 1964.

¹² ÍBID, 27 de diciembre de 1964.

¹³ IDEM.

rechazó unánimemente la iniciativa aprobada por la Cámara de origen, con lo que la iniciativa se archivó¹⁴.

Tomando en cuenta la dinámica del sistema político mexicano de la época que giraba en torno del Presidente de la República, el PRI y la sucesión presidencial, según afirma Maite Careaga una reforma de tal magnitud trastocaba las reglas de juego de la política mexicana, el fracaso de la reforma reeleccionista de 1964-65 se debió a que el cambio en las reglas de selección del candidato presidencial de PRI ponía en peligro a las cuotas de poder aseguradas de ciertos actores (en especial de las corporaciones de los ex presidentes) y por otro lado reducía las cuotas esperadas de poder de múltiples actores. Para Adolfo Christlieb¹⁵ la decisión de impedir la reforma resultaba contraria a la democracia, por tres razones: restringía la libertad del voto; acentuaba al carácter centralizador del gobierno, al acaparar los conocimientos técnicos requeridos para legislar, e impedía la formación de nuevos líderes políticos.

3.1.4 Texto actual del artículo 59

El texto actual del artículo 59 constitucional menciona que los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio de funciones; pero los senadores y diputados que propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Es necesario también hacer notar que el texto constitucional vigente, no prohíbe la reelección de los miembros del Poder Legislativo, sin embargo, si la limita a periodos no sucesivos, de tal manera que existen casos de diputados que lo han sido en tres o más periodos, o de otros que han sido electos como senadores en el periodo inmediato posterior a aquel en que ejercieron con el carácter de diputados, sin embargo los casos de reelección en ambas cámaras es muy bajo.

¹⁴ Para mayor información acerca del debate de la reforma de 1964 consultar: Careaga Maite, El fracaso de la reforma reeleccionista de 1964-1965, en Dworak Fernando F. Op. Cit. Y Valadés Diego, Constitución y democracia. Op. Cit.

¹⁵ Christlieb Adolfo en Valadés Diego, Op. Cit. Pp. 96, 97.

3.1.4.1 La reelección en la Cámara de Diputados¹⁶

Comencemos con el partido que cuenta con el mayor número de legisladores históricamente en México, quién más sino el PRI, durante el periodo 1934-1997 el PRI ha tenido 3628 diputados¹⁷, de los cuales el 86.7%-3144 diputados- nunca se reeligió, esto es que sólo el 13.3% -484 diputados- se reelijo, pero de esos 484 diputados, sólo 85 –que equivale al 2.3% del total de diputados priístas- lo hicieron más de una vez.

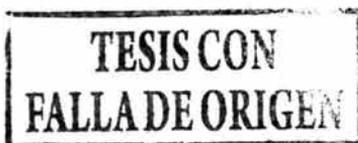
Por su parte el PAN, cuenta con índice de no-reelección muy parecida al PRI, el PAN ha contado con 477 diputaciones, de los cuales 407 no repitió en la cámara, esto es el 85.3%, tenemos entonces al 14.7% -70 diputados- restante que ha repetido en la cámara por lo menos una vez más, de los 70 individuos que se reeligieron, sólo 20 - 28.6%- lo hizo en más de una ocasión, esto equivale al 4.2% de los 477 diputados que el PAN ha tenido en el periodo de 1934 ha 1997.

Por su parte, los partidos de izquierda han contado con 169 diputados hasta 1997, de los cuales únicamente 24 individuos -14.2%- se han reelegido, lo que nos arroja un porcentaje de 4.1% del total de diputados del izquierda.

Como podemos observar, el nivel general de reelección en la Cámara de diputados es muy bajo, es apenas de 14% hasta 1997.

¹⁶ Para un estudio más a fondo respecto a índices, porcentajes y características de la reelección en México en ambas cámaras ver: Campos Vargas Emma R. "Un congreso sin congresistas ", en Dworak Fernando F. Op.Cit. Págs. 98-151.

¹⁷ Ver cuadro III.1



3.1.4.1 La reelección en la Cámara de Diputados¹⁶

Comencemos con el partido que cuenta con el mayor número de legisladores históricamente en México, quién más sino el PRI, durante el periodo 1934-1997 el PRI ha tenido 3628 diputados¹⁷, de los cuales el 86.7%-3144 diputados- nunca se reeligió, esto es que sólo el 13.3% -484 diputados- se reelijo, pero de esos 484 diputados, sólo 85 –que equivale al 2.3% del total de diputados priistas- lo hicieron más de una vez.

Por su parte el PAN, cuenta con índice de no-reelección muy parecida al PRI, el PAN ha contado con 477 diputaciones, de los cuales 407 no repitió en la cámara, esto es el 85.3%, tenemos entonces al 14.7% -70 diputados- restante que ha repetido en la cámara por lo menos una vez más, de los 70 individuos que se reeligieron, sólo 20 - 28.6%- lo hizo en más de una ocasión, esto equivale al 4.2% de los 477 diputados que el PAN ha tenido en el periodo de 1934 ha 1997.

Por su parte, los partidos de izquierda han contado con 169 diputados hasta 1997, de los cuales únicamente 24 individuos -14.2%- se han reelegido, lo que nos arroja un porcentaje de 4.1% del total de diputados del izquierda.

Como podemos observar, el nivel general de reelección en la Cámara de diputados es muy bajo, es apenas de 14% hasta 1997.

¹⁶ Para un estudio más a fondo respecto a índices, porcentajes y características de la reelección en México en ambas cámaras ver: Campos Vargas Emma R. "Un congreso sin congresistas ", en Dworak Fernando F. Op.Cit. Págs. 98-151.

¹⁷ Ver cuadro III.1

CUADRO III.1 Rreelección legislativa en la Cámara de Diputados, 1934-1997			
PRI			
Elecciones	Diputados	Porcentaje	Rutas de rreelección a
1	3144	86.7	2,91 9 (D), 192 (DS), 20 (SD)
			1 (SSD), 7 (SDS), 5 (DSS)
2	399	11.0	321 (DD), 38 (DDS), 31 (DSD)
			2 (SDD), 4 (DSDS), 2 (SDSD), 1 (DDSS)
3	64	1.8	48 (DDD), 1 (DDSS) 3 (DDSD)
			11 (DDDS), 1 (DSSD)
4	19	0.5	13 (DDDD), 2 (DDSD), 1 (DDSD)
			1 (DDDS), 1 (DDSDS), b1 (DDSDSDS)c
5	0	-	-
6	2	n.s.	1 (DDDDD), d1 (DDDDSDS)e
Total diputadosf	3628	100	
Total 1 elección	3144	86.7	
Total rreelectos	484	13.3	
PAN			
1	407	85.3	407 (D)
2	50	10.5	49 (DD), 1 (DDS)g
3	13	2.7	11 (DDD), 2 (DDDS)h
4	7	1.5	7 (DDDD)
Total diputadosi	477	100.0	
Total 1 elección	407	85.3	
Total rreelectos	70	14.7	
Izquierda			
1	145	85.8	141 (D), 3 (DS), 1 (SD)
2	17	10.1	15 (DD), 1 (DSD), i1 (DSDS)k
3	7	4.1	7 (DDD)
Total diputadosl	169	100	
Total 1 elección	145	85.8	
Total rreelectos	24	14.2	

Fuente: Campos Vargas Emma R. "Un congreso sin congresistas", en Dworak Fernando F. "El legislador a examen", Ed. FCE. México 2003.

aD=diputado, S=senador. Las distintas combinaciones responden a la secuencia temporal de rreelección legislativa. Por ejemplo: DDS significa que fue primero Diputado, luego otra vez Diputado y finalmente Senador.

bCarlos Sansores Pérez. cEmilio Manuel González Parra. dJuan José Osorio Palacios.

eBlas Chumacero Sánchez. fTotal de escaños ganados por el PRI en el periodo: 4222. gGabriel Jiménez Remus.

hJuan de Dios Castro Lozano y José ángel Conchello Dávila. iTotal de escaños ganados por el PAN en el periodo: 574. jIfigenia Martínez Hernández. kCristobal Anas Solís. lTotal de escaños ganados por la izquierda en el periodo: 184.

n.s: No significativo

3.1.4.2 Rreelección en el senado¹⁸

Durante el periodo de 1934-2000, comprende 733 senadurías, de las cuales el 95% corresponde al PRI, 3.4% al PAN y 1.6% a la izquierda. El porcentaje de rreelección en el senado es aún más bajo que en la cámara de diputados, es de 4.1% -29 senadores-, 10 puntos porcentuales menos que los diputados.

¹⁸ Ver cuadro III.2

De los 29 senadores que se han reelecto, 28 corresponden al PRI -de los cuales 27 han estado en el senado en dos ocasiones y uno tres veces-, y uno al PRD quien repitió en el senado una vez. Hasta 1997 ningún senador del PAN se había reelecto.

CUADRO III.2. Experiencia legislativa de los Senadores, 1934-1997

Período	Legislaturas	Tamaño del Senado	Senadores electos en cada período con experiencia anterior en Senado	
			Senado	Porcentaje
1934-1940	XXXVI-XXXVII	58	-	-
1940-1946	XXXVIII-XXXIX	58	-	-
1946-1952	XL-XLI	57	2	3.5
1952-1958	XLII-XLIII	60	0	0.0
1958-1964	XLIV-XLV	60	1	1.6
1964-1970	XLVI-XLVII	60	5	8.3
1970-1976	XLVIII-XLIX	60	4	6.6
1976-1982	L-LI	64	3	4.7
1982-1988	LII-LIII	64	2	3.1
1988-1991	LIV	32	1	2.9
1988-1994	LIV-LV	32	6	2.0
1991-1997	LV-LVI	32	1	2.9
1994-2000	LVI-LVII	96	5	5.2
TOTAL		733	30	4.1

Fuente: Campos Vargas Emma R. "Un congreso sin congresistas", en Dworak Fernando F. "El legislador a examen", Ed. FCE. México 2003.

3.1.4.3 Reelección mixta

De los 5314 legisladores del periodo de 1934-1997, sólo 326 -6%- han pasado por ambas cámaras. Veamos el caso del PRI quien tiene un dominio abrumador en cuanto a número de legisladores, el número de legisladores del PRI durante 1934-1997 es de 4296¹⁹ (668 senadores y 3628 diputados), de los cuales 326 han pasado por ambas cámaras en el periodo de estudio, cantidad menor a la de aquellos que se reeligieron sólo en alguna de ellas (383 en la cámara de diputados y 5 en el senado), esto nos da un total de 714 legisladores del PRI reelectos (16.6%). En el cuadro III.3 se detalla la ruta de reelección en ambas cámaras.

¹⁹ Ver cuadro III.3

CUADRO III.3. Reelección legislativa en ambas cámaras del Congreso (PRI)							
Elecciones	Sólo		Total		Total		
	Cámara de	Sólo	sólo una	Ambas cámaras	ambas	Gran total	
	Diputados	Senado	cámara	(rutas de reelección)	cámaras	Número	Porcentaje
2	321	5	326	192 (ds), 20(sd)	212	538	75.9
3	48	-	48	38 (dds), 31 (dsd), 5 (dss), 2 (sdd), 1 (ssd), 7 (sds)	84	132	18.5
4	13	-	13	3 (ddsd), 11 (ddds), 4 (dsds), 2 (sdsd), 1 (ddss), 1 (dsdd)	22	35	4.9
5	-	-	-	2 (ddsdd), 1 (dddss), 1 (dddd), 1 (dddss)	5	5	0.7
6	1b	-	1	1 (dddss)c	1	2	n.s.
7	-	-	-	1 (ddsds)d	1	1	n.s.
8	-	-	-	1 (ddddss)e	1	1	n.s.
TOTAL	383	5	388		326	714	100
a d= diputado, s= senador. Las diferentes combinaciones responden a la secuencia temporal de las rutas de reelección legislativa. b Juan José Osorio Palacios.							
c Carlos Sansores Pérez. d Emilio Manuel González Parra. e Blas Chumacero Sánchez.							

Con la reelección inmediata, muchos de los actuales representantes políticos con madera de legisladores, podrían encontrar resignación cómoda en considerar una carrera legislativa como el eslabón último y digno de una carrera política, sin tener que angustiarse ante el fin de su ejercicio buscando acomodo temporal o salvador en otras instancias que, más que "cobijo vocacional" implica "premio de consolación" o retiro de la actividad natural.

Operando así un tipo de reelección que no reporta ninguna ventaja digna de tomarse en cuenta y sí en cambio adolece de graves inconvenientes para el aprovechamiento de las experiencias y capacidades adquiridas por quienes son reelectos, ya que tenemos por un lado que el porcentaje de legisladores con experiencia previa como legislador es muy bajo, además el periodo constitucional que deben esperar –para regresar a la cámara de origen– o el cambio de cámara –si bien es también experiencia legislativa rescatable– rompen con la continuidad en las labores y proyectos legislativos inconclusos durante su gestión como diputado o senador. La opinión de Woldenberg²⁰ va en el mismo sentido, al afirmar que, sin duda alguna, tenemos hoy un congreso con altos grados de amateurismo. Precisamente porque no existe la posibilidad de hacer una carrera legislativa.

²⁰ Ver entrevistas en el apéndice.

En los últimos años el sistema político ha sufrido transformaciones que ponían freno a la reelección inmediata de legisladores. Uno de ellos es la relación entre el Presidente de la república y el poder legislativo, que se ha transformado en los últimos años, ya que en las últimas tres legislaturas ha existido una verdadera autonomía en la toma de decisiones por parte del poder Legislativo respecto del Presidente, gracias a que el ningún partido ha contado con mayoría absoluta a nivel federal en las últimas tres elecciones federales. Así lo manifiesta el exconsejero presidente del IFE, José Woldenberg²¹, quien afirma, que la posibilidad de la reelección inmediata también tiene condiciones políticas para darse. Hubiese sido un absoluto error, que en un sistema de partido casi único, de partido hegemónico, donde no había competencia electoral, se hubiese establecido una medida como esta, dado que hoy existen auténticas condiciones de competencia, entonces a lo que estaríamos abriendo la puerta es para la posibilidad reelección, no para al reelección eso dependería de lo electores, y creo que ganaríamos en profesionalismo del congreso.

Otro factor, es que hoy en día contamos con una institución que ha garantizado –por lo menos desde 1997– la limpieza de las elecciones que ha organizado y los partidos políticos por su parte, se han supeditado a el resultado obtenido en dichas elecciones.

Y por último, el cambio de sistema de partido hegemónico (no competitivo) a un multipartidismo (competitivo), ha creado un nuevo equilibrio político favorable a la reelección legislativa.

3.2 Experiencias comparadas sobre la reelección legislativa.

3.2.1 La reelección en América

De los países pertenecientes al continente americano sólo en Costa Rica y México existe restricción para la reelección inmediata de diputados y en el caso de senadores México es el único país en limitar la reelección inmediata, como se ilustra en los siguientes cuadros.

²¹ IBIDEM.

Cuadro 3.4

Reelegibilidad en la Cámara Baja en América	
Reelección inmediata e ilimitada	No reelección inmediata
Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela*.	Costa Rica y México.

* Sólo Venezuela restringe la reelección inmediata a dos periodos adicionales. Fuente: IFE²²

²² Navarro Fierro Carlos M. Coord. Elecciones presidenciales y legislativas en América. Estudio comparado de 20 países. Colección de sistemas políticos y electorales contemporáneos. Cuadernos de divulgación editados por el IFE, México 2000. Pág. 37.

Cuadro 3.5

Reelegibilidad en la Cámara Alta en América	
Reelección inmediata e ilimitada	No reelección inmediata
Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Estados Unidos, Paraguay, República Dominicana y Uruguay	México.

Fuente: IFE.²³

3.2.2 La reelección legislativa en Estados Unidos

El Congreso de los Estados Unidos, es bicameral, esto es, que tiene una Cámara alta o Senado y una Cámara baja o Cámara de Representantes. Para esta elección el territorio se divide en igual número de distritos electorales, conforme a criterios poblacionales. Luego cada estado tiene sus circunscripciones electorales dependiendo el número de habitantes. La Cámara de Representantes (o Diputados como se le llama en México) tiene actualmente un total de 435 miembros que se reparten entre los 50 estados de la unión, electos por sufragio universal para un periodo de dos años pudiéndose reelegir en forma ilimitada. Por ejemplo en Minnesota, a la que le corresponden 10 representantes, tiene el mismo número de circunscripciones.

²³ IBID. Págs. 45-46.

El Senado lo conforman 100 miembros, dos por cada uno de los estados de la federación, electos mediante sufragio universal para un periodo de seis años y al igual que los diputados se pueden reelegir en forma indefinida. A diferencia de la Cámara baja que se renueva en su totalidad cada dos años, la Cámara alta se renueva en tercios; esto es, que cada dos años se renueva en un tercio. Para ambas elecciones los electores eligen el nombre de su elección de una lista de candidatos y gana el que más votos tiene. Este es el sistema de mayoría simple o relativa. El sistema electoral de Estados Unidos de acuerdo con Sartori es de mayoría simple o relativa. Con un sistema de partidos, siguiendo a Sartori, de tipo bipartidista.

3.2.3 Características de la reelección legislativa en EU.

A diferencia de nuestro país existen elecciones primarias para la mayoría de los candidatos, provocando una escasa influencia de los partidos sumado a un elevado perfil de los legisladores, ha privilegiado la confianza de los electorados hacia las personas en a costa de los partidos, con lo que se diluye hasta casi desaparecer la importancia de los partidos políticos nacionales. En las elecciones de 1994, 121 de los 356 miembros de la Cámara baja, junto con 11 de 26 candidatos al Senado que pretendieron reelegirse pasaron por una elección primaria, en ocasiones elecciones abiertas, esto es, que pueden participar todas las personas que así lo deseen, cumpliendo claro, con los requisitos mínimos de la edad (mayores de 18 años) y vivir en el distrito o estado de la elección respectiva.

Tal situación los hace muy sensibles a la opinión del electorado, teniendo que alinearse a sus demandas por encima de las exigencias partidarias²⁴. Especialización de funciones, los legisladores cuentan con numerosos mecanismos y recursos para el desarrollo de la técnica legislativa, como asesores técnicos trabajando en forma individual para congresistas o para alguna comisión

²⁴ Dworak Fernando F. Op. Cit. Pág. 181.

parlamentaria, por ejemplo en 1989 había 17 306 asesores técnicos en el Congreso²⁵.

Las comisiones y subcomisiones son presididas de acuerdo con el criterio de antigüedad, cosa que debilita aún más a los partidos respecto a sus legisladores, con esto también maximizan su ventaja electoral, ya que fortalecen la capacidad de los congresistas de repartir asignaciones a sus respectivos distritos²⁶. Un mayor gasto en las campañas políticas, se estima que en 1973 el candidato promedio al Congreso invertía en campaña 73 mil dólares, cifra que se elevó a 410 mil en 1992. Siendo bastante mayores los gastos de los pretendientes repetir como legisladores que los retadores.

Intromisión de intereses privados en el financiamiento de las campañas, a través de comités de acción política, esperando a cambio la lealtad de los legisladores en el pleno o en las comisiones²⁷. Todos estos factores han contribuido a que el índice de reelección parlamentaria en Estados Unidos en los últimos años sea elevado, por ejemplo en 1986 el 98% de los legisladores federales se ratificó en el puesto. El índice de reelección en Senado es de 86% aproximadamente. Se calcula que las ventajas de ocupar un cargo el Congreso le dan automáticamente al representante un 11% de la votación. Lo anterior, aunado con la permanencia de los legisladores, la extraordinaria especialización de ésta institución, y el intenso cabildeo, devienen en la impopularidad y los reclamos del cambio- en particular de la limitación del mandato.²⁸ Una opinión a favor es la de * H. Denise Moreno Ducheny, Senadora por California, Estados Unidos, menciona que en su país esta situación es muy importante; hay legisladores que llegan a cumplir hasta 30 años en el cargo gracias a su buen desempeño y con el respaldo del voto de la gente. Esto genera una

²⁵ ÍBID Pág. 182.

²⁶ ÍDEM

²⁷ ÍBID Pág. 183.

²⁸ ÍBID Pág. 184.

experiencia en cuanto a la defensa y búsqueda de programas que verdaderamente ayuden a la comunidad a desarrollarse de manera efectiva.²⁹

Robert Michels en su libro, "Los partidos políticos", ofrece una explicación acerca del fenómeno de la alta probabilidad de la reelección de un líder, Michels³⁰ asegura que cuanto más prolongada es la retención del cargo, tanto mayor se hace la influencia del líder sobre las masas y tanto mayor, por consiguiente, su independencia. Por eso una repetición frecuente de elecciones es una precaución elemental, por parte de la democracia, contra el virus de la oligarquía.

Michels³¹ asevera que el liderazgo es retenido indefinidamente, no porque sea la expresión tangible de las relaciones entre las fuerzas que existen en el partido en un momento determinado, sino simplemente porque ya está constituido. A menudo los líderes son confirmados en su cargo todo el tiempo que ellos mismos lo quieran, por una pereza gregaria o, si podemos emplear el eufemismo, en virtud de la ley de la inercia. A quien la colectividad prefiere –siguiendo con Michels– sobre todos los otros no es tanto al camarada merecedor, sino al probado y experto, cuya colaboración no debe interrumpirse por ninguna razón. Ciertos individuos, simplemente por haber sido investidos con determinadas funciones, se hacen inamovibles, o al menos difíciles de reemplazar. Toda organización democrática, por su propia naturaleza, se apoya en una división del trabajo. Pero dondequiera que esa decisión del trabajo prevalece hay necesariamente especialización, y los especialistas, dice Michels, se hacen indispensables.

Michels agrega otro factor, si bien es un aspecto de origen moral, no deja de ser importante para la supremacía del líder, Michels³² afirma que es la gratitud que experimenta la multitud hacia quienes hablan o escriben en su defensa. La masa alienta una gratitud sincera hacia sus líderes, y considera que esa gratitud es un deber sagrado. Por lo general ese sentimiento de gratitud se manifiesta en la

²⁹ Moreno Ducheny H. Dense, en el foro "La reelección legislativa", Organizado por el Senado...Op.Cit.

³⁰ Michels Robert, "Los partidos políticos, un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna", Ed. Amorrortu. Argentina, 1984. Pgs. 134-135.

³¹ ÍBID. Pgs. 136-138.

³² ÍBID. P. 103.

reelección continua de los líderes que lo han merecido, con lo que el liderazgo por lo común se hace perpetuo.

La adoración de los conductores por los conducidos es latente, por lo común. Se revela por signos apenas perceptibles, tales como el tono de veneración con que suele ser pronunciado el nombre del ídolo, la perfecta docilidad con que obedecen al menor de sus signos, y la indignación que despierta todo ataque crítico a su personalidad.

3.3 Características de las propuestas de reforma de los partidos

Dentro de la agenda legislativa del PAN 2003-2006³³, se encuentra la reducción del número de Diputados y Senadores, así como, permitir la reelección inmediata de legisladores y alcaldes. Con la argumentación de que sería un mecanismo de rendición de cuentas, de control, de supervisión y calificación ciudadana respecto a la actuación de sus representantes. Además de incentivar la responsabilidad de los legisladores y motivar la gestión legislativa, se creará una relación más directa entre los representantes y los electores, se profesionalizará a los legisladores mediante el aprovechamiento de la experiencia, con la reelección consecutiva de diputados y senadores.³⁴

De entre los proyectos más recientes que reforman y adicionan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 59, referente a la reelección consecutiva de senadores y diputados federales, llama la atención la pluralidad de su origen, ya que encontramos propuestas del PAN, PRI y del PRD, que se presentan a continuación.

La propuesta del diputado federal, Miguel Quirós Pérez, (PRI) presentada en junio del 2000³⁵, contempló lo siguiente: Reelección de senadores y diputados por una sola ocasión, esto es, solo para un período adicional.

³³ <http://www.pan.org.mx>

³⁴ ÍBIDEM

³⁵ Todas los proyectos de reforma mencionados en el presente apartado se pueden consultar en la dirección electrónica de la H. Cámara de diputados: www.camaradediputados.com.mx/diario

Los partidos políticos podrían postular hasta un veinte por ciento del total de sus candidatos propietarios para reelegirse en la integración del órgano legislativo respectivo.

En marzo del 2001 el diputado federal, Amador Rodríguez Lozano³⁶ (PRI), planteó la reelección inmediata de legisladores. Al igual que en la anterior propuesta, se restringe la reelección a senadores a una ocasión y los diputados hasta en dos. Pudiendo presentarse como candidatos a los mismos, después de haber mediado por lo menos un período del cargo respectivo. Para el caso de senadores, los partidos políticos no podrán registrar para ser reelegidos, a más del cincuenta por ciento de los candidatos que postulen en un proceso electoral federal. Para poder ser reelectos, los senadores de primera minoría deberán ocupar el segundo lugar en la lista de dos fórmulas de candidatos que los partidos políticos registren para la elección respectiva. Los diputados elegidos, ya sea por el principio de mayoría relativa o de representación proporcional, no podrán ser reelectos por el de representación proporcional.

Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos con el carácter de propietarios siempre que no hubieren estado en ejercicio por más de dos períodos consecutivos los primeros y por más de tres períodos consecutivos los segundos; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser reelectos por una tercera o cuarta ocasión consecutiva, respectivamente, con el carácter de suplentes. En otra propuesta, el diputado federal José Francisco Yunes Zorrilla (PRI), en noviembre del 2001, expone que senadores y diputados al Congreso de la Unión, podrán ser reelectos para periodos consecutivos, con las siguientes limitaciones: Los senadores podrán ser reelectos por dos ocasiones y los diputados podrán ser reelectos hasta por cinco ocasiones. Y una vez que concluya la gestión máxima posible de los senadores y diputados, deberán dejar transcurrir al menos un periodo intermedio para poder contender al mismo cargo.

Los senadores y diputados suplentes que no hubieren entrado en funciones, podrán ser postulados para el mismo cargo con el carácter de propietarios en el periodo

inmediato, pero en caso de haber ejercido el cargo, se sujetarán a las limitaciones establecidas en este precepto para los propietarios. Los senadores y diputados propietarios que hayan desempeñado el cargo por los periodos máximos señalados, no podrán ser postulados para el mismo cargo con carácter de suplentes, sin que haya mediado al menos un periodo intermedio.

Una propuesta interesante, es la que el diputado Felipe Calderón Hinojosa (PAN), realiza en marzo del 2002. En la que señala: Los senadores propietarios o los suplentes que hubieren estado en ejercicio, podrán ser electos para un periodo consecutivo.

Los diputados propietarios o los suplentes que hubieren estado en ejercicio, podrán ser reelectos hasta en tres periodos consecutivos. Los senadores y diputados propietarios que hayan sido electos en los términos del párrafo anterior, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

El diputado Omar Fayad Meneses (PRI), en abril de 2003, presentó su propuesta de la que destaca: La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada seis años.

Por cada diputado propietario se elegirá un suplente. Los diputados y senadores del Congreso de la Unión podrán ser reelectos una sola vez para un periodo inmediato.

Los diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional, deberán ser sustituidos o ratificados al concluir los 3 primeros años de la legislatura, conforme a nuevas listas regionales presentadas por los partidos políticos al Instituto Federal Electoral, sin que medie proceso electoral alguno.

El diputado federal del PRD, David Augusto Sotelo Rosas en junio del 2003, presento ante el pleno de la Cámara de diputados su propuesta de la cual se destaca lo siguiente:

Los senadores y diputados al Congreso de la Unión podrán ser reelectos, hasta por una ocasión, en forma inmediata.

La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada seis años.

Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

La selección de los doscientos diputados según el principio de votación mayoritaria proporcional, se sujetará a las siguientes bases:

- I. Un partido político, para obtener diputados por el sistema de votación mayoritaria proporcional, deberá acreditar que participa postulando candidatos a ser electos, por mayoría relativa, en los trescientos distritos uninominales;
- II. Todo partido político que alcance por lo menos el diez por ciento, del total de la votación emitida en las circunscripciones de votación mayoritaria proporcional, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional.
- III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados que le corresponda en cada distrito electoral. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en razón de la votación obtenida por cada uno de ellos.
- IV. La Cámara de Senadores se integrará hasta por dos senadores por cada entidad federativa, de los cuales: uno será electo por el principio de votación mayoritaria relativa y el otro será electo por el principio de votación mayoritaria proporcional. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

Por último tenemos la propuesta del diputado Germán Martínez Cazares (PAN), que fue presentada en febrero del 2004, de la cual se destaca: Los senadores propietarios o los suplentes que hubieren estado en ejercicio podrán ser electos para un periodo consecutivo.

Los diputados propietarios o los suplentes que hubieren estado en ejercicio podrán ser reelectos hasta en tres periodos consecutivos.

Los senadores y los diputados propietarios que hayan sido electos en los términos del anterior inciso, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

CAPÍTULO CUATRO

FODA Y ESCENARIOS DE LA REELECCIÓN LEGISLATIVA

4.1 Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en el nuevo sistema de partidos.

Para comprender mejor las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en los últimos años es necesario hacer mención del viejo sistema que operaba en nuestro país, en este sentido Luis F. Aguilar Villanueva¹ menciona que las diversas razones que se han ofrecido para explicar y aún justificar la configuración del presidencialismo mexicano –hasta 1997–, todas ellas, más allá de sus diferencias, convergen en afirmar que la Presidencia era la piedra angular del régimen y del sistema político mexicano, en tanto confiere a su titular la triple esencia de autoridad, de jefe de Estado, jefe de gobierno y jefe de partido político hegemónico (el liderazgo de las instituciones, la política y las políticas). Por ello, la institución presidencial ha sido el centro de las apreciaciones más positivas y el blanco de las críticas más corrosivas.

Eran facultades extraordinarias, agregadas a las que la Constitución le confería al Presidente, obtenidas de un sistema en donde un partido hacía prevalecer su mayoría absoluta en el Congreso, y daba éste, su acatamiento casi absoluto, al jefe del Ejecutivo en turno.

Con la nueva configuración del sistema político en 1997, con el cambio de sistema de partido hegemónico a un sistema de partido plural, en donde el Ejecutivo es de un partido y la mayoría en el Congreso es de otro partido o coalición de partidos, es que recordamos que el poder del Presidente de la República se encuentra acotado por el de los otros poderes, esencialmente por las facultades del Legislativo. Y lo habíamos olvidado porque el sistema de partido hegemónico, facilitaba la aprobación de las iniciativas que enviaba el Ejecutivo al Congreso. Dio con ello, inicio a una nueva era de un sistema

¹ Aguilar Villanueva, Luis F. Presidencialismo y sistema político mexicano P. 40

político cuyo funcionamiento y eficacia dependerán cada vez más del diálogo, la negociación, la búsqueda de acuerdos

Es en este nuevo sistema de pesos y contrapesos, en donde el Presidente de la República perdió sus poderes “metaconstitucionales”, y que cualquier partido tiene la oportunidad real de acceder a la Presidencia y en donde el Congreso se encuentra repartido en tres grandes bloques, provocando con esto que el jefe del Ejecutivo en turno no cuente con la mayoría en el Congreso, que conviene analizar si las ventajas y desventajas de la reelección de congresistas son realmente tales, dentro de la nueva dinámica en la que se encuentran las relaciones Ejecutivo–Legislativo a partir del derrumbe del sistema de partido hegemónico.

Y esta nueva configuración del poder, repartido en tres grandes fuerzas, seguirá apareciendo en nuestro sistema político, así lo demuestra el siguiente cuadro de tendencias para la configuración del Congreso en los próximos años. Lo que nos permitirá esbozar los escenarios en las páginas siguientes.

CUADRO 4.1 TENDENCIAS PARA LA H. C. DE DIPUTADOS			
	PRI	PAN	PRD
1997	39.11%	26.61%	25.71%
2000	36.92%	33.23%	18.62%
2003	31.79%	30.73%	17.61%
2006	28.62%	34.31%	12.55%
2009	24.96%	36.37%	8.50%
2012	21.30%	38.43%	4.40%

El método utilizado para elaborar las tendencias fue el de mínimos cuadrados, y sólo es una herramienta que nos da una idea de hacia donde van los números a futuro, sin embargo debemos tomar estas cifras sólo como una referencia, sobre todo por lo que puede significar un buen candidato en cuestión de votación, como sucedió con fenómeno Fox en el 2000.

Nota: Recordemos que el PAN y el PRI participaron en alianza, por lo que para los casos de el PAN en 2000 y el PRI en el 2003, a la votación que obtuvieron se les resto un 5% de su votación total obtenida, que es la votación estimada el Partido Verde Ecologista de México.

4.2 Análisis FODA

En cuanto al asunto de la reelección de los legisladores, a continuación se presenta un análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que, en las condiciones actuales, significaría para el sistema político.

4.1.1 Fortalezas

A. Mayor autonomía de los legisladores respecto al gobierno, respecto de la estructura partidaria y mayor responsabilidad respecto del electorado:

Los legisladores tendrían una mayor autonomía con relación al Gobierno, y con relación a la estructura partidaria.

Con relación al gobierno porque en muchos casos, el establecer una carrera parlamentaria o congresual en el País, quienes determinan responsabilidades como representantes en la Cámara de Diputados, en la Cámara de Senadores o en los Congresos locales tienden a buscar otras opciones de actividad política, y lo hacen en los Gobiernos, y solamente hay dos opciones de actividad política, los gobiernos o los Congresos, y esto significa que quienes están en el Congreso, y van a concluir sus responsabilidades tienden a procurar en las estructuras gubernamentales, acciones que les permitan continuar con su carrera política, esto es legítimo que ocurra así, pero afecta la independencia del poder legislativo en los dos niveles estatal y federal, por tanto con la reelección se ganaría independencia de quienes podrían reelegirse, así lo afirma el Dr. Diego Valadés².

Así mismo lo reconoce Lorenzo Meyer³, investigador del Colegio de México (Colmex), quién afirma que la reelección puede quitarles poder a las direcciones partidistas, a la vez de generar independencia de esos legisladores reelectos, quienes recogerían su poder de las bases sociales. Su destino lo pondrán a la consideración de los electores, y no a la de los jefes del partido.

Por otra parte, la idea que los legisladores con la posibilidad de reelegirse dejarían de depender por completo de la dirigencia partidaria, es una ventaja en donde no hay consenso, por ejemplo, la opinión de José Woldenberg⁴ no va en el mismo sentido, éste analista asevera que, hay quien dice que esto –la reelección- les daría mayores grados de autonomía, a los diputados y senadores, en relación a los partidos, porque entonces su dependencia sería hacia los electores, y no de los diferentes partidos, yo creo que esto es cierto a medias, sin duda alguna, la posibilidad de una carrera

² Ver entrevistas.

³ Meyer Lorenzo en "Nuestra comunidad" (revista de difusión académica de la Universidad iberoamericana), Página 6, Número 99, Nueva Época.

⁴ Ver entrevistas.

parlamentaria en el caso de los diputados uninominales, o de los senadores. Sin duda alguna tendrían un contacto mucho más estrecho con los electores, tendrían que estar volteando para tratar de atender las necesidades de su cuerpo electoral, pero no hay que perder de vista como ya se señalaba que en México todavía es correcto el monopolio de la postulación de candidatos de los partidos políticos, entonces en este sentido yo creo que seguiría habiendo una cierta disciplina partidista, que además es necesaria para el buen funcionamiento de cualquier órgano.

Como vemos es esta una de las ventajas más recurridas por parte de los analistas, pero en un sistema político como el de México, cuya legislación contempla el monopolio absoluto de los partidos políticos para la nominación de candidatos a elección popular, la autonomía sería muy limitada ya que los candidatos seguirían estando supeditados a mantener cierto grado de autonomía, tanto al partido, como al gobierno si es éste de su mismo partido político, reduciéndose al mínimo el grado de responsabilidad respecto al electorado de su demarcación.

B. Profesionalización y carrera legislativa:

Con la reelección legislativa tendríamos, según Woldenberg⁵, legisladores que podrían aspirar a hacer una carrera en las cámaras, como sucede en prácticamente todos los países europeos y prácticamente en todos los países de América latina, ahora dado que tenemos un sistema competitivo, esos legisladores tendrían que pasar la prueba de las urnas, y si los electores consideraran que no han cumplido con su trabajo, pueden removerlos, ahora bien, en lo que hay que pensar sobre todo también, es que el congreso tiene una centralidad que no tenía en el pasado, el congreso se ha convertido auténticamente en un poder autónomo, y es necesario que el conocimiento que existe en el congreso sea similar o superior al de las dependencias del poder ejecutivo.

La posibilidad de que un representante político del Poder Legislativo pudiera ser reelegido para el periodo inmediato, modificaría la actitud de los políticos que aspiran a convertirse en diputados, senadores, etcétera, puesto que la perspectiva de una reelección consecutiva durante uno o varios periodos obligaría a los prospectos a

⁵ Ver entrevistas.

informarse y educarse⁶. Es precisamente vía de ofrecer la posibilidad profesionalización de los diputados, en donde existe mayor coincidencia por parte de analistas como, César Cansino, José Woldenberg, Diego Valades, el Diputado federal (PAN), Germán Martínez y el asesor político del Senador Demetrio Sodi de la Tijera (PRD), Lic. César Rivas.⁷

Con la autonomía real –ya que antes de 1997 era una autonomía plasmada sólo en la ley– que el poder Legislativo ha adquirido, lo que lo ha hecho tomar su verdadero rol de contrapeso de Ejecutivo, es que se tiene la necesidad urgente de contar con legisladores de carrera, verdaderos profesionales, especialistas en su área y es la reelección una estrategia viable para ello.

Michels⁸ nos recuerda lo importante e indispensable, que el funcionario quede en su cargo durante un lapso considerable, para que pueda familiarizarse con el trabajo que tiene que hacer y adquiera experiencia práctica, pues no puede llegar a ser un funcionario útil a menos que haya tenido tiempo de adaptarse a su nueva función. Además, no se dedicará con celo a su tarea, ni se identificará profundamente con los objetivos que debe perseguir, si es probable sea destituido en cualquier momento.

Es necesario que el funcionario tenga una sensación de seguridad dada por la idea de que solo circunstancias de carácter imprevisible, y además extraordinarias, podrán privarlo de su puesto. Las designaciones por poco tiempo en un cargo son democráticas pero, en sus aspectos técnicos y psicológicos, son muy poco prácticas. Si no logran despertar en el funcionario un sentido propio de responsabilidad, abren la puerta a la anarquía administrativa. En los ministerios de territorios gobernados por un régimen parlamentario, donde todo el aparato oficial está expuesto, por subordinación, a cambios continuos de mayorías, es bien sabido que la negligencia y el desorden reinan supremos. Donde los ministros cambian cada pocos meses, cada uno que llega al poder piensa en obtener provecho de ese poder mientras dure.

⁶ De Andrea Sánchez Francisco José, "Reelección legislativa consecutiva: una iniciativa de reforma riesgosa", en

⁷ Ver entrevistas en el apéndice.

⁸ Michels Robert. Op. Cit. P. 140.

Michels⁹ reitera afirmando, que tanto para los partidos como para los Estados, la relación entre organizaciones diferentes requiere cierto grado de continuidad personal y táctica, pues sin esa continuidad la autoridad política de la organización se vería perjudicada.

C. Mayor control hacia el Ejecutivo:

El poder legislativo es débil porque no depende de los ciudadanos, si dependiera de los ciudadanos el poder legislativo tendría más capacidad de controlar al Ejecutivo y más capacidad de hacer rendir cuentas al Ejecutivo¹⁰. A este argumento podemos decir que la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos desde su promulgación en 1917, siempre había contemplado que el Legislativo sirviera de equilibrio al poder del Ejecutivo, pero en los hechos nunca se había dado, sino hasta 80 años después, con la Legislatura 1997-2000, cuya conformación no contemplaba por primera vez, mayoría absoluta del PRI. Donde los partidos políticos opositores (PAN, PRD, PVEM, PT), formaron una coalición que les daba la mayoría en la Cámara de Diputados, lo que les permitía servir realmente de contrapeso del Presidente de la República, Ernesto Zedillo, emanado del PRI. Es a partir de 1997, que la conformación del Legislativo ha sido de la misma manera, es decir, con el Ejecutivo perteneciente a un partido y el Legislativo a otros partidos.

D. Estabilidad política y legislativa:

El acomodo y la tranquilidad hacia el futuro que encontrarían los legisladores de carrera con la reelección, tendría como un efecto colateral saludable y deseable para el país, el hecho de que las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, por ejemplo, serían más fluidas; lo cual actualmente no acontece, no sólo por su nueva composición, sino también debido a una falta de preparación profesional legislativa, no sólo de los "rasos", sino de los mandos intermedios del bloque opositor y hasta de algunos veteranos. Por último, la estabilidad en las relaciones Ejecutivo-Legislativo se trasladaría al sistema político en general y, por supuesto, sería también característica primordial y bienvenida de la dinámica dentro del propio Poder

⁹ IBIDEM

¹⁰ Ver entrevistas.

Legislativo. La presencia de legisladores experimentados -políticos de oficio- que saben que la prudencia, la negociación y la discreción son herramientas básicas del quehacer político y legislativo, haría más estable la relación Ejecutivo-Legislativo, aun a pesar y por encima de que las cámaras estén compuestas por un mosaico plural de individuos de diversos partidos (por encima de ideologías, estaría la carrera de largo plazo: saber que con quien se pelea hoy, probablemente será aliado o negociador mañana o pasado, y no como ahora, donde un pleito político dura sólo lo que el periodo legislativo)¹¹. A estos argumentos de que la reelección ayudaría al sistema político en general, y en particular a las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo. Tal vez existe algo de razón en este argumento, ya que al contar con legisladores experimentados y especializados en los quehaceres legislativos favorecería la fluidez de la discusión y aprobación de acuerdos, pero, no los solucionaría por completo, sobre todo porque el problema central de la crisis Ejecutivo-Legislativo se debe a la composición del poder Legislativo, en donde el partido del Presidente en turno, no posee la mayoría necesaria para la aprobación de sus propuestas y de su plan de gobierno.

E. Mayor contacto y nexos entre representantes y elector:

F. Mayor responsabilidad de los legisladores ante su distrito:

La fluidez y la frecuencia de contactos entre diputados y senadores y sus respectivos electores locales, surgido de la necesidad de asegurar la reelección, tendrían como efecto altamente deseable, una reducción de los reclamos y de la frustración ciudadana puesto que los problemas y quejas serían recibidos, evaluados y procesados por el aparato legislativo.¹²

Una ventaja más de la reelección legislativa consecutiva en México, sería el hecho de que se auspiciaría la consolidación de una responsabilidad, ahora inexistente, en

¹¹ ÍBIDEM

¹² De Andrea, Op. Cit.

la actitud profesional de los representantes políticos que ante el prospecto de la reelección, tendrían que:

1. Regresar y atender consistentemente a los electores de su distrito en sus peticiones de proyectos legislativos. 2. En sus peticiones de cabildeo para resolver problemas sociales y políticos que rebasan lo puramente legislativo, etcétera, so pena de enfrentar el castigo máximo que sería el repudio de su electorado y la pérdida de la reelección, y con ello un escollo difícil de superar en su carrera legislativa profesional¹³.

Con la reelección, se le devolvería al ciudadano finalmente la posibilidad de juzgar a los representantes, de premiar con la reelección o de no premiar¹⁴.

Observamos que, con el hecho de que los legisladores tengan la posibilidad de reelegirse, estarían obligados a tener mayor contacto ante la población de su demarcación electoral –en caso de los uninominales– y también que estarían obligados a una mayor responsabilidad. En el primer punto, acerca de atender las peticiones de proyectos legislativos, ¿Cuántos ciudadanos-promedio tendrán la iniciativa de promover con un legislador algún proyecto legal?, además este derecho lo tienen los ciudadanos con o sin reelección. Aquí la principal ventaja con la que contarían los electores es que podrían hacer presión para que el representante de su demarcación votara a favor o en contra de algún proyecto de ley controversial.

Respecto al segundo punto de resolver peticiones de cabildeo, tal vez si sería una ventaja para los habitantes de algunas zonas; por ejemplo, la Ley de convivencia del DF, que beneficiaría a los vecinos de algún distrito electoral que cuente con muchas unidades habitacionales.

En este sentido Robert Michels¹⁵ afirma que entre los ciudadanos que gozan de derecho políticos, el número de los que tienen un interés vital por las cuestiones públicas es insignificante. Que en la vida de los partidos democráticos modernos es posible observar signos de similar indiferencia. Asegura también que sólo una minoría participa de las decisiones partidarias, y a veces esa minoría es de una

¹³ ÍBID

¹⁴ Martínez Cazares Germán, ver entrevistas.

¹⁵ Michels. Op Cit. P.95.

pequeñez rayana en lo ridículo. Y que las resoluciones más importantes adoptadas por el más democrático de todos los partidos emanan siempre de un puñado de sus miembros.

Respecto de resolver problemas sociales y políticos, el poder Legislativo no es la instancia correcta para resolver problemas en alguna colonia o de alguna persona en particular de manera directa, tal vez de una manera indirecta a través de reformas legales, pero las instancias adecuadas para ello son más bien las pertenecientes al poder Ejecutivo o Judicial dependiendo el caso, de ser así, entonces el poder Legislativo pararía a ser un mero gestor.

La principal ventaja de la cual los ciudadanos podrían obtener alguna mejoría directa es que tendrían la posibilidad de castigar o premiar, otorgando o no la reelección al legislador.

G. El fomento de proyectos legislativos de largo plazo

Existen temas políticos, sociales y económicos nacionales y locales sobre los cuales no se puede legislar al vapor, o sobre los cuales no se puede "truncar" un proceso de gestación de largo plazo de proyectos legislativos, so pena de producirse leyes inadecuadas, ineficaces, injustas, obsoletas o inaplicables al cuerpo social nacional. La reelección consecutiva fomenta que con una visión de largo plazo, un conjunto de legisladores de carrera pueda iniciar, terminar y ver aplicarse textos legislativos exitosos, en cuanto logren el equilibrio entre justicia y eficacia, meta muy difícil de lograr en estos tiempos con problemas y fenómenos complejos, en que tres años sin reelección consecutiva hacen inviable la coherencia, la eficacia y la justicia resultantes de una buena ley.¹⁶

La reelección permitiría el establecimiento de memoria legislativa, y también permitiría que el poder legislativo tuviese mayores oportunidades de fiscalizar al poder ejecutivo, a través de sus comisiones, en este caso estaría integrada por comisiones con mayor experiencia.¹⁷

No es de dudar que con la reelección se gane en términos generales, en experiencia de los Legisladores, pero de ahí a que esto se traduzca en proyectos de largo plazo

¹⁶ Ver entrevistas.

¹⁷ ÍBID Rivas César.

es muy diferente, sobre todo porque la lógica de los partidos para la toma de decisiones es de corto plazo, debido a la inmediatez de todo tipo de elecciones, tanto locales como federales, el interés primordial de los partidos es la de obtener la mejor votación posible en todas y cada una de las votaciones, por lo que no se arriesgarán a apoyar algún proyecto el cual podría ser bueno a largo plazo, pero que sin embargo en el corto plazo no les podría arrojar buenos resultados electorales, sobre todo reformas pendientes como la fiscal, laboral, energética etc.

Así es que el fomento de proyectos de largo plazo dependería más bien, de que todas las fuerzas políticas, económicas y sociales, lograrán acordar y visualizar el país que se quiere tener a futuro, que lugar puede ocupar México en el mundo del mañana, si quieren que siga siendo un país maquilador y exportador de mano de obra, o un país con recursos humanos y tecnológicos calificados, y exportador de tecnología, en fin, ponerse de acuerdo en un proyecto de nación.

4.1.2 Oportunidades

H. Elecciones limpias:

Es a mediados de la década de los noventa que se comenzaron a materializar en los hechos, una serie de reformas de tipo electoral en la legislación mexicana, esto es que los procesos electorales iban ganando mayor credibilidad elección con elección, hasta alcanzar su punto más alto en los comicios del año 2000. Tenemos hoy en día autoridades electorales que gozan de credibilidad por parte de gran parte de la sociedad y de los diferentes actores políticos.

I. Un nuevo sistema de partidos:

José Woldenberg¹⁸, afirma que esta posibilidad de la reelección inmediata tiene hoy en día condiciones políticas para darse. Hubiese sido un absoluto error, que en un sistema de partido casi único, de partido hegemónico, donde no había competencia electoral, se hubiese establecido una medida como esta, dado que hoy existen auténticas condiciones de competencia, entonces a lo que estaríamos abriendo la puerta es para la posibilidad reelección, no para al reelección eso dependería de lo electores, y creo que ganaríamos en profesionalismo del congreso.

¹⁸ Woldenberg José, ver entrevistas.

4.1.3 Debilidades

J. Indisciplina:

Para Alonso Lujambio¹⁹ la reelección legislativa inmediata erosionaría la disciplina parlamentaria. También, podríamos encontrarnos que los órganos de dirección establezcan la pérdida del espacio de influencia de los legisladores, en caso de conductas no disciplinadas.

Se manifiesta que la reelección legislativa podría erosionar la disciplina parlamentaria respecto de los órganos de dirección partidaria, esto es cierto a medias, la reelección inmediata por sí sola no produciría una indisciplina que pudiera poner en peligro la estabilidad parlamentaria, porque al no existir la figura de candidaturas independientes en nuestra legislación electoral, cualquier legislador cauto se la pensaría dos veces antes de indisciplinarse, por lo que esta posibilidad es poco probable. Sin embargo, la reelección aunada requisitos tan bajos por los que nuestra legislación apuesta para el reconocimiento oficial de nuevos partidos políticos (y con ello acceso a financiamiento público), lo que peligraría no sería sólo la disciplina partidista, sino que se correría el peligro de atomizar el sistema de partidos al máximo, peligrando con ello el sistema político en su conjunto.

Al respecto Michels²⁰ una explicación al respecto donde asegura que el líder inicia como una molécula de la masa, pero se desprende de ella involuntariamente. Una visión más clara, un sentimiento profundo y un deseo ardoroso de bien general lo impulsan hacia adelante; ha sido inspirado por la fortaleza y la gravedad de su carácter, y por una cálida simpatía hacia sus congéneres. Es evidente que esto será cierto, sobre todo, donde el líder no encuentra una organización sólida ya establecida, capaz de ofrecer empleo remunerativo, sino donde sus primeros pasos estarán dirigidos a fundar su propio partido.

K. La corrupción:

Existe el peligro también, de que el legislador una vez instalado en el Congreso utilice su poder e influencia, para beneficiar a ciertos grupos de interés a cambio de

¹⁹ Lujambio Alonso, "Foro: La reelección legislativa". Op. Cit.

²⁰ Michels. Op. Cit. Libro 2. P. 8-30.

recursos para el financiamiento de su campaña electoral. En este sentido, José Francisco de Andrea,²¹ menciona que la existencia de la reelección legislativa consecutiva lleva a tentaciones de abusos de poder político y económico que frecuentemente resultan irresistibles para muchos políticos. Se trata pues, no sólo de la corrupción abierta y descarada que se presenta en muchos países del mundo en desarrollo, sino de una corrupción de fina factura que estira los límites de la legalidad y de la equidad al máximo, a veces violando el espíritu de las normas en materia de financiamiento de campañas, de licitaciones, de concursos públicos, etcétera.

L. Se impide la renovación de elites:

M. El enquistamiento nocivo de elites en el poder:

Ya desde principios de este siglo, un célebre politólogo italiano -Gaetano Mosca- desarrolló una ya clásica teoría de las elites, en que, entre otras ideas, expone que los sistemas políticos logran mantener un módico equilibrio y estabilidad generacionales permitiendo una indispensable "renovación de elites políticas", que no sólo refresca a los mandos políticos y de gobierno, brindando nuevas ideas y nuevas ópticas, sino que libera tensiones acumuladas por grupos de poder que generacionalmente buscan tener su oportunidad en el ejercicio del poder. La reelección consecutiva impide *per se* la renovación de elites, o en el mejor de los casos, la pone en manos de muy pocos, lo que tampoco es deseable²².

En algunos países, como Estados Unidos de América, donde se permite la reelección legislativa consecutiva, se ha podido apreciar -en especial a partir de los noventa- un creciente clamor para limitar el número de periodos de reelección consecutiva posibles, como solución a una serie de problemas que se han hecho patentes en dicho país. Lo que inicialmente se consideró que era precisamente una muestra de la democracia llevada a su más pura expresión: el que un electorado pueda, si así lo desea, continuar reeligiéndose casi ilimitadamente -el límite sería la edad de los representantes que cumplidos los ochenta años, en ocasiones no son

²¹ De Andrea Sánchez...Op. Cit.

²² IBID.

aptos física ni mentalmente para la encomienda, si bien se ha dado el caso de legisladores con noventa años más eficaces y competentes que sus colegas jóvenes- ahora resulta más bien una fórmula para alcanzar un autoritarismo legislativo. En otras palabras, se consideró en alguna época pasada que un sistema político dado, para ser plenamente democrático, debe contemplar la posibilidad de la reelección consecutiva. En caso contrario, un sistema que -por la razón que sea- no la contemple, de entrada está limitando las opciones del elector; el argumento de la llamada "amplitud del abanico democrático", se basa en que bajo un sistema que contempla la reelección, el ciudadano puede según su criterio no reelegir a un determinado individuo a un puesto representativo, siendo el efecto práctico de esto, el mismo que si la reelección estuviese prohibida: esto es, el candidato no repite, sólo que bajo este caso, la opción queda en manos del elector, y no del Poder Legislativo que aprueba la ley que prohíbe una reelección, y bajo cuya vigencia ciertamente la amplitud del "abanico democrático" se ve reducida. Ahora bien, no obstante lo impecable del anterior razonamiento, la experiencia ha demostrado que en muchos casos reales, la consagración constitucional o legislativa de la reelección ha llevado a resultados contraproducentes para el espíritu que subyace al concepto de democracia. Tal fue el caso, aún fresco en la memoria política de los EUA, de Dan Rostenkowski, poderoso político demócrata que por décadas presidió casi dictatorialmente la crucial Comisión de Medios y Arbitrios (*Ways and Means Committee*), hasta que se descubrieron abusos de poder, desvíos de fondos, etcétera, que precipitaron su caída ignominiosa desde la cúspide del poder legislativo de la mayor potencia del mundo. Así, tenemos el caso de que la reelección legislativa consecutiva permitió en el país de democracia electoral paradigmática, que un solo hombre se enquistara en el poder abusando del mismo para su provecho y el de los grupos de interés afines a él. Este ejemplo implica ciertamente una llamada de alerta para cualquier país que desee considerar la adopción de la reelección legislativa consecutiva en su sistema político, y lleva a ponderar que dadas las experiencias negativas -si bien ocasionales, no generalizadas- en otras latitudes habría que, cuando menos, contemplar candados -límites al número de reelecciones, modificaciones a las disposiciones electorales en materia de medios y

financiamiento- que nivelen las oportunidades de los *challengers* (candidatos políticos que buscan el puesto de un representante que busca "repetir" en el cargo) frente a los aventajados *incumbents* (re-presentante en activo que se propone repetir).

Resulta curioso que la tradición longeva de la reelección consecutiva en los EUA - incluyendo al Poder Ejecutivo- lleva a la configuración en el lenguaje político de la citada palabra *incumbent* que tiene implícita una carga conceptual que destaca la existencia de un representante político que hallándose en el ejercicio de su cargo, decide buscar la reelección con todas las ventajas que implica disponer de las estructuras administrativas, logísticas, de medios de comunicación masivos, de contactos e incluso de fondos, ante un aspirante que busca el cargo representativo pero desde fuera del sistema y sin sus ventajas²³. Así lo afirma también el analista y exconsejero del IFE, Alonso Lujambio²⁴, quien manifiesta que posiblemente encontraríamos el tema de los cacicazgos y la tentación de algunos legisladores para perpetuarse en el puesto. Para éste problema en particular es de gran ayuda el enfoque de Robert Michels²⁵, para dicho autor, el liderazgo es considerado un fenómeno necesario en toda forma de vida social. Pone un énfasis especial al exponer en su obra "Los partidos políticos", el gran valor científico que tiene el demostrar que todo sistema de liderazgo es incompatible con los postulados más esenciales de la democracia. Si dejamos de lado la tendencia de los líderes a organizarse y a consolidar sus intereses, como así también la gratitud de los conducidos hacia sus conductores, y la inmovilidad y la pasividad general de las masas, Michels llega a la conclusión de que la causa principal de la oligarquía –o elite de la organización– en los partidos democráticos habrá de encontrarse en la indispensabilidad técnica del liderazgo. Para Michels, el proceso que comenzó como consecuencia de la diferenciación de funciones dentro del partido se completa con un complejo de cualidades adquiridas por los líderes al desprenderse de la masa. En un principio los líderes surgen espontáneamente; sus funciones son accesorias y

²³ De Andrea Sánchez...Op. Cit.

²⁴ Lujambio Alonso, Op. Cit.

²⁵ Michels Op. Cit. Libro 2. P. 188-196.

gratuitas. Pronto, sin embargo, se hacen líderes profesionales, y en esta segunda etapa del desarrollo son estables e inamovibles.

Esto significa que la explicación del fenómeno oligárquico que así ocurre –siguiendo con Michels–, es en parte psicológica; la oligarquía proviene de las transformaciones psíquicas que las personalidades directoras del partido experimentan en el curso de sus vidas; pero la oligarquía depende en mayor medida aún de los que podríamos llamar psicología propia de la organización, es decir, de las necesidades tácticas y técnicas que resultan de la consolidación de todo conglomerado político disciplinado. Reducida a su expresión más concisa, la ley sociológica fundamental de los partidos políticos (el término “político” toma aquí el significado más amplio) es formulable en los siguientes términos: “La organización es la que da origen al dominio de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delegadores. Quien dice organización, dice oligarquía.”²⁶

Para Michels, toda organización partidaria representa un poder oligárquico fundado sobre una base democrática. En todas partes encontramos electores y elegidos. También encontramos en todas partes que el poder de los líderes elegidos sobre las masas electoras es casi ilimitado. La estructura oligárquica de la construcción ahoga el principio democrático básico.

Michels²⁷ advierte que los defectos de la democracia residirán en su incapacidad para librarse de la escoria aristocrática. Y que en cambio, bastará un examen sereno y franco de los peligros oligárquicos de la democracia para reducir al mínimo esos peligros, aunque nunca puedan ser totalmente eliminados.

Cuanto más prolongada es la retención del cargo, tanto mayor se hace la influencia del líder sobre las masas y tanto mayor, por consiguiente, su independencia. Por eso una repetición frecuente de elecciones es una precaución elemental, por parte de la democracia, contra el virus de la oligarquía.

²⁶ ÍDEM.

²⁷ ÍBID. Libro 1. P. 134-135.

4.1.4 Amenazas

N. Se favorece la formación de alianzas y vínculos "clientelares" entre representantes políticos y grupos de interés:

Al existir "continuismo" de personajes en un Poder Legislativo con reelección consecutiva, se facilitaría el que los poderosos e influyentes grupos de interés y de poder en México, intentaran y eventualmente logaran "cooptar", para usar un eufemismo, a verdaderos "regimientos" de legisladores favorables sistemáticamente a favorecer, representar y proteger los intereses de dichos segmentos de la sociedad en demérito de los intereses del bien común de toda la población que frecuentemente son contrarios a los de dichos grupos de interés y de presión²⁸.

O. La nula regulación en el ámbito de precampañas electorales.

Es un tema de gran importancia que en los años recientes de auge democrático se ha manifestado; el COFIPE contempla una regulación para campañas electorales, sin embargo todo lo que ocurre antes del inicio oficial de una campaña electoral (que es seis meses antes de la elección), no está regulado por la ley. En este tiempo los diferentes candidatos comienzan la lucha por posicionarse con el electorado, sin la obligación de rendir cuentas a nadie, lo que implica la utilización de recursos del Estado o cuya procedencia no es muy clara, ejemplos de ello son los ocurridos en el 2000 con los casos de los "amigos de Fox" y el "Pemexgate", pero recientemente los casos se han multiplicado, el ejemplo más visible es el del Jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador y el de la Primera dama Martha de Fox.

4.2 ¿Reelección para plurinominales?

Uno de los puntos más controversiales del debate de la reelección legislativa en México, es si se debe abrir o no la posibilidad de reelección para aquellos legisladores elegidos por el método de representación proporcional. Continuando con Michels, para el caso de los Diputados elegidos por vía indirecta, mejor conocidos

²⁸ De Andrea. Op. Cit.

por plurinominales, podríamos pensar que la postura Michels sería de un total y abierto rechazo hacia éste método de elección, sin embargo, encontramos en su análisis un elemento que podría justificar a los legisladores plurinominales; Robert Michels²⁹ es franco al manifestar que en un partido, y sobre todo en un partido de lucha política, la democracia no es para el consumo interno, sino un artículo de exportación. Toda organización política necesita un “equipo liviano que no estorbe sus movimientos”. La democracia es incompatible en todo con la rapidez estratégica y las fuerzas de la democracia no se prestan para los rápidos despliegues de una campaña. Michels encuentra en ello la causa por la cual los partidos políticos, aunque sean democráticos, muestran tanta hostilidad al referéndum y a todas las otras medidas para la salvaguarda de la verdadera democracia; y también es esa la razón de que en sus constituciones estos partidos muestren, si bien no un cesarismo incondicional, al menos tendencias oligárquicas y centralizadoras muy fuertes.

A pesar de justificar su utilidad práctica, Michels³⁰ advierte que de esta manera las autoridades de un partido eminentemente democrático, designadas por sufragio indirecto, prolongan en forma vitalicia el poder con que alguna vez fueron investidas. La renovación establecida por los reglamentos es una mera formalidad. La comisión temporaria llega a ser permanente; y la conservación del cargo, un derecho establecido. Michels remata afirmando que las autoridades democráticas están más firmes en sus bancas que las mismas autoridades de los organismos aristocráticos.

En la designación de candidatos para la elección, encontramos otro grave fenómeno oligárquico: el nepotismo. La elección de los candidatos depende casi siempre de una camarilla formada por los dirigentes locales y sus asistentes, quienes sugieren a la masa algunos nombres adecuados. En muchos casos la banca parlamentaria es considerada casi como una propiedad familiar.³¹

A quien la colectividad prefiere sobre todos los otros no es tanto al camarada merecedor, sino al probado y experto, cuya colaboración no debe interrumpirse por

²⁹ Michels. Op. Cit. Libro 2. P.86-89.

³⁰ ÍBID. Libro 2. P. 137-138.

³¹ ÍBIDEM. P.143.

ninguna razón. Ciertos individuos, simplemente por haber sido investidos con determinadas funciones, se hacen inamovibles, o al menos difíciles de reemplazar. Toda organización democrática, por su propia naturaleza, se apoya en una división del trabajo. Pero dondequiera que esa división del trabajo prevalece hay necesariamente especialización, y los especialistas se hacen indispensables.³²

4.3 Prospectiva y Escenarios

No hay un solo futuro, sino varios. Quizás ésta sea la afirmación fundamental de la prospectiva. Comprender su significado y alcance es clave para aproximarse al corazón conceptual de una disciplina que construye visiones para planear el futuro de largo plazo de la sociedad, las regiones y las organizaciones.

La prospectiva no ofrece, ni lo pretende, una ontología del tiempo futuro. No le interesa precisar qué es el futuro ni mucho menos el tiempo. Sin embargo, para fines metodológicos sí suscribe que el futuro está esencialmente abierto e indeterminado; en otras palabras, que es en realidad una pluralidad de futuros.³³ El método prospectivo en estos últimos años se ha orientado preferentemente hacia la presentación de los escenarios, reducidos en cuanto a su número y construidos como representaciones coherentes de futuros posibles. A decir verdad, no existe una manera única en materia de escenarios, pero podemos llegar a describir en términos generales un "escenario" para los efectos de la prospectiva, podemos definirlo también como la descripción de un futuro posible (futurible), de un devenir probable, y de la trayectoria que podría conducir a su realización. En este sentido, nos dirá el prospectivista Kees Van Der Heijden³⁴, que los escenarios probables se

³² ÍBIDEM. P. 136-138.

³³ Ramírez Plascencia Jorge. "Futuro y prospectiva", Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo. Universidad de Guadalajara.

³⁴ Kees Van Der Heijden, "Escenarios: El arte de prevenir el futuro", México. 1998.

corresponderán con lo que pudiera ocurrir en el futuro, pero teniendo como sustentación importante el comportamiento de los actores, su actividad, para así obtener el escenario deseable que nos guiará hacia un horizonte hacia el cual debemos dirigir el rumbo y que las cosas cambien si se quieren superar los pronósticos del escenario probable. Para el autor citado, el escenario probable se corresponde con el “ser” y el deseable con el “deber ser”.

Según este Modelo, los escenarios deben cumplir una serie de condiciones generales:

- Se requieren por lo menos dos escenarios que reflejen la incertidumbre, de igual manera se considera que más de cuatro escenarios resultan no prácticos desde el punto de vista sistémico-organizacional.
- Los escenarios a desarrollar deben ser plausibles, es decir, deben desarrollarse lógicamente, atendiendo a causa y efecto (se parte del pasado y el presente).
- Deben poseer consistencia interna, es decir, los eventos del escenario deben interrelacionarse a través de líneas causa y efecto del argumento, sin errores.
- Deben ser relevantes en atención a los aspectos importantes de la problemática.
- Los escenarios deben ser la representación de una perspectiva innovadora, nueva y original del futuro.³⁵

4.3.1 Escenarios de la reelección legislativa en México

Variables:

- Tiempo (reelección indefinida o restringida 3 periodos adicionales)
- Tipo de legislador con derecho a reelección (sólo uninominales o también plurinominales)

³⁵ÍBID. P. 209

Antes del planteamiento de los escenarios es conveniente hacer notar algunos aspectos importantes los cuales nos ayudarán a comprender de mejor manera a los escenarios posibles.

Un aspecto relevante es la conformación del poder legislativo en los próximos años, según una proyección estadística, aunada al ambiente político actual nos indica que continuaría de manera muy similar a la actual, esto es dividido entre PRI, PAN y PRD.

Otro aspecto es la función que tienen para el partido los legisladores electos por vía indirecta o plurinominales, son miembros, o son designados directamente por la oligarquía o cúpula partidista, de tal suerte que son ellos quienes se encargan en términos prácticos de ejecutar la política legislativa en su respectiva cámara, dicho en otras palabras, son el equipo liviano de hombres encargados de ejecutar con la mayor rapidez y eficacia posible las ordenes de la cúpula partidaria. Otro aspecto es en referencia a la manera de elegir a los legisladores plurinominales, que hoy en día es por el sistema de listas cerradas, de tal manera que la cúpula partidista posee un control total en la elaboración de dicha lista, por lo tanto deciden quien entra y quien no.

La última cuestión es acerca del monopolio que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a los partidos políticos para la nominación de candidatos a elección popular, es decir que la única vía por la cual un ciudadano puede acceder a contender de manera oficial a un puesto de elección popular es solamente a través de un partido político.

4.3.1.1 Reelección indefinida sólo para uninominales (*Los de abajo*)

En un escenario en donde sólo los legisladores de mayoría o uninominales tienen el derecho de reelegirse indefinidamente para períodos consecutivos, es útil tomar en cuenta que debido a la composición del poder Legislativo, los senadores y diputados electos por vía indirecta, mejor conocidos como plurinominales, son quienes realmente toman las decisiones, sobre todo en cuestiones de importancia. Entonces,

en este como en los demás escenarios, se observa una dependencia para la toma de decisiones respecto de la cúpula partidaria. Un aspecto positivo a resaltar es el creciente grado de profesionalización y que los legisladores que han sido reelectos van alcanzando cada día, volviéndose más expertos gracias a que van adquiriendo experiencia práctica y familiarizándose más con el quehacer legislativo, se hacen indispensables hacia el interior de sus respectivos partidos, logrando con ello, teniendo la posibilidad real de pasar con el tiempo de simple "soldado raso" a "estratega", haciéndose más indispensables día con día, logrando algunos pocos legisladores disciplinados a formar parte de la cúpula partidista; haciendo de la carrera legislativa una alternativa relevante para quien busque continuar una carrera política, y no como una opción temporal como solía suceder. Sin embargo, se comienzan a vislumbrar ciertos sectores de los partidos quienes muestran su inconformidad con la reelección, ya que el legislador de mayoría tiene mucha ventaja para permanecer en la curul, y como son sectores no pertenecientes a las elites y que por lo tanto no son incluidos para la conformación de las listas de legisladores plurinominales, ven cerradas los canales por los cuales en otros tiempos podían acceder a puestos importantes incluidos el de legislador.

En la cuestión de estabilidad legislativa, el contar con legisladores experimentados favorece la discusión y aprobación de leyes menores, sin embargo la conformación del poder legislativo continua sin un partido con mayoría absoluta, con lo que se dificultan los acuerdos en temas importantes, las decisiones respecto de temas de gran importancia sigue estando enfocada a la obtención de votos en las recurrentes elecciones a lo largo y ancho del territorio nacional.

Es este mismo argumento, el que las acciones de los partidos políticos estén enfocadas meramente hacia la obtención de votos, el que frena la aprobación de proyectos legislativos de largo plazo, de proyectos que rindan frutos dentro de un lapso de tiempo considerable, pero que podrían implicar cierto sacrificio en el corto plazo, con lo que se continúan postergando las reformas importantes.

En cuanto al tema de la disciplina de los congresistas con sus respectivos líderes partidarios, la mayoría de los representantes mantienen un grado de disciplina aceptable, amén de no ser reconocido por su partido como candidato (recordemos que en México la única vía para acceder a puestos de elección popular es a través de un partido político), sin embargo, en algunos legisladores que han tenido continuidad en sus funciones y con ello ganar influencia en sus demarcaciones electorales, y gracias a los requisitos tan bajos que la ley exige para el reconocimiento oficial como partido político, esta presente la tentación de formar su propio partido, con lo que existe un peligro real, aunque mínimo de la atomización del sistema de partidos. En este mismo sentido, hay algunos otros congresistas cuyo grado de "identificación personal" con su electorado es tan alto, que ganarían su reelección bajo los colores de cualquier partido, que se permiten el lujo de indisiplinarse, bajo la amenaza de cambiar de bandera política.

En tanto al enquistamiento de elites en el poder, con o sin reelección legislativa siempre ha existido, lo relevante en este escenario es que esas elites han crecido en número de integrantes en cada partido político, gracias a la creciente influencia de los legisladores reelectos han adquirido, en detrimento del número de personas que pasan por una curul, pero lo importante aquí, sin bien un congresista que desee reelegirse tiene ventaja sobre alguien que aspira a serlo, quien tiene la última palabra sigue siendo el elector.

En tanto a la relación con los ciudadanos de sus respectivos distritos electorales, existe una mayor y permanente comunicación del congresista con la población acerca de su quehacer legislativo, sin embargo un aspecto negativo al que no podemos dejar de prestar atención, es el reparto de prebendas en su demarcación electoral (ya sea con recursos propios, del Congreso, o de procedencia ilícita), así como ejercer como mero gestor para la solución de problemas que no le competen, aunado al poder de convocatoria que tienen los legisladores con los medios de comunicación, tenemos legisladores en permanente campaña electoral, lo que les facilita en gran medida su permanencia como legislador.

4.3.1.2 Reelección indefinida para uninominales y plurinominales (Conservación del *Status Quo*)

Como es bien sabido, el método para la elección de legisladores por vía indirecta es a través de listas cerradas, y la elaboración de éstas, es a propuesta de los partidos políticos, quienes proponen cierta cantidad de candidatos con un orden establecido. De manera tal que dichas listas son elaboradas realmente por las elites de los partidos, quienes acomodan en dichos puestos a gente de su total confianza, incluso familiares cercanos.

En este escenario ambos tipos de legisladores (uninominales y plurinominales) tienen la posibilidad de reelección de manera indefinida.

Al igual que en el escenario anterior, el grado de profesionalización de los legisladores es mayor, en medida que adquieren más experiencia y especialización, sólo que los congresistas de mayoría mantienen un mayor contacto con los habitantes, ya que ellos dependen de manera directa del voto ciudadano y no así los legisladores plurinominales quienes dependen más de su buena relación con los líderes partidarios. Sin embargo, el mayor problema es que las oportunidades para competir por una curul por parte de un nuevo aspirante son muy pocas. Por un lado los legisladores de mayoría cuentan con una serie de instrumentos que les facilitan en gran medida su reelección, y por otro lado los representantes plurinominales se reeligen de manera automática, sólo en algunos casos no lo logran, ya sea por indisciplina o por verse envueltos en escándalos de corrupción muy evidente, fuera de eso su reelección esta asegurada mientras sigan perteneciendo a la elite partidaria (que en algunos casos para pertenecer a ella, basta con ser hijo de algún líder partidista). Una consecuencia de ello, es que las oportunidades de proyección de políticos que comienzan con una trayectoria son escasas, por lo que se acentúa de una manera muy marcada la disociación entre las llamadas "bases" de los partidos y las elites.

En cuestiones de estabilidad legislativa y apoyo a proyectos legislativos de largo plazo continúan sin cambio alguno, al continuar con un gobierno dividido, con una falta de acuerdos toma de decisiones enfocada a la obtención de votos.

En cuanto al tema de la disciplina de los congresistas con sus respectivos líderes partidarios, no hay variación con el escenario anterior donde la mayoría de los representantes mantienen un grado de disciplina aceptable, y con la presencia de legisladores con influencia en sus demarcaciones electorales, con la tentación de formar su propio partido, sin embargo el riesgo de atomización del sistema de partidos en este escenario es mayor que en anterior, sobre todo porque los legisladores plurinominales cuentan con un poder mayor al de los diputados de mayoría. Continúa la aparición de congresistas que se permiten el lujo de indisciplinarse y cambian de partido gracias al capital político personal con el que cuentan.

En tanto al enquistamiento de elites en el poder, con o sin reelección legislativa siempre ha existido, lo relevante en este escenario es que esas elites han crecido en número de integrantes, en detrimento del número de personas que pasan por una curul, pero lo importante aquí, sin bien un congresista que desee reelegirse tiene ventaja sobre alguien que aspira a serlo, quien tiene la última palabra sigue siendo el elector.

En el escenario anterior donde únicamente los legisladores de mayoría podían reelegirse existía cierto reciclaje en los asientos plurinominales, no así en este escenario donde la reelección está abierta para todos y de manera indefinida, aquí la lucha al interior de la elite es "a muerte" por la obtención de los primeros lugares en las listas plurinominales, ocasionándose fracturas importantes en los partidos políticos, creciendo aún más el riesgo, de atomizar el sistema de partidos. Quien tiene la última palabra sigue siendo el elector, sin embargo crece el descontento y la animadversión de la ciudadanía con los legisladores electos por vía indirecta.

En tanto a la relación de los legisladores de mayoría con los ciudadanos de sus respectivos distritos electorales, continúa sin mayores cambios respecto del anterior

escenario, esto es, una mayor y permanente comunicación del congresista con la población acerca de su quehacer legislativo, reparto de prebendas en su demarcación electoral, así como ejercer como gestor para la solución de problemas que no le competen y en permanente campaña electoral, lo que les facilita en gran medida su permanencia como legislador. Mientras que los legisladores plurinominales al no ser elegidos por un distrito determinado y no depender directamente de alguna zona en específico, tienden a aparecer permanentemente en los medios de comunicación.

4.3.1.3 Reelección restringida sólo para uninominales (*Poco avance*)

Aquí tenemos que hay reelección con las siguientes características, restringida en tiempo, esto es, a tres periodos consecutivos como máximo para diputados y dos periodos consecutivos como máximo para senadores, con lo que el tiempo límite para un legislador en una Cámara es de doce años. La otra característica de este escenario es que los legisladores con derecho a reelección consecutiva son los electos por vía directa, llamados también de mayoría o uninominales.

En un escenario en donde sólo los legisladores de mayoría o uninominales tienen el derecho de reelegirse para un máximo de doce años, como en los anteriores escenarios, se observa una dependencia para la toma de decisiones respecto de la cúpula partidaria, representada de manera directa por los legisladores plurinominales. Por supuesto, como en los demás escenarios se observa un creciente grado de profesionalización que los legisladores que han sido reelectos van alcanzando cada día, haciéndose más indispensables día con día, logrando algunos pocos legisladores disciplinados (en menor cantidad que en el primer escenario) formar parte de la cúpula partidista, sobre todo porque existe la acotación del tiempo de permanencia continua. Aquí también se percibe a la carrera legislativa una alternativa relevante. Pero a diferencia del primer escenario donde hay reelección indefinida para los uninominales en donde se comienzan a vislumbrar ciertos sectores de los partidos quienes muestran su inconformidad con la reelección, aquí la inconformidad es mucho menor, ya que en las curules de vía plurinomial no

existe la posibilidad de reelección inmediata por lo que hay mayor circulación de legisladores, otro factor es el tiempo límite que permite también aunque en menor medida cierta renovación.

Cuestiones como la estabilidad legislativa y el apoyo y seguimiento de proyectos legislativos de largo plazo, no experimentan significativos avances por las mismas razones que en anteriores escenarios, éstos son, por un lado la conformación del poder legislativo que continua dividido y sin disposición al diálogo y que las acciones de los partidos están enfocadas a la obtención de votos en las recurrentes elecciones.

En cuanto al tema de la disciplina de los congresistas con sus respectivos líderes partidarios, es en este escenario donde encontramos mayores índices de disciplina de los cuatro escenarios, debido a la acotación de tiempo máximo de estancia continua, los legisladores están pensando en como prolongar su carrera legislativa, y la forma más viable es pasando a la Cámara siguiente (de senador a diputado o viceversa). Los demás motivos de la disciplina son los mismos que en los otros escenarios, el no ser reconocido por su partido como candidato es el principal motivo, y la cifra de legisladores que han tenido continuidad en sus funciones e influencia en sus demarcaciones electorales también es la menor de todos los escenarios; al igual que el riesgo de atomización del sistema de partidos.

En tanto al enquistamiento de elites en el poder, la iniciativa de que sólo los legisladores uninominales para un tiempo continuo máximo tengan derecho a la reelección, es la opción permitiendo un plazo razonable de aprendizaje y especialización permite mayor afluencia de legisladores en las Cámaras.

Por último la relación con los ciudadanos de sus respectivos distritos electorales, es muy similar a la de el primer escenario, de una mayor y permanente comunicación del congresista con la población acerca de su quehacer legislativo, y con los mismos inconvenientes del reparto de prebendas en su demarcación electoral , así como ejercer como mero gestor para la solución de problemas que no le competen (como dar solución a problemas de competencia municipal o estatal), que igualmente le

redundan al legislador en votos para su reelección. El comportamiento de los legisladores con los ciudadanos es como estuvieran en permanente campaña electoral.

4.3.1.4 Reelección restringida para ambos (Avance lento)

El último escenario contempla la posibilidad de reelección para legisladores uninominales como para plurinominales, pero con la restricción de máximo tres períodos para diputados y dos para senadores, esto es, doce años en la misma Cámara. El que los legisladores se hacen más expertos y profesionales gracias a la continuidad en sus funciones, así como valuándose a la alza la carrera legislativa, es una constante en los demás escenarios y aquí no es la excepción, creciendo cada vez más el grado de influencia al interior de su partido. El grado de especialización que van adquiriendo los legisladores que tienen continuidad en el puesto los hace cada vez más importantes para sus respectivos partidos, logrando expandir su “radio de poder”. Sin embargo, gracias al monopolio de los partidos para la nominación de candidatos, los partidos logran mantener márgenes aceptables de disciplina. En este escenario se manifiestan como en los otros algunos de legisladores que gozan de gran poder e influencia que ambicionan la conformación de su propio partido político, peligrando –tal vez no tanto como en el segundo escenario– el que el sistema de partidos se pulverice. A pesar de que la restricción del número máximo de períodos consecutivos permite cierta renovación de legisladores la inconformidad de algunos sectores de los partidos con la reelección es considerable, y en algunos partidos se discute la posibilidad de fijar cierto porcentaje máximo de legisladores reelectos por Cámara, lo que garantizaría cierto reciclaje generacional dentro de las Cámaras.

Cuestiones tan importantes como la estabilidad legislativa, el apoyo y aprobación de proyectos legislativos de largo plazo continúan sin observar mejorías significativas. El primero de ellos debido –en gran parte– a la conformación de las Cámaras, en donde ningún partido posee el número de legisladores suficientes para la aprobación de reformas importantes; éste mismo argumento sirve también para explicar la falta de apoyo de proyectos de largo plazo, sumándole además que como es lógico las

acciones de los partidos políticos están enfocadas hacia la obtención de votos, con lo que continúan estancadas las reformas importantes que el país requiere para su crecimiento.

En tanto a la relación de los legisladores de mayoría con los ciudadanos de sus respectivos distritos electorales, es como en los otros escenarios, de una mayor y permanente comunicación del congresista con la población acerca de su quehacer legislativo, con el reparto de prebendas en su demarcación electoral con el objetivo de facilitar su futura reelección, así como ejercer como gestor para la solución de problemas comunes de competencia local.

En este escenario el fenómeno de enquistamiento de elites en el poder, sufre pequeños cambios, crece en cuanto al número de sus integrantes, sin embargo no de manera muy significativa como se manifiesta en el escenario donde la reelección es ilimitada para uninominales y plurinominales. Pero como se ha mencionado, lo importantes que el votante es quien tiene siempre la última palabra.

CONCLUSIONES

Producto de importantes transformaciones en el sistema político de mexicano a lo largo de varias décadas, el México del tercer milenio arroja dos importantes características que favorecen a la reelección inmediata de legisladores, la primera es que nuestro país cuenta con instituciones que garantizan la limpieza de las votaciones, la segunda es un sistema de partidos competitivo. En el presente estudio, se han presentado las ventajas y desventajas más evidentes y relevantes que tendría la consagración constitucional de la reelección legislativa consecutiva en México. Ésta ayudaría a brindar un producto vital que comienza a ser impacientemente demandado y exigido por la sociedad civil, eficacia parlamentaria, que nos presente soluciones legislativas y políticas a las grandes cuestiones nacionales. De otra forma, un cuerpo político gigantesco seguirá siendo visto como un costoso e inservible edificio, lleno de polemistas sin justificación existencial alguna.

A las preguntas iniciales ¿Qué características deberán tener tales reformas? ¿Son las propuestas de los partidos viables? Se responde que, efectivamente una reforma en materia de reelección legislativa deberá observar dos características muy importantes, la primera es que el tiempo de estancia continua máxima de un legislador en una Cámara, con la limitación temporal de cuatro y dos legislaturas para diputados y senadores respectivamente, efectivamente se garantizaría un movimiento generacional mínimo en los partidos políticos, rotación de nuevos cuadros al interior del Congreso de la Unión después de un plazo razonable y aseguraría a un mismo tiempo, el ingreso de nuevos legisladores que actualice las Cámaras e introduzca en ellas nuevas perspectivas y renovados ánimos, para aprovechar así la experiencia de quienes han cumplido adecuadamente su compromiso con los mexicanos, logrando con ello, formar legisladores de carrera

La segunda característica es que aquellos congresistas con la posibilidad de reelección sean aquellos que el electorado elija de manera directa, esto es, diputados y senadores electos por el sistema de mayoría simple, mejor conocidos como uninominales. Y para que aquellos legisladores nominados por vía indirecta obtengan la posibilidad de reelección inmediata, propongo un cambio en el método

de listas cerradas, a un sistema de listas abiertas, en donde es el elector directamente quien elige el orden de aparición de los candidatos en dichas listas, garantizando así, que el candidato se someta al escrutinio directo del votante.

Al hacer depender del electorado la reelección del congresista, se obliga a los legisladores a no descuidar la relación con su distrito o estado, vigorizando así el sistema representativo federal. Resulta muy difícil creer que el Poder Legislativo pueda fortalecer sus tareas legislativas y de control sin contar con verdaderos parlamentarios que, plenos conocedores de las prácticas parlamentarias y de las necesidades de sus electores, puedan desarrollar una labor benéfica y más efectiva.

En caso de aprobarse dichas reformas ¿Cuáles serían las consecuencias en el sistema de partidos?

Con la reelección de legisladores el sistema de partidos enfrentaría un incremento en la capacidad de influencia de diputados y senadores en la política nacional, así como dentro de su partido mismo, sin embargo, la aprobación de la reelección legislativa con los actuales parámetros que exige el IFE para el reconocimiento de nuevos partidos políticos, aumenta el peligro de la atomización del sistema de partidos.

Como se podrá observar, el menú de ventajas que los defensores de la reelección exponen es rico y atractivo –casi irresistible–, sin embargo al hacer un examen realista, nos percatamos de que, las ventajas no son tan positivas, y que las desventajas no son tan negativas, o por lo menos no como tratan de vendémoslo. Comenzaré con la más recurrida y la más viable, es la profesionalización de los legisladores, el que contemos con legisladores de carrera en que el Legislativo ha tomado su verdadero rol de contrapeso de Ejecutivo, es que se tiene la necesidad urgente de contar con legisladores de carrera, verdaderos profesionales, especialistas en su área y es la reelección una estrategia viable para ello. Hoy en día el legislador apenas se adapta al quehacer legislativo, cuando le que da sólo un año en el puesto, tiempo que es utilizado para buscar acomodo para continuar con su carrera política, por eso es muy importante que el congresista tenga un tiempo razonable para familiarizarse con sus funciones y adquiera experiencia práctica, pues no podrá ser un funcionario útil de no adaptarse a su nueva tarea. Se argumenta

también, que el poder Legislativo tendría mayor control hacia el Ejecutivo, diez años atrás sería deseable, pero habría que reflexionar si hoy en día es necesario más control del Ejecutivo. Otra ventaja muy defendida es que la reelección ayudaría a mejorar la relación Ejecutivo-Legislativo, pero no los solucionaría por completo, sobre todo porque el problema central de la crisis Ejecutivo-Legislativo se debe a la composición heterogénea del poder Legislativo, en donde el partido del Presidente en turno, no posee la mayoría necesaria para la aprobación de sus propuestas y de su plan de gobierno, sería mejor el idear un mecanismo por el cuál se asegure la mayoría (por lo menos un trienio) al Presidente de la República.

Otra ventaja muy socorrida por los promotores de la reelección, es el acercamiento y la responsabilidad permanente del legislador en su demarcación electoral. Se objeta que los legisladores al tener la posibilidad de reelegirse, estarían obligados a tener mayor contacto ante la población de su demarcación electoral –en caso de los uninominales– y también que estarían obligados a una mayor responsabilidad. Se arguye que los legisladores con la pretensión de reelegirse tendrían que regresar y atender consistentemente a los electores de su distrito en sus peticiones de proyectos legislativos y atender a los ciudadanos en sus peticiones de cabildeo, para resolver problemas sociales y políticos, etcétera, so pena de enfrentar el castigo máximo que sería el repudio de su electorado y la pérdida de la reelección, y con ello un escollo difícil de superar en su carrera legislativa profesional.

En el primer punto, acerca de atender las peticiones de proyectos legislativos, ¿Cuántos ciudadanos-promedio tendrán la iniciativa de promover con un legislador algún proyecto legal? además este derecho lo tienen los ciudadanos con o sin reelección. Aquí la principal ventaja con la que contarían los electores es que podrían hacer presión para que el representante de su demarcación votara a favor o en contra de algún proyecto de ley controversial.

Respecto al segundo punto de resolver peticiones de cabildeo, tal vez si sería una ventaja para los habitantes de algunas zonas; por ejemplo, la Ley de convivencia del DF, que beneficiaría a los vecinos de algún distrito electoral que cuente con muchas unidades habitacionales. Sin embargo, es muy grande la apatía de los ciudadanos que gozan de derecho políticos hacia la política y el número de los que tienen un

interés vital por las cuestiones públicas es insignificante. Respecto de resolver problemas sociales y políticos, el poder Legislativo no es la instancia correcta para resolver problemas en alguna colonia o de alguna persona en particular de manera directa, tal vez de una manera indirecta a través de reformas legales, pero las instancias adecuadas para ello son más bien, las pertenecientes al poder Ejecutivo o Judicial dependiendo el caso, de ser así, entonces el poder Legislativo pararía a ser un mero gestor.

La principal ventaja de la cual los ciudadanos podrían obtener alguna mejoría directa es que tendrían la posibilidad de castigar o premiar, al otorgar o no, la reelección al legislador. Los defensores de la reelección también afirman que se daría fomento a proyectos de largo plazo, esto es muy difícil, la reelección por sí misma no solucionaría este problema, sobre todo porque la lógica de los partidos para la toma de decisiones es de corto plazo, por temor de perder votación en las múltiples votaciones, tanto locales como federales, por lo que no se arriesgarán a apoyar algún proyecto el cual podría ser bueno a largo plazo, pero que sin embargo en el corto plazo no les podría arrojar buenos resultados electorales, sobre todo reformas pendientes como la fiscal, educativa, laboral, energética etc.

El fomento de proyectos de largo plazo dependería más bien, de que todas las fuerzas políticas, económicas y sociales, lograrán acordar y visualizar en conjunto el país que se desea a futuro, que lugar puede ocupar México en el mundo del mañana, si queremos que siga siendo un país maquilador y exportador de mano de obra, o un país con recursos humanos y tecnológicos calificados, y exportador de tecnología, en fin, ponerse de acuerdo en un proyecto de nación.

Los argumentos de los detractores de la reelección manifiestan que con la reelección se favorecería la indisciplina al interior de los partidos, podría erosionar la disciplina parlamentaria respecto de los órganos de dirección partidaria, esto es cierto a medias, la reelección inmediata por sí sola no produciría una indisciplina que pudiera poner en peligro la estabilidad parlamentaria, porque al no existir la figura de candidaturas independientes en nuestra legislación electoral, cualquier legislador cauto se la pensaría dos veces antes de indisciplinarse, por lo que esta posibilidad es poco probable. Sin embargo, la reelección aunada a los requisitos tan bajos por los

que nuestra legislación apuesta para el reconocimiento oficial de nuevos partidos políticos (y con ello acceso a financiamiento público), lo que peligraría no sería sólo la disciplina partidista, sino que se correría el peligro de atomizar el sistema de partidos es demasía, peligrando con ello el sistema político en su conjunto.

Por último los argumentos más recurridos por los opositores a la reelección son: El enquistamiento nocivo de elites en el poder y que se impide la renovación de elites. Para dar respuesta al primero de ellos es suficiente hacer notar que toda organización partidaria representa un poder oligárquico fundado sobre una base democrática. Es cierto también que cuanto más prolongada es la retención del cargo, tanto mayor se hace la influencia del líder sobre las masas y tanto mayor, por consiguiente, su independencia. Sin embargo, el contar con una repetición frecuente de elecciones reduce al mínimo esos peligros, aunque nunca puedan ser totalmente eliminados sin sacrificar la eficacia.

Una reforma que contemple la reelección inmediata de legisladores deberá ir acompañada de cambios en los requisitos para el registro de partidos políticos, las candidaturas independientes y sobre todo la regulación de campañas y precampañas electorales, con lo que se podrían atenuar lo más posible las perversidades de la reelección.

Al hacer una revisión de los escenarios posibles, me parece que el que podría ser más benéfico para el sistema político mexicano, es el que contempla la reelección para ambos tipos de legisladores para un período continuo máximo de doce años, ello permitiría cierto recambio dentro de las cámaras a la vez de permitir un lapso de tiempo razonable para permitir la adaptación y especialización de los nuevos y experimentados legisladores respectivamente, pero para potenciar sus beneficios y minimizar sus perversidades es necesario:

1. Revisar el marco jurídico de las campañas electorales, con el propósito de hacerlas menos costosas y elevar su calidad.
2. Revisar el régimen de financiamiento de los partidos políticos.
3. Regular las precampañas electorales, para acotar lo más posible las precampañas electorales de todos los puestos de elección popular.
4. Ampliar los requisitos para el reconocimiento de nuevos partidos políticos.

Elevar el porcentaje mínimo de votación para la conservación del registro como partido político.

Crear un marco jurídico que sirva de lineamiento para regular las actividades ordinarias de las organizaciones políticas, poniendo principal énfasis en los métodos internos de selección de candidatos.

APENDICE¹

CUADRO: Diputados por partido en cada legislatura, agrupados por períodos

1934-1964								
Período	PRI	PAN	PPS	PARM	Total			
1934-1937	171	-	-	-	171			
1937-1940	172	-	-	-	172			
1940-1943	169	-	-	-	169			
1943-1946	144	0	-	-	144			
1946-1949	137	4	2	-	143			
1949-1952	136	4	1	-	141			
1952-1955	154	5	1	-	160			
1955-1958	151	6	2	-	159			
1958-1961	153	6	1	1	161			
1961-1964	172	5	1	0	178			
TOTAL	1559	30	8	1	1598			
1964-1979								
1964-1967	170	20	10	5	205			
1967-1970	173	20	9	6	208			
1970-1973	178	20	10	5	213			
1973-1976	189	25	10	7	231			
1976-1979	192	20	13	10	235			
TOTAL	902	105	52	33	1092			
1979-1997								
	PRI	PAN	PPS	PARM	PDM	PST	PCM	Total
1979-1982	298	43	12	11	10	10	16	400
1982-1985	296	50	10	-	12	11	-	396
1985-1988	288	41	11	11	12	12	-	400
1988-1991	261	101	32	31	-	-	-	500
1991-1994	318	86	12	14	-	-	-	486
1994-1997	300	118	-	-	-	-	-	498
TOTAL	1761	439	77	67	34	33	16	2680
	PSUM	PMT	PRT	PMS	PRD	PFCRN	PT	
1979-1982	-	-	-	-	-	-	-	
1982-1985	17	-	-	-	-	-	-	
1985-1988	13	6	6	-	-	-	-	
1988-1991	-	-	-	10	54	54	-	
1991-1994	-	-	-	-	21	21	-	
1994-1997	-	-	-	-	-	-	10	
TOTAL	30	6	6	10	75	75	10	

Fuentes: Directorio de la Cam. de Diputados, (varias legislaturas; Camp, Biografías, op. cit.; Rodríguez Araujo, "Catálogo de senadores...", op. cit.; Lujambio, "La proporcionalidad..." op. Cit.; Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano (1987, 1989, 1992) IFE, "Relación de... "; y Diario Oficial (31 de octubre 1994).

¹ Los cuadros estadísticos de la presente sección fueron extraídos de: Campos Emma. Op. Cit.

CUADRO: Experiencia legislativa de los diputados, 1934,-1997
(Experiencia legislativa entendida como experiencia anterior como diputado federal)

	1940	1943	1946	1949	1952	1955	1958	1961	1964	
# De Dip. Con Experiencia										
PRI	3	13.00	23	16	23	15	17	25	26	
Porcentaje	1.8	9.0	16.8	11.8	15.0	9.3	11.0	14.5	15.3	
PAN	0	0	0	0	0	0	1	0	1	
Porcentaje	0	0	0	0	0	0	16	0	5.0	
PPS	0	0	1	0	0	0	0	0	0	
Porcentaje	0	0	50.0	0	0	0	0	0	0	
PARM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Porcentaje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
PST-PFCRN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Porcentaje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Izquierda	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Porcentaje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
PDM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Porcentaje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
PT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Porcentaje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
TOTAL	3	13	24	16	15	15	17	25	27	
Porcentaje	1.8	9.0	16.8	11.3	9.4	9.4	11.0	14.0	13.2	
	1967	1970	1973	1976	1979	1982	1985	1988	1991	1994
PRI	31	21	22	27	54	41	59	67	58	53
Porcentaje	18.0	11.8	11.6	14.0	18.0	13.8	20.5	25.7	18.2	17.7
PAN	3	3	8	6	9	8	8	17	10	23
Porcentaje	15.0	15.0	32.0	30.0	21.0	16.0	19.5	16.8	11.6	19.5
PPS	0	3	3	1	2	4	5	11	8	0
Porcentaje	0	33.0	33.0	10.0	16.7	40.0	45.5	34.4	66.7	0
PARM	0	1	1	0	3	0	4	1	1	0
Porcentaje	0	20.0	14.3	0	27.3	0	36.4	3.2	7.1	0
PST-PFCRN	0	0	0	0	0	0	4	9	1	0
Porcentaje	0	0	0	0	0	0	33.0	16.7	4.8	0
Izquierda	0	1b	0	0	3	2	7	3	4	0
Porcentaje	0	10.0	0	0	18.8	11.8	28.0	33.0	11.4	15.7
PDM	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Porcentaje	0	0	0	0	0	0	8.3	0	0	0
PT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Porcentaje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	33.0
TOTAL	34	27	34	38	71	55	88	108	82	90
Porcentaje	16.3	12.7	14.7	16.2	17.8	13.9	22.0	21.6	16.9	18.0

a Número de diputados con experiencia por partido y porcentaje

b Dado que en su último periodo como diputado , este legislador pertenecía a la izquierda, se incluye en esta agrupación de partidos, aunque en la Legislatura

1970-1973, pertenecía al PPS, y por esta razón es que el porcentaje se considera con respecto a la bancada del PPS.

CUADRO: Distritos por los que se reeligieron los diputados

1934-1964a						
Elecciones	Diputados	Mismo distrito	Distritos distintos	2 y 1b	3 y 1	2 y 2
2	101	32c	69	-	-	-
3	11	1.00	4d	6	-	-
4	2	0.00	0	-	1e	1f
TOTAL	114	33.00	73	6	1	1.00
Porcentajes	100.00	28.90	64.00	5.30	0.90	0.90
1964-1979g						
2	64	29.00	35	-		
3	4	1.00	2	1		
TOTAL	68	30.00	37	1		
Porcentajes	100.00	44.10	54.40	1.50		
1979-1997h						
2	128	56.00	72	-		
3	8	3.00	1	4		
TOTAL	136	59.00	73	4		
Porcentajes	100.00	43.40	53.70	2.90		

a Todos los diputados pertenecen al PRI, excepto cuando se indique de otra manera. B Se refiere al caso de los diputados que se eligieron tres veces de las cuales dos veces estuvieron en el mismo distrito, y la tercera vez en un distrito distinto, sin considerar el orden. El mismo criterio se aplica para las categorías

3 y 1 y "2 y 2", correspondientes a los diputados que se eligieron cuatro veces. cUn diputado es del PAN (Gómez Mont se eligió dos veces por el mismo distrito).

dUn diputado es del PPS(Victoriano Anguiano se eligió dos veces por distintos distritos y partidos (PRI Y PPS). eBlas Chumacero Sánchez.

fJuvencio Nochebuena. gIncluye a todos los partidos, ya que aunque durante este periodo la mayoría de los diputados de oposición llegaron a la Cámara

como diputados de partido, éstos -al igual que los diputados de mayoría- también estaban asignados a distritos electorales. hSólo se consideran los diputados

que fueron uninominales más de una vez, ya que los plurinominales no se eligen por distritos sino por circunscripciones. Dado que el número de diputados de

oposición que han sido uninominales más de una vez es prácticamente nulo, sólo se incluyó el PRI.

CUADRO: Reelección por tipo de diputación, 1979-1997

Diputados electos dos veces por tipo de diputación			PRI		Oposición	
			Diputados	Porcentaje	Diputados	Porcentaje
	Plurinominal- Plurinominal	70	30.30	3	1.90	67
Uninominal- Plurinominal	33	14.30	21	13.90	12	15.20
Uninominal- Uninominal	128	55.40	128	84.20	0	-
TOTAL	231	100.00	152	100.00	79	100.00
Porcentaje	100	-	65.80	-	34.20	-

CUADRO: Años entre elección y elección en la Cámara de Diputados, 1934-1997.
Diputados que se eligieron tres veces

PRI							
Años entre primera y segunda elección	Años entre la segunda y tercera elección			Años entre la segunda y tercera elección			Porcentaje
	Brincos	Diputados	Porcentaje	Brincos	Diputados	Porcentaje	
3	0	32	50.0	3	0	32	50.0
6	1	10	15.6	6	1	11	17.2
9	2	10	15.6	9	2	9	14.0
12	3	2	3.1	12	3	6	9.4
15	4	3	4.7	15	4	4	6.3
18	5	3	4.7	18	5	0	0
21	6	3	4.7	21	6	2	3.1
24	7	0	0	24	7	0	0
27	8	0	0	27	8	0	0
30	9	1	1.6	30	9	0	0
TOTAL		64	100			64	100
PAN							
3	0	8	61.5	3	0	9	69.2
6	1	2	15.4	6	1	1	7.7
9	2	1	7.7	9	2	2	15.4
12	3	2	15.4	12	3	0	0
15	4	0	0	15	4	1	7.7
TOTAL		13	100			13	100
Izquierda							
3	0	2	28.6	3	0	3	42.9
6	1	5	71.4	6	1	4	57.1
TOTAL		7	100			7	100

CUADRO: Años entre elección y elección en la Cámara de Diputados, 1934-1997.

Diputados que se eligieron dos veces

PRI			
Años entre elecciones	Brincos a	Diputados	Porcentaje
3	0	164	41.05
6	1	77	19.30
9	2	63	15.80
12	3	31	7.80
15	4	18	4.55
18	5	17	4.25
21	6	15	3.75
24	7	3	0.75
27	8	5	1.25
30	9	3b	0.75
33	10	1c	0.25
42	14	1d	0.25
45	15	1e	0.25
TOTAL		399	100.00
PAN			
3	0	22	44.00
6	1	8	16.00
9	2	10	20.00
12	3	3	6.00
15	4	5	10.00
18	5	1f	2.00
21	6	1g	2.00
TOTAL		50	100.00
Izquierda			
3	0	8	47.00
6	1	5	29.40
9	2	3	17.70
15	4	1h	5.90
TOTAL		17	100.00

a "Brincos": periodos adicionales que el diputado deja pasar, una vez que ha satisfecho la restricción constitucional de no-reelección inmediata. bJavier Ruperto Tapia Carrillo. dEnrique González Flores. eEnrique Fernández Martínez. fCarlos Chavira Becerra. gRamón Garcilita Partida. hIfigenia Martínez Hernández.

CUADRO: Senadores con experiencia legislativa por partido
y porcentaje de la bancada

	1934-1940	1940-1946	1946-1952	1952-1958	1958-1964
PRI	-	-	2	0	1
Porcentaje	-	-	3.5	0	1.6
PRD	-	-	-	-	-
Porcentaje	-	-	-	-	-
TOTAL	-	-	2	0	1
Porcentaje	-	-	3.5	0	1.6
	1964-1970	1970-1976	1976-1982	1982-1988	
PRI	5	4	3	2	
Porcentaje	8.3	6.6	4.7	3.1	
PRD	-	-	-	-	
Porcentaje	-	-	-	-	
TOTAL	5	4	3	2	
Porcentaje	8.3	6.6	4.7	3.1	
	1988-1991	1988-1994	1991-1997	1994-2000	
PRI	1	6	1	4	
Porcentaje	2.9	20.0	2.9	6.3	
PRD	-	-	-	1	
Porcentaje	-	-	-	12.5	
TOTAL	1	6	1	5	
Porcentaje	2.9	20.0	2.9	5.2	

CUADRO: Continuidad parlamentaria (Senadores que repiten en el puesto).
Número de años entre elecciones
en el Senado 1934-(1997-2000)

Años	Senadores	Porcentaje
3	3	10.7
6	16	57.1
9	1	3.6
12	3	10.7
18	2	7.1
24	3a	10.7
TOTAL	28	100

a Gonzálo Bautista O´Farril (1934-1940 y 1964 y 1970), Gabriel Leyva Velázquez y Alfonso Sánchez Madariaga (1940-1946 y 1964-1970)

CUADRO: PRI: Rutas de reelección federal

Ruta a	Legisladores	Porcentaje
DD	321	45.00
DDD	48	6.80
DDDD	13	1.80
DDDDDD	1	0.14
DDDDSDS	1	0.14
DDDDS	1	0.14
DDDS	11	1.50
DDSD	1	0.14
DDSS	1	0.14
DDSDS	1	0.14
DDSDD	1	0.14
DDSD	2	0.3
DDS	3	0.4
DDSD	38	5.3
DDSS	1	0.14
DS	192	26.9
DSDD	1	0.14
DSD	31	4.3
DSS	5	0.7
DSDS	4	0.6
SDSD	2	0.3
SDS	7	0.9
SDD	2	0.3
SD	20	2.8
SSD	1	0.14
SS		0.7
TOTAL	714	100

Total diputados: 3 628.

Total senadores: 668.

Total legisladores: 4 296.

Total reelectos: 714 = 16. 6 por ciento.

aa Las distintas combinaciones corresponden a la secuencia temporal de reelección legislativa.

Por ejemplo, DDS significa que fue primero diputado, luego otra vez diputado, y finalmente, senador; D; diputado federal; S; senador.

CUADRO: Experiencia legislativa de los diputados del PRI.
Experiencia anterior como senador. Diputados con experiencia
y porcentaje de la bancada

Periodo	Diputados	Porcentaje
1934-1937	-	-
1937-1940	-	-
1940-1943	3	1.80
1943-1946	6	4.2
1946-1949	7	5.1
1949-1952	2	1.5
1952-1955	2	1.30
1955-1958	1	0.7
1958-1961	0	0
1961-1964	3	1.7
1964-1967	0	0
1967-1970	2	1.2
1970-1973	1	0.6
1973-1976	1	0.5
1976-1979	2	1.0
1979-1982	5	1.7
1982-1985	5	1.7
1985-1988	7	2.4
1988-1991	14	5.4
1991-1994	14	5.4
1994-1997	10	3.3

CUADRO: Experiencia legislativa de los senadores del PRI.
Experiencia anterior como diputado federal
Senadores con experiencia y porcentaje de la bancada

Periodo	Senadores	Porcentaje	Periodo	Senadores	Porcentaje
1940-1946	24	41.4	1976-1982		36.5
1946-1952	26	45.6	1982-1988		56.3
1952-1958	23	38.3	1988-1991		65.6
1958-1964	27	45.0	1988-1994		60.7
1964-1970	27	45.0	1991-1997		57.6
1970-1976	34	56.7	1994-2000		53.2

CUADRO: PAN: Reección legislativa en ambas cámaras del Congreso

Elecciones	Sólo		Total		Total	Gran total Número
	Cámara de Diputados	Sólo Senado	sólo una cámara	Ambas cámaras (rutas de reelección)	ambas cámaras	
2	49	-	49	11 (DS)	11	60
3	11	-	11	1 (DDS)a	1	12
4	7	-	7	2 (DDDS)b	2	9
TOTAL	67	0	67	14	14	81

aGabriel Jiménez Remus. bJuan de Dios Castro Lozano y José Ángel Conchello Dávila.

CUADRO III.16. PAN: Rutas de reelección federal

Ruta	Legisladores	Porcentaje
DD	49	60.4
DDD	11	13.6
DDDD	7	8.7
DDDS	2	2.5
DDS	1	1.2
DS	11	13.6
TOTAL	81	100

Total diputados: 477.

Total senadores: 25.

Total legisladores: 502.

Total reelectos: 81 = 16.13 por ciento.

CUADRO: Izquierda: Reección legislativa en ambas cámaras del Congreso

Elecciones	Sólo		Total		Total	Gran total Número
	Cámara de Diputados	Sólo Senado	sólo una cámara	Ambas cámaras (rutas de reelección)	ambas cámaras	
2	15	-	15	2 (DS), 1 (SD)	4	19
3	7	-	7	1 (SDS)a	1	8
4	-	-	0	1 (DSDS)b	1	1
TOTAL	22	0	22	14	6	28

aIfigenia Martínez Hernández. bCristóbal Arias Solís.

CUADRO: Izquierda: Rutas de reelección federal

Ruta	Legisladores	Porcentaje
DD	15	54.0
DDD	7	25.0
DS	3	11.0
DSD	1	3.6
DSDS	1	3.6
SD	1	3.6
TOTAL	28	100

Total diputados: 169.

Total senadores: 11.

Total legisladores:

180.

Total reelectos: 28 = 15.55 por ciento.

Entrevistas

DIPUTADO DEL PAN GERMÁN MARTÍNEZ CAZARES. (MARZO DEL 2004)

1.- ¿Cree que se fortalecería el Congreso con la reelección de Legisladores, Diputados y Senadores?

Sin duda, sin duda, el Presidencialismo, que es malo, tiene una de sus explicaciones en un débil poder legislativo, el poder legislativo es débil, porque no depende de los Ciudadanos, si depende de los Ciudadanos el poder legislativo tiene más capacidad de controlar al Ejecutivo y más capacidad de hacer rendir cuentas al Ejecutivo.

2.- ¿Qué características deberán tener estas reformas, qué tipos de Diputados se deberán de reelegir, uninominales o plurinominales?

No, yo creo que con ánimo de llegar al acuerdo con que reelijan los de mayoría sería suficiente, y que no se reelijan los plurinominales. nunca que se reelijan los Presidentes de la República, los Gobernadores, ni el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y en el ámbito local respetar lo que decidan las Constituciones locales.

Entonces, ¿No esta de acuerdo con que se reelijan los plurinominales?

Yo creo que los plurinomiales no se deben reelegir, pero deben de seguir existiendo.

3.- ¿La reelección debe ser ilimitada o limitada a ciertos periodos?

Yo creo que lo ideal es limitada, que el pueblo diga, pero esa no es la propuesta del PAN, la propuesta del PAN es que los diputados se reelijan por tres periodos, es decir se sometan dos veces al juicio de las urnas y los senadores una vez dos periodos máximo Senadores y Diputados tres, nueve años Diputados, y doce años Senadores.

¿Es viable en este caso la propuesta de usted Germán Martínez, la de Senadores Propietarios Suplentes, que hubiesen estado en ejercicio podrán ser electos para el periodo consecutivo, y de los Senadores para tres periodos consecutivos, que tan viable podrá ser para que se aprueben estas reformas?

Es viable si hay responsabilidad, es viable si queremos fortalecer al poder legislativo, es viable si queremos profesionalizar al poder legislativo, que los Diputados sean profesionales, que los Senadores sean profesionales, yo creo que si es viable si hay

ese ánimo, estamos trabajando en eso, es difícil sacar acuerdos, pero estamos trabajando.

¿En cuanto a las selección interna de los candidatos por parte de los partidos políticos esta el Partido Acción Nacional, preparado en cuanto a Estatutos Internos para la reelección legislativa?

No, pero quien opte por eso, es buena esta posición de acercamiento que hemos dado de que los de mayoría se reelijan, y los pluri no, y entonces el partido tendría claro sus pluris, y quien opte de mayoría a la reelección se debe respetar, los partidos deben respetar, la reelección también le da mas poder al ciudadano frente a las burocracias de los partidos políticos, quienes se niegan a la reelección están en el fondo favoreciendo las burocracias de los partidos para que sean las burocracias de los partidos las que decidan, y no el Ciudadano.

¿En caso de aprobarse la iniciativa cuáles serían las consecuencias en el Sistema del Partidos?

En primer lugar se estaría rindiendo homenaje público a Francisco I. Madero, que lucho por el sufragio efectivo, y la no reelección Presidencial, se estaría rindiendo homenaje a Francisco I. Madero, que fue Presidente, que lucho contra la reelección de Porfirio Díaz pero nunca contra la reelección de los Diputados y los Senadores, Francisco I. Madero fue un Presidente que gobernó este País con Diputados y Senadores que se podían reelegir, como usted sabe es hasta 1933, cuando se amputa la posibilidad al Ciudadano de que decida sobre la suerte de sus representantes, lo que queremos es devolverle el control a los ciudadanos sobre sus representantes, que consecuencias tendría, se robustecería el sistema de partidos, se fortalecería la Cámara se profesionalizarían las labores de los diputados, y se le devolvería al ciudadano finalmente la posibilidad de juzgar a los representantes, de premiar con la reelección o de no premiar.

¿Afectaría esta en cuanto al número de partidos políticos existentes?

No sé, eso sí yo creo que puede haber dos, tres, cinco partidos, los que el pueblo decida de a de veras, pero si se probarían en los distritos la fuerza de los candidatos, y la fuerza de los partidos

Entonces, ¿Piensa que si se profesionalizaría el Congreso?

Sin duda, solo el 10% de los Diputados de esta Cámara ha sido diputado en otra ocasión, yo no me subiría a un avión sabiendo que es la primera vez que vuela ese piloto.

**LIC. CÉSAR RIVAS.- ASESOR DEL SENADOR DEMETRIO SODI DE LA TIJERA.
PRD (ABRIL DEL 2004)**

1.- ¿Cree que se fortalecería el Congreso con la reelección de legisladores?

Se fortalecería con la reelección de legisladores, porque permitiría en primer lugar que hubiera constancia y que hubiera seguimiento en el trabajo que se ha venido desempeñando por cada uno de ellos, permitiría la profesionalización de los legisladores, y el establecimiento de memoria legislativa, y también permitiría que el poder legislativo tuviese mayores oportunidades de fiscalizar al poder ejecutivo, a través de sus comisiones, en este caso estaría integrada por comisiones con mayor experiencia.

2.- ¿Qué características deberán tener Reformas, en este ámbito, y para que tipo de diputados y senadores, uninominales o plurinominales?

Mira, actualmente hay una discusión, de si debe ser solamente para legisladores elegidos por mayoría relativa o legisladores electos por representación proporcional, sin embargo bueno, es algo que todavía esta en discusión, recordemos que aún esta en dictamen la iniciativa, con proyecto de decreto que reforma el Artículo 59 y 116 de la Constitución, que permite la reelección de legisladores, bueno indudablemente lo idóneo sería que la posibilidad de reelección legislativa se concediera a los diputados y senadores que fueron electos por mayoría relativa, es decir que fueron electos en sus distritos uninominales, o en los estados en el caso de los senadores, y que los de representación proporcional, bueno, se buscara otro instrumento afín, de que no hubiera posibilidades, como lo han señalado algunos analistas y estudiosos de la política, de que se perpetuaran elites partidistas o políticas, a través de esa vía, eso digamos sería lo idóneo, aunque la discusión sigue pendiente.

3.- ¿Reelección ilimitada o limitada a cuántos períodos legislativos?

Bueno, en la mayoría de los países del mundo la reelección es ilimitada, en la mayoría de los países del mundo un legislador puede reelegirse cuantas veces lo

deseo, sin embargo creo que en México si sería conveniente, establecer limites, de hecho para ce que hay cierto consenso, en el Senado por lo menos, para establecer como limite, digamos en el caso de los diputados, hasta tres periodos consecutivos, en el caso de los Senadores uno más, un periodo consecutivo, esa yo creo sería la tendencia, yo creo que esa va a ser finalmente la forma en la que se apruebe el dictamen de reelección legislativa.

¿En cuanto a las selección de candidatos por parte de los partidos políticos esta el Partido de la Revolución Democrática, preparado en cuanto a Estatutos para la reelección de legisladores?

Bueno yo creo, que al igual que los otros partidos, tendría que haber reformas dentro de los estatutos, para que, para garantizar que los que se presenten de nueva cuenta en sus distritos para contender de nueva cuenta y ser reelectos, pues lo hagan por vías democráticas, que se haga transparente el procedimiento, y que no se corten los derechos políticos de nadie, y creo que al igual, te digo, en el caso de otros partidos, en el PRD, tendrán que hacer su reforma y su marco estatutario, a fin de adecuarlas a la reforma Constitucional, que espero que se apruebe.

6.- ¿En caso de aprobarse esta reforma, con la tendencia que va, que consecuencias tendrían dentro del Sistema de Partidos Políticos en México?

Bueno, yo creo que una consecuencia inmediata sería, la independencia que adquirirían los legisladores de sus partidos políticos, porque ahora tendrían una mayor dependencia a sus electores, a sus distritos, que a las voluntades de las cúpulas, que a las voluntades de los grupos, de los simpatizantes, o miembros del propio partido, entonces, esto les daría una mayor independencia, y esta independencia de los partidos políticos, seguramente haría que estas organizaciones, bueno, algunos piensan que se debilitaran, pero yo creo que se fortalecerían a final de cuentas, porque, al tener el legislador un mayor contacto con su distrito, tendría un mayor contacto con la ciudadanía, acercaría al partido político a la ciudadanía, yo creo que eso sería un efecto inmediato, y al mismo tiempo el que un legislador, ya hablemos del caso de un legislador no nada más del partido político, al mismo en el caso de que un legislador tuviera mayor independencia creo que sería aún mas fácil la concreción de acuerdo dentro de las Cámaras.

DR. Cesar Cansino (MAYO DEL 2004)**1.- ¿Cree que se fortalecería el Congreso con la reelección de Senadores y Diputados?**

Bueno, evidentemente estará en discusión, en el Congreso es parte de la reforma del Estado que tiene que ver básicamente con las competencias de los poderes, y también con el perfeccionamiento de las labores legislativas que desempeñan los diputados y los senadores. Hay muchas propuestas, si tu te has puesto ha revisar en cuanto a iniciativas que se discuten en el congreso en esta materia, hay muchas propuestas, pero esta prosperando aquella que efectivamente se inclina por la reelección de los diputados y de los senadores.

2.- ¿Qué características debería tener tal Reforma, en este ámbito, y para que tipo de diputados y senadores, uninominales o plurinominales ambos o nada mas alguno de ellos?

Pues, evidentemente, que esto también esta en discusión, y hay varias iniciativas al respecto, hay quien considera que este sistema mixto respondía a ciertas necesidades del sistema político, en el concepto del régimen prisita, precisamente para mostrar un congreso mas equilibrado mas plural, pero que ahora quizá ya no se justifica, ni el número efectivo de Diputados que tenemos, ni tampoco que tampoco que se mantenga la forma mixta, en todo caso cuando se habla de reelección de diputados, yo siempre estaría en defensa, de que este es un cargo que depende básicamente de sufragios, de tal manera que las mixtas plurinominales a mí no me convencen para esa perspectiva, es decir, un diputado también tiene que ganarse la reelección con su trabajo, entonces así como se premia y se castiga el trabajo de las autoridades políticas a nivel de Gobernadores, a nivel del Presidente de la República, yo creo es tiempo que la reelección estimule también el trabajo de los Diputados, y que se gane su reelección.

3.- ¿Reelección ilimitada o limitada a cuántos periodos?

Yo participe en la Comisión de estudios para la Reforma del Estado que coordinó Porfirio Muñoz Ledo, y en la comisión hubo finalmente una propuesta en este sentido, que yo en lo general comparto, y que tiene que ver con esto que te decía, es decir; se hablaría de reelección de nos más de tres periodos consecutivos, y después habría un periodo en que no puede ser reelegido, por el tiempo que fue diputado y que quizá después habría que pensar en la posibilidad, si el Diputado está en condiciones de seguir o si tiene vocación para esto, de abrir una nueva posibilidad de reelección, en el caso de senadores sería distinto, porque evidentemente su periodo es mayor de tal manera que allí estamos hablando de una reelección continua, después del primer periodo, porque este es un cargo de mucha importancia en términos de la representación proporcional por las labores tal y como está diseñado el Senado en cualquier país de tipo bicameral, entonces es muy importante que ahí halla renovación en la Cámara de Diputados.

¿Es viable en este caso la propuesta del PAN, del Diputado Germán Martínez Cazares, que fue presentada este año: “Los Senadores Propietarios, o los Suplentes, que hubiesen estado en ejercicio podrán ser electos para el periodo constitutivo, y los Diputados Propietarios o Suplentes que hubieran estado en ejercicio podrán ser reelectos hasta en tres periodos consecutivos, los Senadores y Diputados Propietarios que hayan sido electos en términos del anterior inciso, no podrán ser electos para un periodo inmediato con el con el carácter de suplentes”?

Pues en parte tiene coincidencias con lo que yo planteaba, con esta propuesta de la comisión, lo único que varía, lo que te quiero decir es que el número, los detalles me resultan hasta cierto punto irrelevantes, esto debe depender de los consensos, y sobre todo de los consensos con la idea sustantiva que está detrás de la reelección, que básicamente es la única idea que debe prevalecer es la profesionalización del trabajo legislativo, entonces en aras de la profesionalización pues todo lo que signifique admitir la reelección bajo ciertos parámetros, en los cuales todos los partidos estén de acuerdo, pero que estén de acuerdo sobre todo con esta idea de profesionalización, en todo caso están de acuerdo con que es necesario, la reelección, la no reelección es parte sobre todo constitutiva, en el terreno ideológico,

fundacional del régimen, de que nace en una revolución con esta consigna y a consecuencia se ha trasladado a los cargos de elección popular, pero me parece que es obsoleta, es decir ningún régimen político democrático hoy en día admite este tipo de cláusula de impedimentos, y ni siquiera para el Presidente de la República.

Bueno esta pregunta también va relacionada con lo que me decía de que los Plurinominales, que no estaba de acuerdo con su reelección, y aquí no hay ninguna cláusula que diga que ellos no puede, entonces con esta reforma que se haría ellos si se podrían reelegirse.

No, eso si no lo veo viable, yo insisto que un Diputado tiene que ganarse el puesto con la elección producto de su trabajo, y de tal manera que las listas plurinominales, de entrada yo no las comparto, como sabes y me parece que mucho menos en las perspectiva de la reelección, definitiva.

En cuánto a la selección interna de los Candidatos, ¿cree usted que los partidos están preparados para reformas estatutos internos?

Este es un tema, precisamente sobre esto escribí la semana pasada en el universal, yo creo que hay un debate al respecto, sobre, es decir un debate sobre la necesidad de democratizar los estatutos internos de nominación de candidatos, entre las perspectivas del año 2006, evidentemente me parece que los partidos están preocupados en este sentido , pues porque se arrastran todavía las inercias del pasado, y hay amplios sectores del sistema político, y en la perspectiva de la contienda electoral pues tienen, un poco que demostrarse ante los electores, como democráticos , como transparentes, en sus mecanismos, sin embargo; y aquí entre paréntesis te diría, que esto es explica en el México contemporáneo cierta necesidad de transparentar los procesos de selección interna, pues por el pasado que tuvimos, pero que no necesariamente en una democracias consolidada esto es así, es decir, la mayoría de las democracias, no existe democracia interna de los partidos, incluso hay una formula planteada por un politólogo Adan Chepowski, que sostiene para que haya democracia electoral en un régimen político, no se corresponde necesariamente o es inversamente proporcional a la democracia de los partidos políticos, aquí es muy interesante como planteamiento, él evidentemente hace una serie de constataciones científicas, para llegar a esta conclusión, pero en todo caso

en México si hay necesidad de que los partidos que están tan desacreditados, tan golpeados en su credibilidad, en un legitimidad, que si requieren en muchas de las elecciones, procesos internos. Entonces, independiente, de las posibilidades que haya para que reformen estatutos y hacer mas democrático los procesos internos, me parece que dado las actuales condiciones de los partidos en México, se vuelve una obligación, es decir los partidos tienen que buscar los mecanismos, tienen que ser lo suficientemente ingeniosos, audaces, etc., para reformar sus estatutos y entrarle a la contienda, de otra manera bajaran sus posibilidades de aspirar al poder.

¿En caso de aprobarse la Reforma, cuáles serían las consecuencias en el sistema de Partidos, si es que hubiera alguna consecuencia?

Mira, no necesariamente hay una relación directa entre reformas al cuestión de la reelección y el sistema de partidos, no licita una relación directa en este sentido, el sistema de partidos, básicamente se constituye como resultado de la propia competencia en un proceso electoral, entremos a la definición de factores, en consecuencia la configuración del sistema de partidos, depende mas de la propia competencia entre los partidos, ahora las reformas relativas a la reelección creo que solamente influyen en, mas que el sistema político yo creo que influyen sobre todo en la profesionalización del trabajo legislativo, me parece que es el único beneficio inmediato, querer ver mas, es un poco arriesgado, no lo veo de momento.

JOSÉ WOLDENBERG (MAYO DEL 2004)

1.- ¿Cree que se fortalecería el Congreso con la reelección de Senadores y Diputados?

Si, yo soy de la idea de que permitir la reelección inmediata de legisladores, serviría para fortalecer al congreso, por la vía de ofrecer la posibilidad profesionalización de los diputados,

¿Esa sería la ventaja que usted ve más a la vista?

Sin duda alguna, creo que tenemos hoy un congreso con altos grados de amateurismo. Precisamente porque no existe la posibilidad de hacer una carrera legislativa, ahora hay que apuntar que esta posibilidad de la reelección inmediata también tiene condiciones políticas para darse. Hubiese sido un absoluto error, que

en un sistema de partido casi único, de partido hegemónico, donde no había competencia electoral, se hubiese establecido una medida como esta, dado que hoy existen auténticas condiciones de competencia, entonces a lo que estaríamos abriendo la puerta es para la posibilidad reelección, no para al reelección eso dependería de lo electores, y creo que ganaríamos en profesionalismo del congreso.

¿No vería como amenaza el que se formen cotos poder muy grandes dentro de las cámaras, al permitir la reelección?

Lo que creo yo, es que tendríamos hoy, legisladores que podrían aspirar a hacer una carrera en las cámaras, como sucede en prácticamente todos los pises europeos y prácticamente en todos los países de América latina, ahora dado que tenemos un sistema competitivo, esos legisladores tendrían que pasar la prueba de las urnas, y si los electores consideraran que no han cumplido con su trabajo, pueden removerlos, ahora bien, en lo que hay que pensar sobre todo también, es que el congreso tiene una centralidad que no tenía en el pasado, el congreso se ha convertido auténticamente en un poder autónomo, y es necesario que el conocimiento que existe en el congreso sea similar o superior al de las dependencias del poder ejecutivo, y eso es muy difícil lograrlo, con unos legisladores que solamente están un tiempo muy limitado en el congreso, claro ninguna medida por si misma es una varita mágica que lo resuelva todo, entonces, esas serian las ventajas, claro tendría desventajas, eventualmente digamos que se dice que forma parte de la disciplina partidista, yo creo que no, porque en México acuérdesse que los partidos siguen siendo los únicos autorizados postular a los candidatos, pero yo lo planteo como una medida que exige mas virtudes que defectos, y no como hacen otros, como si como si se tratara del sobrero de mago, del cual va a salir la virtud parlamentaria yo creo esto serviría para fortalecer y para profesionalizar el Congreso.

2.- ¿Qué características debería tener una reforma de reelección legislativa, esto es para que tipo, qué tipos de Diputados, uninominales o plurinominales, si sería limitaada a ciertos periodos o ilimitada como en Estados Unidos?

Bueno, yo creo que por razones pragmáticas, pragmáticas, yo creo que deberíamos poner un limite de la reelección continua, porque ese podría ser el punto de encuentro de la diferencia, en cambio creo que una reelección ilimitada o la

posibilidad de una reelección ilimitada sería muy difícil que las diferentes fuerzas políticas lo aprobara. entonces yo creo que esa podría ser una buena posibilidad de poner límite a la reelección tanto para Senadores, como Diputados, y en el caso plurinominales o uninominales, yo creo que la reelección debería ser para ambos, aunque se que en el caso de los plurinominales va a ver mucho mayores obstáculos, porque, porque muchos dirán que a través de esta vía lo que aparecerán, serán solamente los cuadros que decidan las direcciones de los partidos, pero yo no veo en esto nada malo, aunque se que tiene muy mala prensa y muy mala opinión publico, yo creo que si los partidos consideran que determinados cuadros deben estar de manera continua en el congreso, también con un límite temporal, no debería haber tanta oposición. Pero otra vez, esa es mi opinión, creo que eventualmente nada de aras de un acuerdo político, lo que se podría establecer en primera instancia solo los uninominales, de tal suerte que sean los electores los que decidan quienes se quedan y quienes se van, pero yo creo que podría ser en ambos casos.

A continuación leeré la propuesta del Diputado Martín Cazares, a ver qué le parece, Senadores Propietarios y Suplentes podrán ser reelectos para un periodo consecutivo, los Diputados Propietarios y Suplentes que hubieren estado en ejercicio pudieran ser reelectos hasta en tres periodos consecutivos. En ambos casos podrían estar doce años, puede ser una buena formula de acuerdo a lo que acabo de decir, podría ser eventualmente una formula de encuentro de las diferentes reformas.

En cuanto a la selección interna de los candidatos, ¿cree que los partidos políticos estén preparados para cambiar sus estatutos y adecuarlos a esta reforma?

Bueno las formulas de selección de candidatos varían de partido a partido, hay quien lo esta haciendo a través de asambleas, distritales o estatales, hay quienes lo están haciendo por votación universal, secreta y directa, yo creo que cualquiera de las vías selectivas es correcta, siempre y cuando este claramente establecido en los estatutos, yo creo que si la elección de candidatos se hace a través de asamblea de delegados es un vía correcta, se utiliza en muchos lugares del mundo, ahora si se quiere experimentar con votaciones universales, que sean de afiliados, o sean

incluso abiertas a todos los ciudadanos. Pues también se puede hacer, es decir eso depende de lo que decidan los afiliados de los propios partidos, y no veo que eso rime en ningún momento con el tema de la posible reelección.

¿Es decir que ahora con los estatutos que tienen en los diferentes partidos se podría hacer, sin ningún problema?

Porque todos los estatutos de los partidos establecen que todos los candidatos tienen que ser, digamos, tienen que ser electos por la vía democrática, es lo correcto, ahora, hay quien está planteando, evolucionar hacia la creación de una ley de partidos, en donde en esa ley se establecieran una serie de mínimos de lo que tiene que asimilar los estatutos partidistas, pero yo no sujetaría una cosa a la otra, si podríamos ir a una reforma que permitiera la reelección sucesiva, hoy las fórmulas de elección de los candidatos que hoy tienen los partidos,

En caso de aprobarse esta reforma, como la planteo, ¿tendría algún efecto dentro del sistema de partidos?

Bueno hay quien dice que esto les daría mayores grados de autonomía, ya lo comentábamos en los diputados y senadores, en relación a los partidos, porque entonces su dependencia de los electores, y no de los diferentes partidos, yo creo que esto es cierto a medias, sin duda alguna, la posibilidad de una carrera parlamentaria en el caso de los diputados uninominales, o de los senadores. Sin duda alguna su contacto mucho más estrecho con los electores, tendrían que estar volteando para tratar de atender las necesidades de su cuerpo electoral, pero no hay que perder de vista como ya le señalaba que en México todavía es correcto el monopolio de la postulación de candidatos de los partidos políticos, entonces en este sentido yo creo que seguiría habiendo una cierta disciplina partidista, que además es necesaria para el buen funcionamiento de cualquier órgano.

DR. DIEGO VALADÉS (MAYO DEL 2004)

1.- ¿Cree que se fortalecía el Congreso con la reelección de legisladores y Diputados?

Si por supuesto, fundamentalmente porque los legisladores tendrían una mayor autonomía con relación al Gobierno, y con relación a la estructura partidaria.

Con relación al gobierno porque en muchos casos, el establecer una carrera parlamentaria o congresual en el País, quienes determinan responsabilidades como representantes en la Cámara de Diputados, en la Cámara de Senadores o en los Congresos locales tienden a buscar otras opciones de actividad política, y lo hacen en los Gobiernos, y solamente hay dos opciones de actividad política, los gobiernos o los Congresos, y esto significa que quienes están en el Congreso, y van a concluir sus responsabilidades tienden a procurar en las estructuras gubernamentales acciones que les permitan continuar con su carrera política, esto es legítimo que ocurra así, pero afecta la independencia del poder legislativo en los dos niveles estatal y federal, por tanto con la reelección se ganaría independencia de quienes podrían reelegirse.

¿Entonces estaría a favor de la reelección legislativa?

Sí, totalmente.

¿Qué características deberá tener una reforma en este sentido, para que tipo de Diputados uninominales o plurinominales?

Estoy convencido de que debe abrirse para todos los Diputados, y a todos los Senadores, como usted sabe hay Senadores de Mayoría, primera minoría y Representación proporcional, estoy convencido de que todos los Legisladores pueden ser propuestos para ser reelegidos, y ya sería la Sociedad con su voto quien determinaría quien debe ser reelegido. Si un Senador que accedió al Senado por haber obtenido la primera minoría a lo mejor en la segunda elección tiene la mayoría o viceversa; y creo por otra parte, que conviene que los legisladores que fueron elegidos por el método de representación proporcional también tengan la posibilidad de la reelección, por que son ellos quienes le permitirían a los partidos configurar también una presencia a los dirigentes de los partidos.

¿Deberá ser una reelección limitada o ilimitada?

Creo que debería ser ilimitada totalmente, creo que los límites los debería poner el ciudadano con su voto, pero como entiendo que hay muchas reservas todavía en cuanto a la reelección de los legisladores, entonces también me parece razonable que en una primera fase se adopte la reelección con límites.

¿Limitada a cuántos periodos?

A los mas que se pudieran, pero conozco la iniciativa, y plantea ahí que los Diputados puedan ser reelegidos dos veces mas, y los Senadores puedan ser reelegidos solamente una vez más, o sea que estén en sus puesto doce años. No me parece lo ideal, pero hay que ver si es lo más aceptable para el mayor número de Diputados.

¿Cómo le parece la propuesta del Diputado Germán Martínez Cazares?

Me parece razonable.

¿En cuánto a la selección de los Candidatos, cree que están adecuados los Partidos en sus estatutos internos?

No, todavía están muy rezagados con estructuras muy resistentes, y todavía no han establecido reglas calaras para la selección interna de sus candidatos, y precisamente deberán trabajar en materia de legislación interna.

¿En caso de aprobarse, habría consecuencias en el sistema de partidos, y cuáles serían?

Sí, estoy convencido de que habría consecuencias muy importantes, porque permitiría consolidar al Sistema de Partidos; porque los actores fundamentales de una democracia son los Ciudadanos, y los partidos políticos a través de los cuales los Ciudadanos se expresan, sin partidos, no se consolidan. En el caso de los Estados Unidos, me gustaría pensar en la estructura de sus partidos, en el nivel red que tienen en su estructura.

La reelección permite la consolidación de los partidos, entre otras cosas porque les da la oportunidad a los miembros de los partidos que participen en los procesos electorales de consolidar su presencia por un periodo más o menos extenso, más o menos amplio, dentro de cada una de las Instituciones electorales.

Esto le da estabilidad a los partidos, les da confiabilidad a los partidos, y genera mayores niveles de identificación de los Ciudadanos, no solo con sus representantes, sino con los partidos.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre Pedro, El sistema de partidos mexicano en el umbral de una nueva era, en: Partidos políticos y representación en América latina, Venezuela 1988, Ed. Nueva sociedad.
- Alcocer Jorge. "El ciclo de las reformas electorales", en Voz y Voto, N. 45, México, noviembre de 1996,
- Becerra Ricardo, Salazar Pedro, Woldenberg José, "La mecánica del cambio político en México". México, 2000, Ed. Cal y arena.
- Centro Interamericano de asesoría y promoción electoral (CAPEL) "Diccionario electoral", Costa Rica, 1989, Ed., CAPEL.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México 2003, Ed. Porrúa.
- Córdova Arnaldo, "La formación del poder político en México", México decimoséptima reimpresión 1991, Ed. Era.
- Coordinación de estudios históricos, políticos y sociales, "Planes políticos revolucionarios", editados por el PRI, México 1993.
- Cosío Villegas Daniel, "El sistema político mexicano las posibilidades del cambio", México 1982, Cuadernos de Joaquín Mortiz.
- "Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones", tomo VII, editado por la Cámara de diputados, México 1944.
- "Diario de debates de la Cámara de Diputados", 13 de octubre de 1964.
- Duverger Maurice, "Los partidos políticos", México, Décimocuarta reimpresión, 1994, Ed. FCE.
- Duverger Maurice, Sartori Giovanni, "Los sistemas electorales", Serie Cuadernos de CAPEL, Costa Rica, 1988, Ed. EDUCA.
- Dworak Fernando F. (Coordinador), El legislador a examen, México 2003, Ed. FCE.
- González Casanova Pablo, El Estado y los partidos políticos en México, Ed. Era.
- Kees Van Der Heijden, "Escenarios: El arte de prevenir el futuro", México. 1998.
- Luis F. Aguilar Villanueva, "Presidencialismo y sistema político mexicano"
- Meyer Lorenzo en "Nuestra comunidad" (revista de difusión académica de la Universidad iberoamericana), Página 6, Número 99, Nueva Época.

- Navarro Fierro Carlos M. Coord. Elecciones presidenciales y legislativas en América. Estudio comparado de 20 países. Colección de sistemas políticos y electorales contemporáneos. Cuadernos de divulgación editados por el IFE, México 2000.
- Nohlen Dieter, en "Diccionario Electoral", tomo dos, México, 2003, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Nohlen Dieter, "Sistemas electorales", Venezuela, 1995, Ed. Nueva sociedad.
- Ramírez Plascencia Jorge, "Futuro y prospectiva", Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo. Universidad de Guadalajara.
- Pedro Aguirre, Coord. Estados Unidos, colección: "Sistemas políticos y electorales contemporáneos", editado por el IFE, México 1999.
- Sartori, Giovanni, "Elementos de teoría política", Madrid, 1992, Alianza Editorial.
- Sartori- Giovanni. "Partidos y Sistemas de Partido". Madrid. Ed. Alianza Universidad. 1987.
- Valadés Diego, "Constitución y democracia", México 2000, UNAM.
- Valdez Leonardo, "Elementos para el análisis político del nuevo código electoral", en: Polis 90 anuario de sociología UAM, México, 1990.

Páginas de Internet

- Aziz Nassif Alberto, en: www.memoria.com.mx/159/Aziz/htm
- www.camaradediputados.com.mx/diario
- De Andrea Sánchez Francisco José, "Reelección legislativa consecutiva: una iniciativa de reforma riesgosa", en
-
- Foro "La reelección legislativa", Organizado por el Senado de la República en coordinación con la Red Mexicana por la Democracia de Calidad y el capítulo mexicano de la Universidad Estatal de Nueva York. México, D.F, 5 de noviembre del 2003. En: