UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

La reelección inmediata de legisladores y su profesionalización en la Reforma Político-Electoral de 2013 en México

Tesina que para optar por el grado de licenciado en ciencias políticas y administración pública (opción ciencias políticas)

Presenta

JOSÉ DEL CARMEN ENRÍQUEZ ROSADO

Tutora

DRA. GRACIA MIREYA OJEDA MARÍN

México, D.F., marzo de 2016

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

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.

A mis hijos: Adrián, Isabel y Lucía
A Margarita,
A Maye
A toda mi familia

A mis estimados compañeros Gerardo Ramírez Vidal, Dione Anguiano, Raúl Tadeo Nava, Ulises Lara, Carlos López y Carlos Adampol;
a quienes reconozco su amistad, su apoyo y su gran capacidad.

Expreso mi admiración, aprecio y cariño a mis profesores,
a mi Facultad de Ciencias Políticas y a la que por la raza hablará el espíritu:
la Universidad Nacional Autónoma de México.

ÍNDICE

Introducción 4

Capítulo 1 8

LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL DE 2013-2014

Y LA REELECCIÓN CONSECUTIVA

La reelección en la historia política de México 11

La Reforma Político-Electoral de 2013-2014 17

Reformas constitucionales 18

Reformas a las leyes secundarias 20

La operación de la reelección consecutiva de legisladores federales 21

Capítulo 2 23

LA PROFESIONALIZACIÓN LEGISLATIVA EN MÉXICO

La profesionalización política 29

La profesionalización política en México 25

La ambición política 28

La profesionalización legislativa 31

El presidencialismo y el Congreso de la Unión 32

Los gobiernos divididos a partir de la movilización política de 1988 33

El Pacto por México y la Reforma Político-Electoral 35

Las falacias de la reelección consecutiva 35

La profesionalización legislativa no depende de la reelección consecutiva 37

Reelección informal 37

El carácter global de la reforma: sus propósitos reales 39

Capítulo 3 41

LOS EJES BÁSICOS PARA LA PROFESIONALIZACIÓN LEGISLATIVA

La experiencia política 41

La especialización: las comisiones legislativas 44

Capítulo 4 48

LAS NUEVAS RELACIONES DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL

La relación entre el Poder Ejecutivo Federal y el Poder Legislativo 48

La relación con los electores 58

La democracia, distante del progreso 61

¿A quién representa el legislador? 63

Nuevas fórmulas de legitimación 63

Conclusión y reflexiones 66

Anexos

Anexo 1. Cuadro sinóptico de las reformas político-constitucionales 69

Anexo 2. Comparativo entre sistemas políticos: Brasil, Estados Unidos y México 74

Anexo 3. Comparativo con el sistema electoral con reelección inmediata o consecutiva en Brasil, Estados Unidos y México 91

Anexo 4. Comparativo del proceso de elección de candidatos del PAN, PRD y PRI 93

Referencias bibliográficas 96

Introducción

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el conjunto de reformas político-electorales aprobadas por el constituyente permanente.[1] En él aparece la reinstauración de la reelección consecutiva para senadores, diputados federales y locales, así como para el ayuntamiento municipal (ver artículos 59, 115 y 116).[2]

El tema de la reelección de los legisladores federales queda plasmada en el decreto presidencial de la siguiente forma: «Artículo 59. Los senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato».[3]

Una de las premisas principales en las que se basa la exposición de motivos es que la reelección inmediata conlleva ventajas; entre otras, la de profesionalizar la carrera de los legisladores y disponer de representantes más calificados para desempeñar sus facultades, a fin de propiciar un mejor quehacer legislativo en beneficio del país y abonar un mejor entorno para la construcción de acuerdos.

Lo que se ha escrito y dicho al respecto es abundante, y no es posible abordarlo en esta investigación en su totalidad. Sin embargo, destacamos los puntos de vista de algunos autores y actores en la vida electoral del país acerca de las modificaciones constitucionales antes mencionadas, particularmente lo relacionado con la profesionalización legislativa.

---

[1] Poder Ejecutivo Federal, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral, *Diario Oficial de la Federación*, *www.dof.gob.mx*

[2] Además, su contenido va desde el otorgamiento de autonomía constitucional al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, hasta transformar al Instituto Federal Electoral (IFE) en un Instituto Nacional Electoral (INE) con atribuciones para intervenir además en las elecciones en las entidades federativas.

[3] Poder Ejecutivo Federal, *op. cit.*

Se pueden distinguir dos grandes modos de observar el fenómeno; uno subraya las ventajas de la reelección y el otro es crítico de la reforma. El primer punto de vista a favor destaca la construcción de carreras parlamentarias federales y locales, pues hasta ahora la renovación total en cada legislatura representa una pérdida de la experiencia adquirida por legisladores salientes y el costo político es alto dado el poco conocimiento de los legisladores noveles entrantes. En ese sentido, se carece de diputados o senadores con memoria viva del período anterior; aun cuando se acompañe con la creación de instituciones de apoyo profesional a la tarea legislativa, se requiere un grupo de legisladores expertos y capaces de ofrecer continuidad a los trabajos en las cámaras.

El punto de vista contrario apunta a los beneficiarios de la reforma y aduce que la demanda de reformas electorales ha sido promovida por los mismos actores o grupos políticos que hoy mismo se benefician de la reforma.[4] En tal sentido, se señala la carencia de voluntad política de ellos para desprenderse de sus cotos de poder.

Más bien —se dice—, no se busca cumplir el supuesto propósito de aumentar la rendición de cuentas y restablecer el vínculo entre representantes y representados, pues se propuso una reelección que no cumple con las consecuencias políticas deseadas:[5] una mayor profesionalización de los legisladores y el mejor cumplimiento de la rendición de cuentas.

A nuestro juicio, la actividad de los congresistas tiene como objetivo responder a las demandas de sus representados a través de iniciativas de ley, supervisar y controlar la acción del gobierno e influir en sus políticas mediante la discusión pública y, en su caso, modificar las propuestas del Ejecutivo; para ello se requiere de la profesionalización de los legisladores, pero ésta no se logra con la reforma indicada.

---

[4] Javier Aparicio, Voto razonado, *Excelsior*, México, 26 de octubre, 2013, *http://www.excelsior.com.mx/opinion/javier-aparicio/2013/10/26/925419*

[5] María Amparo Casar, «Reelección legislativa: un vil engaño», *ADN Político*, México, 5 de diciembre de 2013, *http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/12/05/maria-amparo-casar-reeleccion-legislativa-un-vil-engano*

El estudio de la profesionalización legislativa podría ubicarse en cuatro elementos:

a) experiencia legislativa
b) carrera legislativa
c) capacitación
d) cuerpo de apoyo legislativo[6]

Según Rose Ackerman, la profesionalización es una especie de mezcla de deber y pragmatismo, pues los legisladores deberán ejercer sus funciones legislativas con honestidad, ya que su futuro político estaría en riesgo si fueran expuestos como corruptos o como gestores de favores para amigos o personas influyentes.[7]

Otra acepción define la profesionalización legislativa como inaplicable, y sólo es atribuida a la experiencia del legislador.

En el tema de la reelección como factor para la profesionalización legislativa, intervienen los intereses de los partidos, las relaciones entre los núcleos de poder, la ambición política, etc., temas que se abordarán en el desarrollo del presente trabajo.

* * *

La restauración de la reelección inmediata de legisladores colocará al estado en una situación inédita, pues las nuevas reglas del juego en el ejercicio del poder y asimismo los nuevos roles de los distintos actores políticos institucionales y no institucionales transformarán el sistema político mexicano.

Esta investigación permite conjeturar si las reformas llevarán a un alto nivel de profesionalización la actividad legislativa; pretende aportar una reflexión acerca de la realidad actual y las mejores soluciones teóricas y prácticas que se derivan de tales fenómenos a partir del análisis de la reelección inmediata de legisladores. Lo

---

[6] Laura Valencia Escamilla, «Elites parlamentarias y profesionalización legislativa en México», *El Cotidiano*, núm. 155, mayo-junio, 2009, *http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32512745008*

[7] Susan Rose-Ackerman, «La profesionalización del poder legislativo mexicano. Experiencias del Congreso de los Estados Unidos», Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, *http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/967/8.pdf*

que se pretende con el presente trabajo es conformar un conjunto de conocimientos cuyos resultados abrirán nuevos derroteros para el conocimiento político del estado mexicano; de manera particular, consideramos que se debe cruzar el umbral entre la situación actual y un campo nuevo, pues el régimen presidencialista con el extremado poder de que dispone, a pesar del pluralismo existente, se mantiene incólume.

La ciencia política en México está inmersa en una sociedad activa por múltiples fenómenos y en un contexto internacional donde surgen nuevas corrientes de pensamiento. Queremos, aunque sea en mínimo grado, auspiciar una reflexión crítica acerca de nuestro sistema político, esclarecer conceptos y colocar nuestra disciplina en un contexto donde su desarrollo es continuo.[8]

De las reformas políticas realizadas en 2013 nos interesa reflexionar en la respuesta a la pregunta: ¿La reelección inmediata de legisladores federales contribuye efectivamente a la profesionalización de la labor legislativa?

Nos proponemos varios objetivos: uno de carácter general, que es el de establecer la dimensión y las consecuencias de estos cambios político-electorales en la vida política de México en relación con la profesionalización, y dos objetivos particulares:

1. Explicar el proceso político a los que dará lugar y sus efectos colaterales en el sistema político mexicano.
2. Determinar la operación de la profesionalización de la labor legislativa en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores.

[8] Héctor Zamitiz Gamboa, «Origen y desarrollo de la ciencia política», *Convergencia*, núm. 20, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 6 de septiembre de 1999, *http://www.redalyc.org/articulo. o el a?id=10502003*

Capítulo I

La Reforma Político-Electoral de 2013-2014 y la reelección consecutiva

El presente capítulo hace un sucinto recorrido de la evolución del Poder Legislativo en México, particularmente en relación con la reelección consecutiva de legisladores, que comprende desde los albores de la vida independiente hasta la restauración de esa práctica en la reciente reforma político-electoral de los años 2013-2014. Su objetivo consiste en contextualizar la reforma reelecionista objeto de estudio del presente trabajo.

La reelección en la historia política de México

Durante los primeros ochenta años de vida independiente, el país vivió vicisitudes en las que se confrontaron visiones diferentes y contrapuestas en cuyo centro se encontraba la definición de una república federal o centralista.

Aun cuando se tenía como base común la instauración de un sistema democrático fincado en la representación de una ciudadanía censitaria, la independencia no logró sino mostrar el choque entre los diversos proyectos existentes para delinear el perfil social, económico y político de una nación en proceso de construcción.

Durante las primeras décadas de vida independiente, la reelección consecutiva de legisladores en México estuvo prohibida[9] tanto en la Constitución de Cádiz como en la de Apatzingán.[10] Era permisible, no obstante, la reelección no consecutiva.

---

[9] Cortes de Cádiz, *Constitución Política de la Monarquía Española*, México, 19 de marzo de 1812, *http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1812A.pdf*

[10] Carlos María Bustamante, *Cuadro histórico de la Revolución Mexicana*, Imprenta de J. Mariano Lara, México

El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana fue el documento fundador de la República Federal, en cuyo artículo quinto estableció: «La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal»; estableció, además, la división de poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El sistema electoral permitía la reelección inmediata y establecía las cualidades y las restricciones para ser diputado, senador y presidente de la república. El sistema electoral era indirecto; se sometía a elecciones primarias y secundarias hasta arribar a una especie de colegio electoral donde los delegados electos elegían a su vez a los diputados.[11] En un comentario acerca del Nuevo Congreso, Lucas Alamán describe el resultado de la elección de los congresistas constituyentes de 1824: «El nuevo Congreso […] en su mayoría [integrado] por federalistas, también fueron nombrados algunos centralistas, unos y otros igualmente enemigos de Iturbide. Los masones perdieron la preponderancia que tenían en el congreso anterior, y los monarquistas quedaron excluidos, no siendo reelegidos Fagoaga, Tagle, ni otros».[12]

Tal fue el gran salto que dio el constituyente en el alumbramiento de la nueva nación; sin embargo, el sistema electoral permaneció igual en el período de régimen unitario (1835-1846) y en el Acta de Reformas de 1847, donde se restablecía la legitimidad de la Constitución de 1824. Mariano Otero solicitó hacer acompañar el dictamen de su voto particular. En él criticaba el sistema electoral de elecciones indirectas en tercer grado:

> La simple razón natural advierte que el sistema representativo es mejor en proporción que el cuerpo de representantes se parezca más a la nación representada. La teoría de la representación de las minorías no es más que una consecuencia del sufragio universal: porque nada importa que ninguno quede excluido del derecho de votar, si muchos quedan sin la representación, que es el objeto del sufragio.[13]

---

[11] Eduardo Castellanos Hernández y Fernando Zertuche Muñoz (coords.), «La Constitución de 1824», en *Enciclopedia parlamentaria de México*, serie IV, volumen III, tomo I, *Sistemas electorales de México*, IFE/Instituto de Investigaciones Legislativas-Cámara de Diputados, México

[12] Lucas Alamán, «Conferencia con los comisionados españoles. Rompimiento de las hostilidades por el castillo de San Juan de Ulúa», FCE, en *Historia de México*, volumen 5, México,1985

[13] Mariano Otero, «Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la República Mexicana», en *Sistemas electorales de México*, IFE/Instituto de Investigaciones Legislativas-Cámara de Diputados, México

Este sistema electoral permaneció con algunas variaciones hasta que fue interrumpido por el Estatuto del Imperio, dirigido por Maximiliano de Habsburgo en 1864, cuando hizo desaparecer el Congreso.

Una vez restaurada la República en 1867, se convocó y se llevó a cabo la elección de los supremos poderes conforme a la Ley Electoral del 12 de febrero de 1857. Porfirio Díaz se postuló a la presidencia de México, pero fue derrotado ampliamente por Benito Juárez.

En 1870, Porfirio Díaz se presentó como candidato presidencial contra el presidente Juárez y el vicepresidente Sebastián Lerdo de Tejada. En 1871 hizo las denuncias de fraude en las elecciones de julio ganadas por Juárez, quien fue confirmado como presidente por el Congreso en octubre. En respuesta, Díaz lanzó el Plan de la Noria, cuyo objetivo, si se lograba el triunfo, era «que ningún ciudadano se imponga y perpetúe en el ejercicio del poder, y ésta será la última revolución».

Tras la repentina muerte de Juárez, el 9 de julio de ese año, Lerdo de Tejada asumió la presidencia de forma interina y ofreció una amnistía a los rebeldes. Díaz aceptó y se retiró.

En 1874, fue elegido al Congreso. El gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada enfrentaba disturbios civiles y militares. Díaz planeó una rebelión contra la reelección de Lerdo de Tejada con el Plan de Tuxtepec, que postulaba «la no reelección del Presidente de la República y Gobernadores de los Estados». Varios meses después, en noviembre de 1876, Díaz regresó a México y derrotó a las fuerzas del gobierno. El 12 de mayo de 1876, ocuparía la presidencia provisional de México y luego de forma electa. La reelección de diputados se mantuvo.

La dictadura de Díaz fue interrumpida por una revolución encabezada por Francisco I. Madero y su partido antirreeleccionista, cuya premisa democrática fue el sufragio efectivo y la no reelección. La dictadura fue cimbrada en las elecciones efectuadas a mediados de 1910, pues ante el supuesto triunfo del dictador los antirreleeccionistas alegaron fraude.

Ante la obstinada dictadura, Madero convocó a la rebelión armada en noviembre de 1910; la respuesta vino de inmediato y la violencia se prolongó hasta a fines de mayo de 1911. Díaz renunció a la presidencia. Francisco León de

la Barra ocupó el interinato con el compromiso de convocar a nuevas elecciones presidenciales, desmovilizar a los rebeldes y legitimar la llegada de Francisco I. Madero a la Presidencia en 1911. En noviembre de ese mismo año, Madero es electo presidente de la República, lo que terminó con la oligarquía porfirista y abrió paso a las clases subordinadas.

La magnitud de tal acontecimiento histórico pesó más que una coyuntura electoral. El 16 de octubre de 1912 se produjo un pronunciamiento encabezado por Félix Díaz, que inició un período de inestabilidad del gobierno maderista hasta culminar con la renuncia del presidente Madero y el vicepresidente José María Pino Suárez el 19 de febrero de 1913. Con la traición de Victoriano Huerta, ese mismo día la XXVI legislatura sancionó dichas renuncias.

El asesinato brutal del presidente Madero y del vicepresidente Pino Suárez, el 22 de febrero 1913, y el regreso de una dictadura encabezada por Victoriano Huerta, provocaron el levantamiento de Venustiano Carranza, gobernador del estado de Coahuila, que con la bandera del constitucionalismo tomó las armas para combatir la usurpación. Hacia diciembre de 1913 se configuró el triunfo de los revolucionarios constitucionalistas.

El triunfo sobre Huerta planteó a los vencedores el problema del rumbo que debía seguir el nuevo sistema político, lo que desembocó en la lucha por la nueva hegemonía. Dos grandes bloques se enfrentaron: el constitucionalismo, representado por Venustiano Carranza, y las fuerzas de la Convención Revolucionaria de Aguascalientes, conformada por zapatistas, villistas y otros grupos.

La contradicción entre el proyecto constitucionalista y el convencionista era profunda y radicaba, entre otras cuestiones, en continuar con el sistema presidencialista, herencia del viejo régimen, o establecer un régimen parlamentario.

Los constituyentes carrancistas impusieron el presidencialismo, vigente hasta hoy, pero con una reforma: la prohibición expresa de la reelección presidencial. No obstante esto último, el 29 de diciembre de 1917, 53 diputados de la XXVII Legislatura presentaron un proyecto de reformas a 35 artículos de la Constitución, con el objetivo (sin lograrlo) de establecer el régimen parlamentario de la

República.[14] En consecuencia, el artículo 54 de la Constitución de 1917 quedó inalterado: «La elección de diputados será directa y en los términos que disponga la Ley Electoral».[15]

En el caso de los senadores, el artículo 58 disponía lo mismo, salvo que su período sería de cuatro años con renovación de esa cámara por mitad cada dos años.[16] En ambos casos no se menciona ninguna restricción a la reelección consecutiva; de manera que esta práctica siguió vigente.

El presidente Venustiano Carranza, tenía el propósito de postular a Ignacio Bonilla como su candidato a la presidencia de la República para el período de 1920-1924. Ante ello, Álvaro Obregón se puso al frente de un levantamiento armado con el Plan de Agua Prieta y desconocieron su legitimidad. Cuando el presidente Carranza trasladaba los poderes a Veracruz fue asesinado en Tlaxcalantongo el 21 de mayo de 1920.

El movimiento de Agua Prieta había triunfado y llegaron al poder los sonorenses Obregón, De la Huerta y Calles.

Desde 1915 hasta 1920, consumado el triunfo militar del carrancismo, se organizaron diversos partidos políticos, entre ellos el Partido Liberal Constitucionalista (PLC), el Partido Nacional Cooperatista, el Partido Laborista y el Partido Nacional.

Cuando el general Álvaro Obregón lanzó su candidatura a la presidencia de la República en 1919, el PLC obtiene la venia del caudillo para apoyarlo. Con su victoria, triunfó también el PLC en el Congreso y se volvió el partido más influyente. Esta relación se resquebraja por la actitud independiente y exigente de los congresistas del PLC ante el presidente Obregón y se rompe cuando aquél, por conducto de sus diputados, presentó en diciembre de 1921 la iniciativa para crear el régimen parlamentario.[17] Ello creó el temor en el presidente de ver que su poder

---

[14] Gerardo Ramírez Vidal, *El debate sobre el parlamentarismo en México*, Cámara de Diputados/LVII Legislatura, México

[15] Congreso Constituyente 1916-1917, *Diario de Debates*, t. II, Gobierno del Estado de Querétaro/Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Querétaro

[16] *ibid*, p. 17

[17] Vicente Fuentes Díaz, *Los partidos políticos en México*, Editorial Porrúa, México, 1996

personal y de gobernante se viera restringido y empezó por limpiar su gabinete de miembros del PLC .

En 1922 hubo elecciones de diputados federales. Aunque el PLC presentó una numerosa planilla de candidatos, el presidente Álvaro Obregón trasladó sus simpatías hacia otros partidos. El PLC estaba herido de muerte. El caudillo le había dado vida y él mismo se la quitaba.

En el proceso electoral siguiente, con el general Plutarco Elías Calles como candidato a la presidencia de la República, el partido laborista, con Luis N. Morones, se convirtió en los hechos en el partido en el gobierno. El general Calles no intervino en la selección de candidatos a diputados y senadores, lo que significó iniciar su gobierno con un Congreso integrado por personas ajenas y contrarias a su proyecto. Los gobernadores se movilizaron para lograr la mayoría de los escaños. Si bien no les quedó de otra más que aceptar al general Calles, ello no significaba someterse a él como presidente.

En los inicios de 1927, con la perspectiva de la sucesión presidencial, el general Álvaro Obregón aspiraba ocupar de nuevo la Presidencia de la República. Anunció su candidatura, mientras los grupos en el Congreso defendieron el proyecto a través de los diputados obregonistas y los diputados campesinos. El presidente Calles terminó por aceptar y fue así, como ya era casi costumbre, gobernar por decreto. El 22 de enero de 1927 emite el decreto de reforma al artículo 83 de la Constitución que contenía el principio de no reelección: permite la reelección del presidente de la República pasado el período inmediato y sólo por un período más.

El 24 de enero de 1928, Calles emite otro decreto donde se establece un período de seis años para el cargo de presidente de la República y la no reelección absoluta tanto del presidente constitucional como del interino.

En las elecciones federales del 1 de julio de 1928 el general Obregón tuvo, según las cifras oficiales, el 100 por ciento de los votos. La reelección del caudillo parecía un hecho consumado, pero el 17 de julio de ese mismo año fue asesinado por un católico fanático. La situación política se degradó rápidamente.

Más tarde se da el último cerrojazo a la reelección presidencial. El 29 de abril de 1933, siendo presidente Abelardo L. Rodríguez, decreta expresamente el principio de la no reelección para el cargo de presidente de la República.

Después de la Revolución no había sosiego; las luchas locales por el poder se mantenían: la rebelión escobarista inconforme con el interinato de Emilio Portes Gil, el movimiento cristero en el centro del país, los grupos agraristas, la campaña de los vasconcelistas, diputados desaforados y gobernadores destituidos por apoyar el levantamiento escobarista. Estos alzamientos fueron derrotados. En esa coyuntura, en su último informe, al abrir las sesiones ordinarias del Congreso el 1 de septiembre de 1928, el presidente Calles declaró:

> La misma circunstancia de que quizá por primera vez en su historia se enfrenta México con una situación en la que la nota dominante es la falta de «caudillos» [...] va a permitirnos orientar definitivamente la política del país por rumbos de una verdadera vida institucional, procurando pasar, de una vez por todas, de la condición histórica de «país de un hombre» a la de «nación de instituciones y de leyes», [lo que] debe permitirnos [...] que todos estos hechos y todos estos factores ayuden a la [...] entrada definitiva de México al campo de las instituciones y de las leyes y el establecimiento, para regular nuestra vida política, de reales partidos nacionales orgánicos, con olvido e ignorancia, de hoy en adelante, de hombres necesarios como condición fatal y única para la vida y para la tranquilidad del país.

Ese mismo día se dio a conocer el Primer Manifiesto del Comité Organizador del Partido Nacional Revolucionario, para lograr la unificación de todas las fuerzas, desterrar del país el gobierno de un solo hombre y pasar al gobierno de las instituciones. Fue así como en 1929 se creó el Partido Nacional Revolucionario (PNR), primer antecedente del actual Partido Revolucionario Institucional. El PNR había surgido para contener la dispersión y división de la «familia revolucionaria» y lograr, en cambio, una mayor centralización política. A pesar de la medida adoptada en su convocatoria, en la práctica Calles buscó centralizar el poder en su persona, ejerciéndolo durante los gobiernos de Emilio Portes Gil (1928-1930) y Pascual Ortiz Rubio (1930-1932).

Cabe destacar que este último carecía de base social y de un grupo político fuerte para resistir los embates de Calles, quien lo obstaculizó en su gestión a

través de miembros de su gabinete y sus diputados, obligándolo a dimitir, dadas las «diferencias de personalidad, no de principios políticos».[18] En su lugar quedó Abelardo L. Rodríguez (1932-1934). Ese período fue conocido como el del «jefe máximo», o «maximato».[19]

Calles se propuso crear el partido del estado, el cual desde su nacimiento reveló una disciplina en sus miembros propia de caudillos y políticos que habían encontrado en el espíritu de cuerpo y en las jerarquías de mando una fuente de seguridad y poder. En el terreno legislativo colaboró disciplinando a los diputados, pues eran diputados de un partido, de un solo partido y le debían disciplina.[20]

Aun con el peso político de Calles, el Congreso dificultaba la labor legislativa del presidente en turno, pues los diputados obedecían a partidos locales o al gobernador local. Ante tal situación, Calles se percató de la necesidad de una mayor centralización política, y buscó eliminar a los diputados adversos a través del acotamiento de sus actividades.

Para llevar a cabo lo anterior convocó a una convención del PNR en octubre de 1932 con la finalidad de acordar la no reelección, con el siguiente argumento, entre otros:

> Desde los principios de la vida independiente de México, la no reelección es una tendencia nacional, representa un anhelo de libertad, porque la tesis contraria se ha traducido a través de nuestra historia en el continuismo de un hombre o de un grupo reducido de hombres en el poder, que hacen degenerar a los gobiernos en tiranías absurdas e impropias de una organización democrática, con la consecuente alteración de la paz pública, la intranquilidad constante en las conciencias ciudadanas y el escepticismo y la paralización de las más nobles actividades en el país.[21]

La influencia de Calles en la vida política del país originó que las personas que ocuparon la Presidencia de la República durante esos años (1928-1930,

---

[18] Verónica Oikión Solano y Will Fowler (coords.), *Gobernantes mexicanos*, t. II, Fondo de Cultura Económica, México, 2008

[19] PNR, *Memoria política de México*, Instituto Nacional de Estudios Políticos, 31 de octubre de 1932, *http://www.memoriapoliticademexico.org/ Textos/6Revolucion/1932PLN.html*

[20] Pablo González Casanova, *El estado y los partidos políticos en México*, 3ª ed., Ediciones Era, México, 2006 (Colección Problemas de México)

[21] *ibid*.

[22] Cámara de Diputados, *La Constitución y sus reformas*, 2013, *http://www.diputados.gob.mx/*

1930-1932, 1932-1934) fueran vistas como meras figuras decorativas, sin capacidad de asumir decisiones propias. Aun así, tampoco es absolutamente evidente hasta dónde llegó realmente su poder personal.

Tal argumento se plasmó textualmente en la exposición de motivos de la iniciativa de ley, y el artículo 59 de la Constitución prohibió la reelección inmediata de los legisladores federales y locales, de ayuntamientos, la del titular del poder ejecutivo y de los gobernadores, además de aumentar la duración del mandato de los legisladores. El artículo 59 constitucional estableció que:

> Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieran estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.[22]

Ése fue el contexto político en el que se eliminó la reelección consecutiva, la que permaneció hasta su modificación legal en 2013.

En la etapa caudillista, los partidos políticos no eran fuerzas organizadas capaces de guiar y resolver los problemas nacionales; existían en función de los intereses particulares de quienes los comandaban en su alianza con el caudillo en turno; abarrotaban el Congreso pero esta institución, endeble por la proveniencia de sus integrantes, fue incapaz de ejercer con eficacia su poder. Su existencia y la de sus partidos, a su vez, estaba determinada por las pugnas internas. La política se hacía en torno a los hombres, no en función de los principios y programas, y el gobierno lo ejercían los hombres fuertes, donde el ejército era el principal actor de poder y árbitro de los conflictos.[23] Cada general se sentía un caudillo en potencia. Las fuerzas bajo su mando eran tenidas por ellos como su ejército particular. Si bien las instituciones existían en la letra de la Constitución de 1917, en la realidad no era así. La más sólida institución dentro del aparato formal del estado era el ejército. Si los partidos políticos hubieran representado una auténtica tendencia

---

[22] Cámara de Diputados, *La Constitución y sus reformas*, 2013, *http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/doclegis/cuad_cons_mar13.pdf*

[23] Luis Javier Garrido, *El partido de la revolución institucionalizada*, Siglo XXI Editores/SEP, México, 1986

política, sólidamente estructurada, ninguno de ellos habría muerto por la voluntad de un hombre. Pero no eran partidos, como diría Vicente Fuentes Díaz, «México, en la etapa caudillista que se produjo después de la Revolución, tampoco pudo ver el nacimiento de los auténticos partidos». Más bien, dieron paso al proceso de construcción del partido de estado.[24]

En ese sentido, el maximato iba más allá de un solo hombre, el general Calles en este caso; se trataba de un grupo en el poder comprometido en la construcción de un nuevo estado. Podría interpretarse como un intento de establecer un régimen político en el cual la autoridad presidencial estuviera mediada por el partido. Dentro del proceso de centralizacióne institucionalización, Calles puso las bases del estado mexicano contemporáneo y el gobierno del general Cárdenas cumplió el proceso de institucionalización.[25]

La Reforma Político-Electoral de 2013-2014

Cualquier fuerza política es incapaz, por sí sola, de gobernar con minoría en el Congreso. Durante quince años el partido del Ejecutivo Federal ha carecido de mayoría en el Congreso y se ha tenido gobiernos divididos que habían dificultado las llamadas «reformas estructurales» por la incapacidad de los gobiernos en turno para formar mayorías.

Para resolver esa situación, el gobierno surgido de las elecciones de 2012 optó por impulsar, el 12 de diciembre del mismo año, la firma del Pacto por México, entre el Ejecutivo Federal y los principales partidos: Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Revolucionario Institucional.

Mediante este mecanismo se impulsaron reformas orientadas a hacer «más funcional el régimen político para darle gobernabilidad al país».[26] El resultado de este acuerdo fue la reforma a un conjunto de artículos de la Constitución Política y

---

[24] Fuentes Díaz, *op. cit.*, p. 138

[25] Oikión Solano, «Pascual Ortiz Rubio, ¿un presidente a la medida del jefe máximo?», en Will Fowler (coord.), *Gobernantes mexicanos, II: 1911-2000*, FCE, México, 2008, p.172-173

[26] Partidos políticos y Ejecutivo Federal, Pacto por México, Gobierno Federal, México, 15 de agosto de 2015, *http://pactopormexico.org/PACTO-POR- MEXICO-25.pdf*

la creación y reforma de sus leyes respectivas. Sin perder el hilo conductor de nuestro tema, señalaremos aquellos que abordan la reforma político-electoral (en el anexo 1 describimos con mayor detalle tales modificaciones).

1. Reformas constitucionales

Las reformas constitucionales en materia político-electoral de 2014 recayeron en los artículos 26, 28, 29, 35, 41, 54, 55, 59, 65, 69, 73, 74, 76, 78, 82, 83, 84, 89, 90, 93, 95, 99, 102, 105, 107, 110, 111, 115, 116, 119 y 122.

Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado; Estudios legislativo primera, y de Estudios legislativos, segunda, presentaron el dictamen de la reforma político-electoral tomando en consideración dos grandes temas: Las reformas en materia política y las concernientes a la materia electoral, desglosadas ambas a su vez en subtemas, a fin de «facilitar el trabajo de análisis, argumentación y conclusión»[27] a la que se arribará en cada uno de los puntos por parte de las comisiones antes mencionadas.

Como su nombre lo indica, existen dos áreas en esta reforma. Por un lado, la cuestión política que aborda temas como:

- Gobierno de coalición, es decir, la mujer u hombre que ocupe el Poder Ejecutivo en el 2018, tendrá como facultad la potestad de coaligarse con uno o varios partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, si así lo decidiera.
- El gabinete tendrá que ser ratificado por el Senado de la República, con excepción de los secretarios de Marina y Defensa Nacional.

[27] Senado de la República, «Primera lectura. Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales; de gobernación; de reforma del estado, de estudios legislativos, primera, y estudios legislativos, segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral», México, 2 de diciembre de 2013, *http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-12-031/assets/documentos/Dic_Reforma_Politica.pdf, p. 42*

- Si no existiera gobierno de coalición, se obliga a quien ocupe la Presidencia de la República a ratificar al secretario de Hacienda, en la Cámara de Diputados, y al de Relaciones Exteriores, en el Senado.
- Se confiere autonomía al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), encargada de la medición de la pobreza como de la medición de los programas sociales.
- La Procuraduría General de la República (PGR) se convierte en la Fiscalía General de la República, como un órgano público autónomo, la que contará al menos con fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción.
- Asimismo, el fiscal general durará en el cargo nueve años y será nombrado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado y podrá ser removido libremente por el Ejecutivo Federal, aunque la remoción podrá ser objetada por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en esta Cámara Alta.
- El Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Nacional de Seguridad Pública tendrán que ser aprobados y revisados por el Congreso.
- Se confieren nuevas atribuciones al consejero jurídico del gobierno, quien será el conducto del Poder Ejecutivo para representar a la Federación en los asuntos en que éste sea parte.
- Reelección legislativa. Se pretende que los senadores puedan ser electos hasta por dos periodos consecutivos, y los diputados federales hasta por cuatro.
- De igual forma, prevé la elección consecutiva de los ayuntamientos por un periodo adicional, siempre y cuando el mandato no sea superior a tres años y la de diputados locales hasta por cuatro periodos constitutivos.
- La reelección inmediata no aplicará para los legisladores y ayuntamientos en funciones, sino para quienes serán electos en los siguientes procesos electorales.

Por otra parte, se encuentran los temas de carácter electoral:

- INE: El Instituto Nacional Electoral se crea como organismo autónomo, y podrá hacerse cargo de los procesos electorales locales previo convenio con las autoridades electorales locales de carácter administrativo.
- Su consejo general será su órgano superior de dirección que se integrará por un consejero presidente y diez consejeros electorales.
- Concurrirán con voz, pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo.
- Los magistrados electorales serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado, previa convocatoria pública.
- Los magistrados electorales que integren la sala superior durarán en su encargo 15 años improrrogables.
- Los que se encuentran en funciones, continuarán en su encargo hasta en tanto no se realicen los nuevos nombramientos en términos de nuestra Constitución.
- Nulidad de elecciones si se rebasan los topes de campaña: la ley establecerá el sistema de nulidades por violaciones en los gastos electorales.
- Tribunal Electoral: el Tribunal Electoral resolverá la determinación e imposición de sanciones por parte del INE a partidos o a agrupaciones políticas, a personas físicas o morales que infrinjan la ley.
- El INE podrá, además, resolver las acciones promovidas por la violación a normas sobre propaganda política y electoral y a la realización de actos anticipados de precampaña o campaña.

2. Reformas a las leyes secundarias

En ambas situaciones, los candidatos a las cámaras del Congreso de la Unión y de los congresos de las entidades federativas que busquen reelegirse en sus

cargos, deberán acompañar una carta que especifique los periodos para los que han sido electos en ese cargo y la manifestación de estar cumpliendo los límites establecidos por la Constitución en materia de reelección.[28]

Respecto a las candidaturas independientes, su regulación aparece en el Libro 7 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE).[29]

El INE podrá, a solicitud expresa de los partidos políticos y con cargo a sus prerrogativas, organizar las elecciones de las dirigencias de los partidos políticos.[30]

La operación de la reelección consecutiva de legisladores federales

Ochenta años después se reinstaura la reelección inmediata o consecutiva de los legisladores federales, cuyo proceso operativo es el siguiente:

Los senadores podrán ser electos hasta por dos períodos consecutivos y los diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro períodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación interpreta las últimas frases de la siguiente manera: «Los senadores podrán ser electos hasta por dos y los diputados hasta por cuatro periodos consecutivos. Deberán ser postulados por el mismo partido a menos que hayan renunciado a su militancia a medio periodo».[31]

La reforma al artículo 59 de esta Constitución será aplicable a los diputados y senadores que sean electos a partir del proceso electoral de 2018.

---

[28] Cámara de Diputados, Ley general de instituciones y procedimientos electorales, art. 238, párrafo 1, inciso g, *Diario Oficial de la Federación*, *http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345952 &fecha=23/05/2014, México, 23 de mayo de 2014*

[29] *op. cit*., Libro VII, artículos 357-439

[30] *op. cit*., Libro III, capítulo II, art. 44, párrafo I, inciso f

[31] Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sistema de Consulta-Centro de Capacitación Judicial Electoral, México, 2014, *http://portales. te.gob.mx/consultareforma2014/reforma/55/694*

En ambas situaciones, los candidatos a las Cámaras del Congreso de la Unión que busquen reelegirse deberán acompañar una carta que especifique los periodos para los que han sido electos en ese cargo y la manifestación de estar cumpliendo los límites establecidos por la Constitución y la LGIPE en materia de reelección.[32]

Con estos elementos indagaremos si la reelección consecutiva de legisladores federales trae como consecuencia lógica la profesionalización legislativa, que fue una de las premisas básicas para restaurar la reelección.

[32] *op. cit.*

Capítulo 2

La profesionalización legislativa en México

El propósito del presente capítulo es responder al problema de si la reelección consecutiva de los legisladores federales llevará a profesionalizar su carrera legislativa, como se argumenta en el decreto de reforma. Esta indagación es necesaria para determinar si el legislador se convierte en un profesional en saber hacer leyes como consecuencia propia de la reelección.

La pregunta tiene su razón de ser por constituir una de las premisas básicas adoptadas por los autores de la reforma constitucional política-electoral para justificar la reelección consecutiva en México.

En las consideraciones de la exposición de motivos de la reforma político-electoral presentadas por las comisiones dictaminadoras se argumenta lo siguiente en relación con las ventajas de la reelección consecutiva:

> Estimamos que la reelección inmediata o elección consecutiva de legisladores trae aparejadas ventajas, como son: tener un vínculo más estrecho con los electores, ya que serán éstos los que ratifiquen mediante su voto, a los servidores públicos en su encargo, y ello abonará a la rendición de cuentas y fomentará las relaciones de confianza entre representantes y representados, y profesionalizará la carrera de los legisladores, para contar con representantes mayormente calificados para desempeñar sus facultades, a fin de propiciar un mejor quehacer legislativo en beneficio del país, lo que puede propiciar un mejor entorno para la construcción de acuerdos.[33]

Tal razonamiento se inscribe en un contexto en que las comisiones unidas pusieron de relieve la existencia de gobiernos divididos donde el ejecutivo carece de mayoría desde 1997 y cuya consecuencia ha sido —se arguye— la ausencia de acuerdos y la falta de continuidad en las tareas ejecutivas y legislativas.

[33] Se refiere a una sola ventaja: «tener un vínculo más estrecho con los electores», lo que no desmerece el fondo de la proposición acerca de la profesionalización legislativa, *https://es.scribd.com/doc/188725336/188637538-Dictamen-Ref-Politica-1-dic-1800-pdf*

Con esta consideración, el tema de la profesionalización legislativa no constituye un problema técnico cuya solución se encuentre en un artículo de la ley. Para resolver esta cuestión, es necesario, ante todo, comprender la concepción matriz de la profesionalización política.

La base para definir el concepto de profesionalización política como premisa mayor consiste en definir, precisamente, la política y la profesionalización.

La profesionalización política

En la transición al mundo moderno es relevante la presencia de Maquiavelo, para quien el verdadero motor de la vida social es la actividad política, cuyo referente es el estado. El dominio exclusivo de éste sobre un determinado territorio presupone ordenar actos vinculados a todos los miembros de un determinado grupo social, legislar con normas válidas para todos, extraer y distribuir recursos de un sector a otro de la sociedad.

Es una relación de dominio de unos individuos sobre otros: el monopolio de la violencia por parte del estado existe para el resguardo del grupo dominante y el acatamiento de los súbditos.

En el mundo de la política existe un sector dedicado a ella, el de quienes tienen los bienes suficientes para vivir para la política y el de quienes viven de ella. Ambos caminos confluyen y terminan por hacerse una sola, la política profesional,[34] que centraliza el poder en los ciudadanos o grupos dedicados a ella.

Esto sucede en el mismo momento histórico en que nace el mundo moderno y este fenómeno dota a la política de una capacidad extraordinaria en el camino de la búsqueda del poder como su objetivo esencial.[35] La política es la actividad orientada a tomar el poder o formar parte de él, ejercerlo, mantenerlo y reforzarlo. Quien se dedica a ella anhela el poder para lograr ciertos objetivos.

La profesionalización política ha acompañado el proceso de nacimiento del estado moderno, la desaparición de los estamentos y la centralización del poder

---

[34] Max Weber, *El político y el científico*, 2ª ed., Premiá, México, 1981, p. 14

[35] Arnaldo Córdova, *Sociedad y estado en el mundo moderno*, 14ª ed., Grijalbo, México, 1976, p. 106 (Enlace)

por el príncipe, quien para mantenerse en el poder requirió del servicio de juristas, escribanos, notables y el clero, hasta generar cuerpos colegiados con saberes suficientes para tomar decisiones; sin embargo, a medida que estos órganos alcanzaban mayor influencia, el príncipe se convertía en diletante y tuvo que servirse de alguien que mandara a todos y mantuviere el control.

Con su emergencia política, la burguesía logró penetrar el sistema político, propició el nacimiento de los parlamentos modernos, influyó en las transformaciones del gabinete y culminó con su predominio sobre el ejecutivo. La burguesía consideró necesario el surgimiento de los partidos políticos para administrar el poder a través de representantes elegidos por sufragio censatario.[36] De este modo nacen los primeros partidos de extracción parlamentaria.

La profesionalización política en México

En México, la lucha por el poder y una cultura de poder surgieron desde fines del siglo XVIII. La guerra de independencia estuvo ligada a una política de masas y a coaliciones de masas; combinación característica de la historia del estado y del sistema político en México.

La Nueva España contribuía al sostenimiento de la metrópoli con las dos terceras partes de los ingresos coloniales. La oligarquía mexicana exigió desde entonces respeto a su riqueza y poder. Las capas medias coloniales, los rancheros en el campo y el intelectual en las ciudades y villas, suficientemente fuertes para jugar su suerte con las masas, alimentaban un anhelo de poder.

A principios del siglo XIX, la Constitución de Cádiz y las primeras elecciones de consejeros municipales y diputados a Cortes, se dan entre manipulaciones y trampas municipales.[37]

Gracias, en buena medida a la influencia de la Revolución Francesa, a la crisis monárquica en España y, sobre todo, al descontento de vastos sectores en

---

[36] Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Profesionalismo político*, 16ª ed., Siglo XXI Editores, México, 2008, p. 1283-1284

[37] Pablo González Casanova, *El estado y los partidos políticos en México*, 3ª ed., Ediciones Era, México, 2006, p. 99-100 (Problemas de México)

la Nueva España, surgieron los primeros revolucionarios mexicanos, como Hidalgo y Morelos, quienes apoyados en algunos militares, desataron una guerra de masas con movilizaciones de cientos de miles de hombres en campos de batalla.

El proceso de conciencia nacional se alimentó con la pérdida de la mitad del territorio nacional que pasó a manos de Estados Unidos (1847) y en la guerra contra la intervención francesa (1862-1867). Con la república restaurada y el triunfo de los liberales, Juárez y Lerdo enfrentaron el problema de mantenerse en el poder, siendo Porfirio Díaz quien logró esto durante tres décadas.

El sistema electoral era de principio a fin una atribución del gobierno y persistió durante el siglo XIX. Era un sistema indirecto mediante juntas primarias, formadas por electores primarios, quienes a su vez elegían las juntas secundarias, que eran las juntas de departamentos en cada capital de provincia y estaban encargadas de nombrar a los diputados. Veinte electores primarios elegían a un elector secundario; cinco electores secundarios nombraban a un diputado. Finalmente, las juntas secundarias o de departamentos y el Congreso elegían al presidente de la República.[38]

Para ser ciudadano mexicano se debía contar con más de 25 años de edad, y ser vecino y residente de una parroquia; sin embargo, en América española la Constitución negaba la ciudadanía a las castas y, en general, a deudores; al sirviente doméstico; a quien no tuviera empleo, oficio o modo de vivir conocido, o a quien se hubiese procesado criminalmente. En 1830 se añadió la condición de saber leer y escribir.

Con algunas variantes, el sistema electoral prevaleció durante el siglo XIX; por ejemplo, la constitución de 1824 establecía que para ser diputado, el ciudadano debía tener 25 años de edad; ser mexicano por nacimiento con dos años de vecindad, o ser natural del estado que lo elegía o ser extranjero con ocho años de residencia; un capital de ocho mil pesos o renta anual de mil, o haber nacido en la

[38] Fuentes Díaz, *Los partidos políticos en México*, Editorial Porrúa, México, 1966, p. 27

América española con tres años de residencia; salvo la edad, cuya condición era la de tener 30 años de edad para ser senador, los requisitos eran los mismos.[39]

El carácter antidemocrático de aquel sistema electoral daba por resultados elección de eclesiásticos, militares, magistrados, jueces de letras, abogados, entre otros. El ciudadano común se encontraba en una marginación permanente en la contienda política; nunca podía elegir de manera expedita a sus gobernantes, pues el sistema indirecto, de varios grados, primarios y secundarios, diluía la voluntad popular.

No obstante lo anterior, surgieron los ilustres y brillantes parlamentarios en la primera mitad y parte de la segunda del siglo XIX: fray Servando Teresa de Mier, Miguel Ramos Arizpe, Carlos María Bustamante, Prisciliano Sánchez, Valentín Gómez Farías, Primo Verdad, José Joaquín Herrera, Andrés Quintana Roo, Manuel Gómez Pedraza; de la segunda mitad, principalmente del Constituyente de 1857: Ponciano Arriaga, Melchor Ocampo, Francisco Zarco, Santos Degollado, Ignacio Ramírez, Ignacio L. Vallarta, León Guzmán, José María Lafragua, José María Castillo Velasco, Ignacio Mariscal, y otros más.

Esta paradoja se expresa, como se muestra, en algunos parlamentarios que integraron el congreso constituyente de 1857: había 35 abogados, 16 militares, nueve periodistas, siete funcionarios provenientes de la burocracia y cuatro médicos. De entre los más sobresalientes podríamos señalar a los médicos Valentín Gómez Farías, José María Mata e Isidoro Olvera, así como al político Guillermo Prieto y al periodista Francisco Zarco.

Aquellas legislaturas construyeron el edificio legal y político que ahora tenemos. Tales legisladores, en un país de iletrados, contaban con niveles de educación, incluso superior. No eran propiamente una clase social, no eran burguesía ni terratenientes, pero sí una elite. La profesionalización política, en consecuencia, era la premisa básica para construir la profesionalización legislativa.

---

[39] Reynaldo Sordo, Liberalismo, representatividad, derecho al voto y elecciones en la primera mitad del siglo XIX en México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, *http://biblioteca.itam.mx/estudios/60-89/78/ReynaldoSordoDelsigloXIXenMexico.pdf*

No obstante lo anterior, Ponciano Arriaga se pronunciaba contra ello al discutir en el Constituyente del 57 la ampliación del número de integrantes de la Cámara. El diputado García Granados afirmaba: «No hay mucho que esperar de los ignorantes que el señor Arriaga quiere llamar al Congreso». Arriaga respondió, según Zarco:

> No quiere que los ignorantes vengan al Congreso, sino que entiende que, si de las últimas clases del pueblo, de los hombres que usan frazada o se visten de cuero, salieran los funcionarios públicos, muchos de estos ciudadanos no serían ignorantes para conocer y resolver sobre los intereses del país. La inteligencia y el patriotismo no residen sólo en los abogados, en los sacerdotes, en las notabilidades de partido, sino en las masas del pueblo. Se quiere establecer una especie de oligarquía para todos los cargos públicos, sin salir de un círculo muy limitado. Se tiene cierto horror al pueblo, se desconfía de él y se le calumnia, cerrando los ojos a las mil pruebas que da de sensatez, de cordura y de decencia.[40]

La ambición política

Es un elemento del proceso de la profesionalización política en lo individual, surge como teoría en el campo de la economía y expresa que los individuos maximizan sus utilidades que toman decisiones estratégicas para minimizar costos y aumentar al máximo posible sus beneficios.

Presupone que los individuos son racionales, con información suficiente, determinan sus lealtades prospectivas en función de su ambición, y los sueldos y salarios se determinan en una estructura de mercado competitiva y sin barreras a la entrada. No es el objetivo de este trabajo discutir la validez de estos supuestos, pero podemos señalar lo siguiente:

1. En general, los políticos toman sus decisiones y eligen las que desde su cálculo de probabilidades son asequibles para ellos. Presentamos algunas de las oportunidades laborales que tendría un político para desarrollar su carrera profesional. Adelantamos lo siguiente: mientras menor sea el número de

[40] Francisco Zarco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente, 1856-1857*, El Colegio de México, México

posiciones, menor será la probabilidad de llegar a ella; es decir, el puesto menos probable para un político profesional es el de la Presidencia de la República.

Estructura de algunas oportunidades de elección popular para un político profesional en México 2013

OPORTUNIDAD	NÚMERO DE POSICIONES
Presidente	1
Gobernador	32
Senador	128
Diputado	500
Diputado estatal	1142
Presidente municipal	2445

Fuente: Elaborado con base en Luis Godoy, *Reelección en la cámara de diputados, 1917-1934*, tesis, ITAM, México

2. Para calcular sus beneficios el político profesional tiene que saber cuánto ganará. Presentamos en el cuadro siguiente un cálculo aproximado del ingreso promedio anual de distintos puestos públicos; no incluye prestaciones y otros ingresos más difíciles de cuantificar.

Ingreso bruto de algunos puestos públicos y privados en México

PUESTO	INGRESO
Presidente de la República	$4,294,656.00
Presidente del INE	$4,194,772.00
Senador de la República	$2,729,099.00
Diputado Federal	$1,929,999.00
Secretario de Estado	$1,665,696.00
Subsecretario	$1,436,484.00
Jefe de Unidad	$1,311,600.00
Director General	$1,208,460.00
Presidente del PNA	$1,204,020.00
Presidente del PVEM	$1,143,996.00
Director General Adjunto	$959,160.00
Presidente del PRI	$901,932.00
Presidente de MC	$780,000.00

Director de Área	$676,788.00
Presidente de Morena	$600,000.00
Presidente del PRD	$597,912.00
Presidente del PAN	$576,000.00
Subdirector de Área	$314,844.00
Empleado del Sector Financiero	$258,228.00
Empleado en Servicios de Transporte	$246,960.00
Empleado en Minería y Extracción	$237,996.00
Jefe de Departamento	$213,624.00
Empleado en Estadística	$178,284.00
Médico	$171,360.00

Fuente: Elaborado con base en datos de Integralia publicados en el periódico *El Financiero* el 26 de noviembre de 2015, *http://www.elfinanciero.com.mx/pages/desigualdad-desde-y-dentro-del gobierno.html*

Como se desprende de la información presentada, trabajar en el gobierno no es una mala opción, los ingresos que se pueden obtener son mucho mayores que los de algunas actividades en el sector privado. En el sector público uno de los puestos de mayor ingreso es el del presidente de la República, le sigue el de presidente del INE y a los senadores y diputados también les va muy bien.

Si consideramos los ingresos, podemos decir que la carrera de político profesional deja muy buenos ingresos y en consecuencia es una actividad lucrativa sin considerar lo que desde este enfoque se llama capital político.

3. El tercer elemento tiene que ver con los costos de la carrera política; es decir, la cantidad de dinero que da el INE para las campañas políticas y que se conoce como topes de campaña. No obstante, a estos topes de campaña, habría que agregarle recursos no formales inyectadas a algunas campañas y que llegan a ascender hasta 10 veces más del presupuesto autorizado por el INE (más adelante se indican cifras oficiales y extraoficiales).

Podemos distinguir características de la ambición política: los diputados con ambición estática, que buscan la reelección; los diputados con ambición

progresiva, que quieren un puesto superior, y los diputados con ambición discreta, que se retiran de la vida política una vez finalizado el mandato legislativo.[41]

Samuel afirma, para el caso brasileño, que si los diputados quieren, pueden intentar desarrollar una carrera legislativa, pero la mayoría no lo desea. Aunque muchos se presentan para la reelección, casi ninguno busca construir una carrera legislativa de largo plazo. En lugar de eso, la ambición extralegislativa domina los objetivos de carrera de los diputados, pues concentran sus energías en buscar posiciones fuera de la legislatura; en el estado o en el gobierno municipal, incluso cuando ellos están ejerciendo sus funciones en la legislatura.[42]

Como se desprende de la breve reseña hecha de este enfoque, la profesionalización política tiene que ver con una función de utilidad donde el político calcula los costos-beneficios de su carrera y hace un cálculo de las probabilidades de ganar en los distintos momentos de su carrera política; busca en todo momento maximizar sus beneficios económicos y políticos.

La profesionalización legislativa

En el proceso originario del estado moderno, su separación de la sociedad lo conduce a crear su propia esfera política. Nace así el estado político,[43] como un grupo de poder institucional en un ámbito territorial, y tiene el monopolio legítimo de la violencia como medio para expropiar bienes y concentrar el poder.[44] Este proceso de centralización produjo una burocracia cuyos miembros —los primeros políticos profesionales— carecían de posesión de medios de producción y se rehusaban a mandar en forma independiente.

---

[41] María del Mar Martínez R., «Ambición política y lealtad: influencia sobre el comportamiento político», *Política y Gobierno*, núm. 2, CIDE, México, 2011, *http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60327301003*, p. 231-264

[42] David Samuel, *Ambición política, reclutamiento de candidatos y política legislativa en Brasil*, *Postdata*, núm. 2, Buenos Aires, dic. 2011, *http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S185196012011000200006&lng=es&nrm=iso*

[43] Carlos Marx, *La cuestión judía*, edición de Georg Herwegh, Suiza, 1843, p. 56-71, *www.ub.edu/demoment/2008-9/L-3_Marx-Cuestion_judia.doc, cf. Arnaldo Córdova, Sociedad y estado moderno*, p. 45

[44] Max Weber, *El político y el científico*, Premiá, México, 1981, p. 50

A este grupo de políticos profesionales pertenecían los eclesiásticos, humanistas, la nobleza feudal, los juristas de extracción académica, hasta llegar a los funcionarios propiamente dichos. De entre todos, la figura del funcionario fue la más relevante por sus características: preparación técnica, reclutamiento por medio de exámenes y concursos, y su progreso en la escala jerárquica.

La profesionalización se desarrolla en los colaboradores tradicionales del príncipe; los consejeros que siempre lo acompañaron se transformaron en dirigentes políticos. De este modo nace el gabinete. La creciente competencia técnica de los funcionarios burocráticos y el permanente diletantismo de los príncipes ocasionó una polarización entre ellos.

En Europa y México, el parlamento, con sus respectivas características propias, engendró a los partidos políticos. De esa manera, en la política como profesión, converge el «vivir para la política como el vivir de la política». No sólo ello: la profesionalización política es la premisa mayor, en este caso, de la profesionalización legislativa.

El presidencialismo y el Congreso de la Unión

El apego a los objetivos de la Revolución desde la época posrevolucionaria fue la base legitimadora del régimen, la que aseguró de la población una buena parte de consenso y obediencia.[45] Las elecciones, en este caso, sólo sirvieron para refrendar las decisiones tomadas de antemano y renovar simbólicamente el compromiso a largo plazo con la democracia.[46]

Hasta 1987, hablar de parlamentarismo significaba hablar de una ficción, no se diga ya de profesionalización legislativa. El sistema político mexicano tenía como características un organismo partidista centralizado, con gran capacidad de coacción política, y controlado por el Ejecutivo, más allá incluso de sus atribuciones constitucionales.

---

[45] Bobbio *et al*., *op. cit*., p. 862-866

[46] Soledad Loaeza, «México 68: los orígenes de la transición», *Foro Internacional*, núm. 1, p. 66-92

Fuera del partido dominante, las posibilidades de éxito eran prácticamente nulas y esto proporcionaba al sistema el control sobre sus legisladores; poseía el manejo centralizado de la selección de candidaturas y el control sobre los procesos electorales, aprovechándose de la no reelección inmediata de legisladores y de la inexistencia de oposición. Esto era el presidencialismo.[47]

Para Molinar y Weldon, desde el punto de vista del poder legislativo, el presidencialismo se define como la abdicación de muchas de las facultades del poder Legislativo a favor del Ejecutivo. Así, el principal legislador es el presidente de la República, mientras que las cámaras legislativas operaban como órganos subordinados al liderazgo del Ejecutivo. Esto se constata al observar que la mayoría de las leyes aprobadas y con pocas enmiendas habían sido iniciadas desde las oficinas del Ejecutivo. La ausencia de equilibrio de poderes y la atrofia del sistema de pesos y contrapesos es la esencia del concepto de presidencialismo en México.[48]

Los gobiernos divididos a partir de la movilización política de 1988

Las confrontaciones electorales habidas por la Presidencia de la República sacaron de su letargo al Congreso de la Unión. Si bien en 1988 el PRI perdió la posibilidad de realizar reformas constitucionales, pues sólo obtuvo el 51.1 por ciento de la votación, es a partir de 1997 cuando se abren distintos momentos históricos para la vida legislativa del país.

Aproximadamente 18 millones de votos contados en las elecciones federales celebradas el 6 de julio de 1997 habían determinado un cambio radical en la integración de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. El Partido Revolucionario Institucional perdía, entonces, su mayoría absoluta y pasaba a ocupar solamente 239 de las 500 curules del Salón de Sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro.

---

[47] Mauricio Rossell, *Congreso y gobernabilidad en México*, Cámara de Diputados/Porrúa, México, p. 181-182

[48] José Molinar y Jeffrey Weldon, La formación de comisiones y acciones legislativas, Cámara de Diputados, LVII Legislatura/Porrúa, México,1997, p. 23-24

El 1 de septiembre de ese año comenzaba un período inédito del pluralismo político, pletórico de contrastes en el trabajo legislativo y de ásperas discusiones en la máxima tribuna republicana.[49]

A partir de entonces, y a pesar de la alternancia en la Presidencia de la República, durante 18 años ningún partido ha logrado tener la mayoría absoluta en el Congreso de la Unión.

Algunos autores han llamado a este período como el de los «gobiernos divididos», donde el presidente carece de mayoría en el Congreso, y expresan su temor de que el gobierno caiga en la parálisis política, por el poder de veto que tiene el Presidente sobre las leyes aprobadas por el Congreso.

El veto es un acto en el que el Ejecutivo participa en la función legislativa, y forma parte del sistema de contrapesos entre el ejecutivo y el parlamento. De esa manera, mientras el presidente puede vetar la legislación, el parlamento la puede superar con dos tercios de ambas cámaras. El objetivo del veto es asociar al Ejecutivo en la responsabilidad de la formación de la ley, además de fortalecer y proteger a éste frente al Legislativo.[50] La única fuente de parálisis es el veto presidencial.

Nacif afirma que la tesis de que la parálisis representa una amenaza para la naciente democracia mexicana carece de fundamento. Por el contrario, la dispersión del poder y el advenimiento del gobierno dividido han establecido un equilibrio político que obstaculiza la implementación de cambios a las políticas públicas de manera unilateral por parte del presidente y su partido.

En todo caso, esa nueva correlación pone en marcha un proceso de consenso que incluye parte sustancial de las propuestas de la oposición. El efecto moderador sobre los cambios en las políticas públicas que el gobierno dividido genera tampoco parece representar una amenaza para la democracia. Más aún, los mecanismos de frenos y contrapesos activados por el multipartidismo en México han establecido una pauta que, aunque a corto plazo genera

---

[49] Cámara de Diputados, «Recuento histórico de la LVII Legislatura», México, *Crónica Legislativa*, núm. 15, 1 julio-28 agosto de 2000, *http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont15/recuento.html*

[50] Cámara de Diputados de la LVI Legislatura, *Diccionario universal de términos parlamentarios*, Instituto de Investigaciones Legislativas/Porrúa, México, p. 1061-1065

incertidumbre e inmovilismo, a largo plazo disminuye el riesgo de costosos fracasos asociados al abuso del poder, los efectos no anticipados y la información insuficiente.[51]

Si hubiera que referirse acerca de las iniciativas enviadas por el Ejecutivo en este período de gobiernos divididos, se puede decir que la tasa de éxito del Ejecutivo no registra variación importante; sin embargo, esto no refleja que la situación sea como antes; puede ser que el Ejecutivo se abstenga de enviar las iniciativas que no tienen posibilidades de éxito.

El Pacto por México y la Reforma Político-Electoral

En este contexto, la literatura acerca del proceso electoral y sus progresos en su nuevo contexto ha provocado una corriente de opinión creciente acerca de la necesidad de restaurar la reelección consecutiva y la profesionalización legislativa, preocupaciones justas, tanto como otras que se encuentran en la agenda política.

Con el retorno del PRI a la Presidencia de la República se convocó a los partidos políticos a la firma del Pacto por México, que abarcaba diversas esferas (ver anexo I); entre ellas se incluyó la reforma político-electoral.

Las falacias de la reelección consecutiva

La profesionalización legislativa es, ante todo, un asunto de carácter eminentemente político y no sólo técnico. No es inherente a la reelección. Diversos autores han hecho depender de la reelección consecutiva la profesionalización legislativa.

La profesionalización legislativa se incrustó como una ventaja, con la finalidad de hacer aprobar la reelección consecutiva en la reforma político-electoral.

---

[51] Benito Nacif, «¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México», *Cuadernos de Trabajo del CIDE*, núm. 183, CIDE, México, marzo 2006, *http://libreriacide.com/librospdf/DTEP-183.pdf*

Analicemos el artículo 59 reformado de nuestra Constitución, referente a la reelección consecutiva:

> Los senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.[52]

La restauración de la reelección se anula en sí misma, pues el legislador que desee reelegirse deberá pasar por el filtro de las corrientes y grupos de su propio partido y estar sujetos a la decisión de la cúpula del mismo. Si quisiera hacerlo por otro partido o coalición, la ley se lo prohíbe.

De este modo se transgrede el derecho del legislador a aspirar a ser candidato y el derecho de los electores a votar por la reelección de un candidato. Si en la ley se le permite, en la práctica se prohíbe por las condiciones que establece.

La redacción del artículo es una síntesis de posiciones encontradas, pues niega los propósitos para los que fue redactada y beneficia sólo a los grupos dirigentes de los partidos, quienes tienen el privilegio de decidir cuánto tiempo pueden permanecer en su curul.

Si un legislador desea reelegirse, puede encontrarse en dos situaciones igualmente malas: o está mal con sus electores o mal con su dirigencia. De tal modo que en el primer caso corre el riesgo de no ser reelecto; en el segundo, de no ser postulado dada la falta de democracia en los partidos.

Si participa como diputado de representación proporcional en listas cerradas como ocurre en México, el elector vota por un partido y no presta atención a los nombres, que es una modalidad de elección indirecta.

---

[52] Senado de la República, «Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, primera, y Estudios Legislativos, segunda, en relación con las iniciativas con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral», *Gaceta del Senado*, núm. 65, Senado de la República, México, 3 de diciembre de 2013, *http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=1&id=1469*

Es plausible la reelección, ya sea mediante el voto directo o de representación proporcional, no obstante que desalienta al común de los legisladores, pues el sistema no facilita su carrera ascendente, debido a que los partidos reservan las candidaturas a un grupo reducido cercano a los grupos dirigentes. Pareciera el remate de una ley de la época colonial del tipo «acátese, pero no se cumpla».

La profesionalización legislativa no depende de la reelección consecutiva

Suponiendo, sin conceder, que la ley fluyera sin obstáculos para tener un mayor número de legisladores reelectos, nuestro punto de vista considera que la profesionalización legislativa depende de otras condiciones. Por supuesto que la reelección contribuye a la profesionalización, pero ésta no es un fruto de aquélla: los electores difícilmente votan por la reelección de un candidato por el hecho de que se haya vuelto un especialista en un tema.

Por ello, como político, un legislador busca por sí mismo influir con la mayor destreza en las decisiones de gobierno a partir de su plataforma y principios que dictan los objetivos de su partido y las demandas de sus electores. Un legislador está a la vista de todos; el parlamento, además de legislar y supervisar las acciones de gobierno, es un foro donde expone y se expone ante la sociedad y, si es denunciado por su falta de honestidad, pone su futuro político en riesgo, pero si es congruente con sus electores y la política de su partido, puede ganar la confianza de ambos, principalmente de quienes le dieron su voto.

Reelección no consecutiva

Conviene establecer algunos de los elementos que contribuyen a la profesionalización legislativa en dos ámbitos: el individual y el institucional. En el primer ámbito, se consideran los factores necesarios para que un legislador pueda realizar su labor parlamentaria: *a)* experiencia, y *b)* especialización en comisiones.

En cuanto al ámbito institucional, el Congreso de la Unión en su conjunto apoya al legislador con capacitación externa, asesores del grupo parlamentario, con instituciones de estudio, análisis e investigación parlamentarias propias. Asimismo, los partidos políticos en México han contado con áreas de capacitación electoral para sus militantes, a fin de asegurar disciplina y lealtad de parte de sus candidatos a cargos de elección popular, basados en la ideología de cada partido.

Esta capacitación se amplía a áreas de investigación y estudio para elaborar plataformas electorales, agendas legislativas, planes de gobierno, diseño de políticas públicas, además de la formación política básica.

Desde nuestro punto de vista y la de otros autores, la reelección consecutiva ha existido a través del fenómeno de transitar de una cámara a otra sin interrupción.

Aun cuando se suprimió la reelección consecutiva en una misma cámara de legisladores desde 1933-1934, ello no ha impedido al político mantenerse vigente en la escena política, lo cual supondría una mayor profesionalización y experiencia que le acerque a la información que maneja la burocracia del ejecutivo. No obstante, en la mayoría de los casos significa ser novato dos veces y si la frecuencia de la reelección es mayor se interrumpe el seguimiento de la sucesión de problemas sociales y cambios en las políticas públicas.[53]

En este sentido, es discutible que la reelección consecutiva produzca una mayor profesionalización legislativa, aunque puede contribuir a ella.

Esa forma de reelección informal se calcula que fue del 14% en dicho periodo (1934-1997).[54]

---

[53] Emma R. Campos Vargas y Fernando F. Dworak (coords.), «Un Congreso sin congresistas», en *El legislador a examen*, FCE/Cámara de Diputados, México, 2004, p. 149-150

[54] *op. cit*., p. 121

Tasas de reelección no consecutiva en México por período
(promedio %)

1917-1934	27.1
1934-1997	14. 0
1997-2008	5. 6

Fuente: De 1917 a 1934, Luis Godoy, *Reelección en la cámara de diputados*. De 1917-1934, tesis, ITAM. De 1934 a 1997, Emma Campos. De 1997 a 2008, *http://americo.usal.es/oir/legislatina /reeleccion.htm*

La gráfica nos muestra un porcentaje bajo de reelección informal de legisladores que logran mantenerse en el ámbito legislativo en demérito aún mayor de la profesionalización. Lo anterior lleva a la propuesta de Rossell cuando afirma que «reintroducir la reelección inmediata [...] y fortalecer los cuerpos técnicos de apoyo a las labores parlamentarias [...] reforzaría la especialización parlamentaria».[55]

El carácter global de la reforma: sus propósitos reales

Una Reforma Político-Electoral como la aprobada obedece a una visión de conjunto y de carácter estratégico para preservar el sistema político. La desaparición de las mayorías en el Congreso ha llevado a algunos autores a advertir acerca del riesgo de la parálisis legislativa, como ya hemos dicho. Otros autores, sin embargo, han demostrado que tal parálisis no ha existido y que el gobierno ha obtenido éxito en las iniciativas que ha enviado al Congreso.

En realidad se trata de un juego de concesiones mutuas cuyo objetivo es el de preservar una política con una mayoría estable, no como producto de la votación en las urnas, sino como un acuerdo entre partidos para formar un gobierno de coalición en el que se acuerda una política, la prevaleciente, a cambio de negociar

[55] Mauricio Rossell, *Congreso y gobernabilidad en México*, Cámara de Diputados/Porrúa, México, 2000, p. 289

carteras en el gabinete y una agenda legislativa a mayor plazo con aquellos legisladores cuya misión sea la de darle continuidad a una política.

De esta manera, el presidente en turno tendría una doble legitimidad: la de las urnas y la del respaldo del Congreso de la Unión, con lo cual se refuerza la figura presidencial.

La profesionalización legislativa no es por lo tanto un producto de la reelección consecutiva, pues ésta se encuentra subordinada a la política vigente de los principales grupos parlamentarios. De otro modo, no se explica cómo se arguye a favor de la reelección y la profesionalización legislativas y se excluye la modernización de las instituciones del Congreso en sus áreas de investigación, análisis e información.

La afirmación de que los legisladores que deseen reelegirse busquen principalmente el apoyo del ciudadano antes que el de sus jefes políticos carece de sentido, pues, de acuerdo con la ley, quienes tienen la capacidad de permitir o no su postulación son precisamente los jefes partidistas. Tal afirmación puede ser válida en Estados Unidos, donde los dirigentes de los partidos tienen poca intervención en la designación de las candidaturas, que se deciden en elecciones primarias.

En México, el legislador aspirante a reelegirse perderá interés en visitar su distrito o entidad y en recabar información sobre las necesidades de los ciudadanos, a través de reuniones con grupos. Para continuar su carrera política seguirá vías menos escabrosas que las de la reelección en el mismo cargo, como la elección a la presidencia municipal, a la diputación local, etcétera.

En resumen, no existe una relación directa entre la reelección y la profesionalización. Ocupar un cargo durante varios períodos consecutivos no implica que los legisladores se profesionalicen; en el peor de los casos, se corre el riesgo de crear cotos de poder regionalizado y grupos de poder.

A nuestro juicio, la profesionalización legislativa es fruto de dos importantes aspectos: la experiencia política y la especialización que se adquieren en las comisiones legislativas.

Capítulo 3

Los ejes básicos para la profesionalización legislativa

La experiencia política

Las tres cualidades que definen a un político, para Max Weber, son tres: la pasión, el sentido de responsabilidad y la mesura, inherentemente unidas en un mismo espíritu. Estas cualidades lo hacen tomar distancia del hombre y de las cosas y construir la fuerza, cultivada día con día, de una personalidad política distinta; domar la vanidad, pecado con el cual se deja de estar al servicio de una causa y se convierte en mero autoelogio.[56]

La anterior definición de Weber llama la atención por el paralelismo con la descripción que hace Edmund Wilson de Lenin, el político, no precisamente exponente de la democracia representativa:

> En su carrera hacia el dominio personal nada habla del egoísmo del genio ni del ansia de honores del estadista… fue uno de los grandes hombres menos egocéntricos de la historia. Le importaba poco ver su nombre impreso y no quería que se le rindiera homenaje; no se preocupaba por su aspecto exterior, ni tampoco tenía la pose de que eso no le importaba. Consideraba a sus adversarios políticos no como sus competidores a los que hubiera que aplastar, sino como colegas que había tenido la desgracia de perder o colaboradores que no había sabido atraerse.[57]

Los profesionales políticos en México participan en diferente grado de esas virtudes ideales. En las últimas dos décadas, el número de hombres y mujeres cuya profesión es la política ha crecido enormemente, debido al proceso de expansión de la competencia política y a los avances relativos de la democracia representativa, aunque el desarrollo no se ha dado desde un punto de vista cualitativo.

---

[56] Max Weber, *El político y el científico*, Premiá, México, 1981, p. 46

[57] Edmund Wilson, *Hacia la estación de Finlandia*, Alianza Editorial, Madrid, p. 458-459

La aparición del liderazgo profesional acentúa las diferencias culturales entre los conductores y los conducidos. Una larga experiencia ha demostrado que entre los factores que aseguran el dominio de las minorías sobre las mayorías en un partido se encuentra, en primer lugar, en la instrucción formal, llamada superioridad intelectual.[58]

La trayectoria política puede observarse, en un primer momento, en su afiliación a un partido político; ahí el militante adquiere cierta formación y experiencia profesional en su labor cotidiana; luego, en la posesión de altas cotas de popularidad (y un elemento no menos importante en México son las redes familiares);[59] cuyos antecedentes y experiencia en la vida política proveen al candidato de redes y contactos. Y por último, pero no menos importante, se requiere de cierto desahogo económico para iniciar una campaña electoral.

En nuestro país, como también ocurre en otros, han surgido generaciones de políticos como producto de los movimientos sociales y cambios en las políticas de estado y a tono con los cambios mundiales, no siempre a favor de la erradicación de la desigualdad. Si algo caracteriza a un sistema de democracia representativa es la incertidumbre por cuanto quién o quiénes serán los triunfadores en una contienda electoral. En la resolución de tal incertidumbre juegan diversos factores y el grado de satisfacción o no con la situación prevaleciente en los distintos grupos sociales.

Podríamos referirnos a la generación de políticos surgido de la Revolución Mexicana cuya tarea fue construir el nuevo régimen político y sus instituciones y los distintos momentos de la hegemonía de un solo partido hasta la alternancia en la Presidencia de la República.

En esos períodos surgieron políticos de distinto origen, principalmente del norte del país en su mayoría, quienes integraban el sistema político y el botín que ello representaba desde los cargos en las secretarías de estado, las gubernaturas, congresos locales y el congreso federal, en la estructura partidista y

---

[58] Robert Michels, *Los partidos políticos I*, Amorrortu, Buenos Aires, 2008, 2ª ed., p. 125

[59] Manuel Alcántara Sáez, «De políticos y política: profesionalización y calidad en el ejercicio público», *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 41, México, 6 de noviembre de 2012, p. 19-41, *www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v21n41/v21n41a2.pdf*

sin lugar a dudas la Presidencia de la República. Tener el poder cuasi absoluto significaba orientar la política con los políticos adecuados.

En un primer momento, surgieron los generales devenidos en políticos revolucionarios como Venustiano Carranza, los de la Convención de Aguascalientes, sobre todo Villa y Zapata, quienes, aunque no se consideraban políticos, lo eran en el sentido más amplio de la palabra. Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles, Lázaro Cárdenas y toda la cauda de políticos que nutrieron el naciente sistema político mexicano se transformaron en verdaderos profesionales de la política.

A partir de Miguel Alemán los políticos profesionales cambian: empiezan a tener grados de estudio superior. Esta tendencia se profundiza con la llegada de Miguel de la Madrid. Empiezan a cobrar fuerza los políticos provenientes de instituciones públicas y privadas, nacionales y extranjeras, políticos jóvenes denominados tecnócratas por su adhesión a las políticas de mercado, a las privatizaciones, a desregular la economía y dejar de lado los aspectos sociales característico del período anterior. Tal política, la ideología neoliberal, prevalece hasta la fecha.

Sin embargo, la oposición política se desarrolló con dificultades. Gradualmente la pluralidad se fue instalando en nuestro país y empezaron a ingresar los nuevos políticos profesionales de la izquierda, provenientes de la actividad social de masas, de la burocracia partidaria, de organizaciones políticas extraparlamentarias o de los restos de organizaciones guerrilleras. De la derecha del PAN provenían políticos cuya actividad era electoral, aunque con pocos frutos; del sinarquismo, de los colegios o federaciones religiosas, de los centros empresariales y de familias conservadoras (en algunos casos, éste es su principal capital político).

En la práctica, la oposición carecía de una estructura electoral como la que tenía el PRI, e incursionaba en un terreno, el electoral, del que poseía poco o nulo conocimiento, además de carecer de experiencia en el ejercicio del poder del estado, ejecutivo y legislativo. A pesar de ello, la izquierda se nutrió de políticos experimentados provenientes del partido en el poder que se entremezclaron con

políticos con experiencia en los procesos sociales y con frecuencia con un alto grado de formación teórica.

Con las graduales reformas electorales a partir de los años 70, la oposición fue creciendo en número de políticos en el país y con ello en influencia.

No obstante, cuando el PRI pierde la mayoría legislativa, en 1997, se presenta un hecho inédito: los políticos profesionales del PRI se encuentran en la necesidad de reaprender de su propia experiencia, y el grueso de la oposición a entrar a un proceso de aprendizaje de las nuevas reglas del juego; en suma, a formarse como políticos profesionales.

La profesionalización legislativa de un congresista tiene sus cimientos en su bagaje de experiencias como político, por su militancia partidista y social, por haber sido legislador, haber desempeñado cargos de elección popular y por su actuación en otros ámbitos relacionados con la vida política o legislativa (la burocracia, la academia, labores de asesoría, entre otras). Una prolongada trayectoria proporciona destrezas y habilidades para trazar objetivos, construir organizaciones, lograr consensos, alcanzar triunfos y acuerdos, sufrir derrotas y rupturas y alcanzar la combinación de la pasión y la mesura para realizar los cálculos políticos.

Con base en ello, el político profesional tiene su posicionamiento en los medios de comunicación, recursos para el desarrollo de su carrera política y parlamentaria; accede a redes de relaciones, información privilegiada y conocimientos especializados, pues mientras mejor conozca el contexto en que se desenvuelve y los actores participantes, existe menos incertidumbre en su toma de decisiones.[60]

La especialización: las comisiones legislativas

La aparición de algunos legisladores en tribuna puede ser esporádica. Sin embargo, participan activamente en las comisiones en que están integrados, a las

[60] Lina María Cabezas Rincón, «Profesionalización de las elites parlamentarias en Bolivia, Colombia y Perú», *Postdata*, núm. 2, Buenos Aires, jul.-dic. 2011, *http://es.scribd.com/doc/77280446/ Profesionalizacion-de-las-elites-parlamentarias-en-Bolivia-Colombia-y-Peru-Lina-Maria-Cabezas-Rincon*

que están vinculados por un interés individual y elaboran sus propias iniciativas. Su actividad suele girar en torno de aspectos más técnicos y particulares de las iniciativas o proyectos de ley, así como procedimentales y de implementación o funcionalidad. La característica del trabajo legislativo se da en estas comisiones, donde se muestra la especialización en temas concretos de políticas públicas. No es el espacio de la disputa, sino sobre todo de la reflexión propositiva y de la profundidad técnica. Son la «cara de los electores ante el gobierno».

Las comisiones, autónomas por cuanto se refiere a su área de competencia, son el lugar donde los legisladores recurren al conocimiento de los temas de debate nacional. Si la política es el reino de los intereses, una comisión legislativa es el ambiente para conocer los intereses en juego.

Con todo, en México la profesionalización es mal vista, porque se le relaciona con prácticas de acaparamiento de poder. Las funciones establecidas en el Reglamento de la Cámara los lleva fácilmente a la mercantilización de la curul.[61]

Una comisión legislativa divide su trabajo; desbroza el camino del estudio, deliberación y construcción de consensos respecto de un proyecto o iniciativa de ley. La cantidad, diversidad y complejidad de los proyectos de los que tiene que ocuparse un congreso moderno hace prácticamente imposible que cada uno de los integrantes del Poder Legislativo tenga tiempo, conocimiento y capacidad para analizar con profundidad necesarias todas y cada una de las iniciativas de ley. En cambio, el trabajo en grupos pequeños permite a los legisladores impactar en la toma de decisiones de manera mucha más efectiva.

En esta nueva era, en México, a partir de las posiciones políticas de los partidos, el Congreso de la Unión puede aspirar a formular políticas públicas y, sobre todo, volverlas leyes eficaces; juega su papel de control parlamentario sobre el Ejecutivo; fomenta la participación más activa de los miembros de la legislatura. La experiencia de cada legislador aporta riqueza y experiencia; es una manera de conciliar la disciplina del partido con las demandas de sus electores.

---

[61] Lucero Ramírez León, «La especialización legislativa y el control parlamentario del gobierno», Seminario de Investigación Programa de Doctorado Procesos Políticos Contemporáneos, Facultad de Derecho-Universidad de Salamanca, España, *http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BA7E45983D60DEBF052579CF00619989/$FILE/R_66.*LAESPECIALIAZCIONLEGISLATIVAYELCONTROLPARLAMENTARIODELGOBIERNOLuceroRamirezLeon.pdf

El control parlamentario se entiende como la capacidad del Congreso para fiscalizar el comportamiento de otros actores e instituciones del estado, a fin de hacer más transparentes los procesos de decisión política del gobierno.[62]

Las comisiones pueden llevar a cabo actividades relacionadas con la materia de su competencia, para ello pueden hacerse de información más allá de lo que el Ejecutivo les pueda proveer (audiencias con expertos, encuestas con los beneficiarios del programa, puntos de vista de cabilderos de grupos de presión, recepción de quejas de ciudadanos respecto al modo en que se administran los programas o a la conducta de las agencias correspondientes sean telefónicas, porescrito o personales).[63]

La profesionalización de la carrera legislativa es definida como la orientación de la actividad de un legislador hacia un área específica de política pública. Concentra su labor en una especialización que incluye toda clase de recursos (conocimiento del asunto, tiempo dedicado al estudio y análisis del tema, el salario, redes de contactos formales e informales, reputación, etc.) para dominar un rubro específico de política pública y adquirir influencia con respecto a quienes toman decisiones en asuntos relacionados con ésa área; en este caso, el Poder Ejecutivo y la administración pública.

En la Cámara de Diputados existen actualmente 57 comisiones ordinarias, además de las comisiones bicamarales (con el Senado): de Seguridad Nacional, del Canal de Televisión del Congreso de la Unión, del Sistema de Bibliotecas y de Diálogo y la Conciliación para el Estado de Chiapas. Asimismo, existen las figuras de comisiones especiales, de investigación, grupos de amistad, grupos de trabajo y de parlamentos internacionales.[64]

En el Senado de la República existen 64 comisiones ordinarias, cuatro comisiones bicamarales, quince comisiones especiales y cinco comités.[65] La

---

[62] Casar, *Sistema político mexicano*, Oxford University Press, EU, 2010, p. 87-89

[63] Alonso Lujambio, *Estudios congresionales*, Cámara de Diputados LXII Legislatura, México, 2010, p. 341-343

[64] Cámara de Diputados, Comisiones, México, *http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/003_comisiones*

[65] Senado de la República, Comisiones, México, *http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=int&mn=3&sm=1&tp=E*

referencia principal para conformar las comisiones es de las áreas de la administración pública federal.

Las comisiones están presididas por un presidente y dos secretarios. El primero controla la agenda de trabajo y puede solicitar información a los integrantes del poder ejecutivo.[66]

Hay comisiones más importantes que otras, como son, por ejemplo, las de Gobernación, Puntos Constitucionales, Hacienda y Crédito Público, y Presupuesto y Cuenta Pública, en la Cámara de Diputados.

El legislador profesional es aquel que reúne trayectoria política y especialización en alguna área de política pública en las comisiones legislativas del congreso. En resumen, la reelección ayuda a la profesionalización legislativa, pero no es su resultado. Además, los legisladores no necesitan reelegirse para seguir desempeñando funciones legislativas, ya que puede pasar del congreso local al federal o viceversa sin interrupción, como ha sucedido en numerosos casos, lo cual no siempre se ha traducido en mayor profesionalización de los legisladores.

[66] Casar, *op. cit.*, p. 89

Capítulo 4

Las nuevas relaciones del Poder Legislativo Federal

La relación entre el Poder Ejecutivo Federal y el Poder Legislativo

Las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo son relaciones de poder con una trayectoria fluctuante.

Desde la época posrevolucionaria, el presidente de México concentraba un poder jurídico, político y económico enorme; era jefe de gobierno y jefe de estado; representaba al poder del estado como administración civil y militar, como política e ideología oficial. Era el jefe nato del partido, el PRI. El partido en el poder era el partido del presidente de la República.

El estado, como gran corporación, era un estado de masas con un poder legislativo virtual y, por ende, el Ejecutivo no era responsable ante él. La contradicción principal, se decía, se encontraba entre el estado como formación político-social corporativa de masas y las corporaciones monopólicas;[67] sin embargo, ese enorme poder del presidente de la era posrevolucionaria no se puede explicar sólo por sus atribuciones legales, sino por sus facultades metaconstitucionales, como la de tener la jefatura real del PRI, la designación de su sucesor, la designación de los gobernadores y su remoción dado el caso.[68] Esas relaciones de poder eran la del predominio absoluto del presidencialismo sobre el poder legislativo.

Ese ciclo de la historia de México se cerró a partir de 1988. Las elecciones federales de ese año aceleraron, como un referéndum, el proceso de cambio político a través de la vía electoral. Ese acontecimiento provocó alianzas, movilizaciones, convocatoria al voto y la apelación al voto de la ciudadanía. Cuauhtémoc Cárdenas exigió la renuncia del presidente electo, nombramiento de un interinato y nuevas

---

[67] González Casanova, *op. cit.*, p. 189-191

[68] Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 1983, p. 190-197

elecciones, y llamó a Carlos Salinas de Gortari a discutir públicamente el referente básico del sistema político mexicano: la institución presidencial.[69]

Aun cuando una de las facultades metaconstitucionales consistente en tener una inmensa mayoría en el Congreso se mantuvo con un 52 por ciento de los escaños en la Cámara de Diputados, esa mayoría quedó debilitada seriamente, lo que le impidió reformar la Constitución por sí sola, aunque podía hacerlo mediante la construcción de coaliciones con otros partidos en el Congreso.

Por primera vez en mucho tiempo, el recinto de la Cámara de Diputados cobró especial interés y las galerías se abarrotaban para presenciar los debates: había resurgido un nuevo actor político. Las relaciones de poder se habían transformado.

Muchos esfuerzos se han hecho para avanzar en la vida política de México (como la lucha por la defensa del voto ciudadano) que tuvieron como resultado la cesión gradual del control de las instituciones electorales por parte del gobierno y la consecuente autonomía de éstas, el fortalecimiento y desaparición de fuerzas políticas, un mayor conocimiento de la vida política de México y mayor conciencia del derecho ciudadano.

No es sino hasta 1997, en las elecciones federales intermedias de ese año, que el dique legislativo se rompe y la mayoría absoluta del PRI desaparece, situación que se mantiene hasta la fecha. Algunos analistas llaman «gobierno dividido» a aquel en el que un partido que no es el del presidente de la República tiene la mayoría en el Congreso (en una o en ambas cámaras de diputados y senadores).

En el caso de México, sin embargo, aunque el partido del presidente de la República carece de mayoría en el Congreso, también los demás grupos parlamentarios carecen de mayoría, de manera que, propiamente hablando, podríamos decir que estamos ante un congreso fragmentado.[70] De cualquier modo, en esta situación, el presidente pierde otra de sus facultades

---

[69] José Woldenberg, Pedro Salazar y Ricardo Becerra, *La mecánica del cambio político en México*, 4ª ed., Ediciones Cal y Arena, México, 2011, p. 214

[70] Ricardo Álvarez Arredondo, *El sistema de partidos políticos en México*, Cámara de Diputados LXI Legislatura/Miguel Ángel Porrúa, México, p. 66

metaconstitucionales: el control de la selección de candidatos a puestos de elección popular.[71]

En el año 2000 se produce la alternancia en el poder ejecutivo. Vicente Fox triunfa y Ernesto Zedillo y los principales candidatos a la Presidencia de la República reconocen de inmediato su victoria. El período de los llamados gobiernos divididos o fragmentados —que empieza en la segunda mitad del gobierno de Zedillo, continúa con Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, cuyos partidos han carecido de mayoría y ningún partido de oposición tampoco la ha logrado— ha sido la norma. De tal manera, el presidencialismo se ha acotado, debido a que varios de sus poderes metaconstitucionales dejaron de existir:

- La sumisión absoluta del Congreso: ahora éste es un actor real y factor determinante en la definición de las políticas públicas.
- La designación del candidato a la Presidencia. El presidente no es el único que designa al candidato para competir en el próximo proceso electoral, sino que es el PRI el que lo hace de entre varios militantes capaces de triunfar; sin embargo, no existe la seguridad en el triunfo, pues ya no se tienen las condiciones del pasado y existen fuerzas reales capaces de vencer al PRI.
- La designación y, en su caso, la remoción de los candidatos a gobernador ya no es atributo del señor presidente. En las entidades federativas existen fuerzas reales locales con capacidad de competir.

A partir del año 2000 México comienza a ser escenario de una gobernabilidad compleja. Vicente Fox llega a la Presidencia de la República, como evidencia del avance del proceso de democratización a diferencia de la gobernabilidad sencilla que prevaleció durante los 70 años de hegemonía priista.

Un proceso de gobernabilidad complejo se reconoce cuando aparecen mayores dificultades para gobernar y conducir a la nación, y el gobierno se

[71] Lujambio, *op. cit*., p. 245

muestra como un gobierno ineficaz, e incluso serlo por las complicaciones para poner en marcha una serie de transformaciones necesarias, ciertamente porque el término gobierno eficaz se equipara a gobernabilidad, lo cual implica el requisito de la gobernabilidad que el gobierno sea eficaz y sea legítimo.

La complejidad en un contexto democrático no necesariamente adquiere una connotación negativa; por el contrario, impulsa al ejercicio democrático por cuanto amplía el número de actores en el proceso de toma decisiones, y a la larga ésta es más estable, razonada y legítima en tanto se sustenta en consensos.

La complejidad no se explica sola en función del entramado de factores de decisión, sino por el estancamiento económico registrado en el país, desde 2000 hasta 2007, y la profunda desigualdad social prevaleciente, cuyos efectos han hecho más difícil y problemático el proceso de conducción política del país.

Lo anterior ha reducido el margen de autonomía o de maniobra del estado mexicano frente a distintos grupos nacionales, e incluso frente a una serie de instancias trasnacionales, que han convertido la gobernabilidad en un proceso complejo y difícil, precisamente en los albores del siglo XXI.[72]

Es en este contexto que en la reforma político-electoral se establece ya la figura de gobierno de coalición, a partir de un convenio legislativo con alguno o algunos partidos políticos a través de sus grupos parlamentarios, lo que implicaría ceder posiciones a los partidos coaligados en el gabinete presidencial. Se vislumbra, así, una nueva forma de relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.

La figura de gobierno de coalición obedece al temor subyacente: la parálisis, que ocurre cuando, a pesar de que la mayoría legislativa prefiere un cambio en las políticas del gobierno, el *status quo* prevalece. Existe una visión pesimista según la cual la naciente democracia mexicana no es capaz de producir los cambios que la sociedad demanda, pues es obstaculizada por el riesgo de la

---

[72] Bertha Lerner, Ricardo Uvalle y Roberto Moreno, «México desde el año 2000: escenario de una gobernabilidad compleja», en *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI*, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM/Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 2012, p. 269-320, *http://www.clacso.org. ar/libreria_cm/archivos/pdf_438.pdf*

parálisis legislativa, la que ocurriría si el presidente de la República acude al ejercicio del derecho de veto, cuestión que rara vez ocurre y que, de suceder, quizá contribuya a la estabilidad más que al desequilibrio.

Para superar la preocupación o el temor indicado, las comisiones unidas presentaron la reforma constitucional para formar en cualquier momento, por iniciativa del Poder Ejecutivo, un gobierno de coalición. Su argumento, en la exposición de motivos, se sustentó en que la «pluralidad democrática con que contamos, no siempre ha brindado los resultados esperados, pues se privilegia la posibilidad de acceder al poder en el corto plazo, en lugar de pensar en un esquema de largo aliento que redunde en beneficios palpables para todos»[73].

Para alejar la inevitable impugnación, se dice, además, que los artículos 49 y 116 de nuestra Constitución no constituyen impedimento alguno, en tanto el artículo 116 establece que bajo el principio de la división de poderes no podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación.

Ante tales consideraciones, la inexistencia de mayorías en el Congreso de la Unión y la necesidad de mantener sus objetivos políticos se inventa la necesidad de mantener una nueva relación que se traduzca en estrecha colaboración entre el Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo.

La construcción de mayorías que permitan alcanzar la gobernabilidad democrática constituye uno de los ejes articuladores de la reforma constitucional que nos ocupa. Así lo dice el artículo 89 Constitucional aprobado:

> De las facultades y obligaciones del Presidente:
>
> XVII. En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados

[73] Senado de la República, «Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, primera, y de Estudios Legislativos, segunda, en relación con las iniciativas con proyectos de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral», *Gaceta Parlamentaria del Senado*, México, 2 de diciembre de 2013, *http://infosen.senado .gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-12-031/assets/documentos/ Dic_Reforma_Politica.pdf*

por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.[74]

Con este artículo se pretende superar la supuesta inestabilidad en el Congreso de la Unión, evitar la parálisis legislativa, y optar por una mayoría que defina un convenio y un programa cuya aprobación regirá al menos a estos poderes de la Unión.

Lo anterior significaría, aunque no lo dice, compartir responsabilidades en el gabinete a través de cargos titulares en secretarías de estado y dependencias descentralizadas del gobierno; sin embargo, no parece que el temor a la parálisis tenga bases firmes. En efecto, para determinar si hay parálisis legislativa, algunos analistas han establecido algunos indicadores:

a) El volumen de producción legislativa, es decir, la cantidad de iniciativas aprobadas por la Cámara de Diputados. Este criterio puramente cuantitativo carece de significación, pues no califica un mejor o peor funcionamiento del sistema político. Depende, en todo caso, si son cambios legislativos socialmente eficientes o ineficientes.
b) La productividad legislativa, definida como el porcentaje de los proyectos presentados que se convierte en cambios legislativos, también es un criterio cuantitativo. Ello obedece a que los partidos de oposición han empezado a competir con el presidente y su partido como fuentes relevantes de cambios legislativos.
c) La tasa de aprobación de las iniciativas del Ejecutivo: Su contribución al proceso legislativo no sólo señala los asuntos de política pública, sino propone soluciones. Una alta tasa de aprobación de sus propuestas indica un éxito y una adecuada relación entre poderes. Si la tasa de éxito del presidente es baja, envía una mala señal: conflicto y parálisis.

Aun así, no podría hablarse de parálisis legislativa. Si el presidente tiene una alta tasa de éxito de aprobación de sus legislaturas, puede significar que hay acuerdo; por el contrario, si es baja, no necesariamente daña el equilibrio.

[74] *op. cit.*

Conocida la correlación de fuerzas, el presidente cometería un error político al enviar iniciativas que de antemano sabe que no pasarán.

Una baja aprobación de iniciativas quizá exprese más bien el declive del presidencialismo.[75]

Los resultados han mostrado un incremento en las iniciativas presentadas en ambas cámaras, de las cuales un porcentaje importante (77%) se ha desechado. ¿Cuáles son las razones? Una de ellas es que los partidos de oposición han empezado a competir con el presidente y su partido: cada uno de los 500 diputados y de los 128 senadores que forman el Congreso, las 32 legislaturas locales y el presidente de la República tienen el derecho de presentar iniciativas.

Otra de esas razones es que en México el proceso legislativo es completamente abierto. Las comisiones legislativas rechazan iniciativas, porque son ellas las que formulan los dictámenes correspondientes y seleccionan los asuntos que merecen la atención. Veamos el siguiente cuadro:[76]

	Presidente	Diputados		
Legislatura	Contribución[1]	Tasa de éxito [2]	Contribución[1]	Tasa de éxito [2]
LV (1991-1994)	81.9	98.0	17.4	22.2
LVI(1994-1997)	76.9	98.8	22.2	14.4
LVII(1997-2000)	20.4	87.5	78.8	19.7
LVIII(2000-2003)	18.2	82.0	76.4	19.8

Fuente: Sistema Integral de Información y Difusión de la Cámara de Diputados hasta la LVII Legislatura y la Gaceta Parlamentaria (*http://gaceta.cd.org.mx*) para la LVIII legislatura.
* Las cifras corresponden a las iniciativas de ley originadas en la Cámara de Diputados. Se excluyen los permisos, las condecoraciones y las minutas del Senado.
1. Equivale a iniciativas aprobadas por fuente/total de iniciativas aprobadas en la legislatura x 100.
2. Equivale a iniciativas aprobadas por fuente/iniciativas presentadas por fuente x 100.

Hasta febrero de 2012, la tasa de aprobación de las iniciativas del Ejecutivo llegaba al 84.25 por ciento. Más aún, en el caso particular de una de las

[75] Nacif, «¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México», *Cuadernos de Trabajo del CIDE*, núm. 183, CIDE, México, marzo 2006, *http://libreriacide.com/librospdf/DTEP-183.pdf*

[76] *op. cit*.

comisiones más importantes del Congreso, la de Presupuesto, se perfila y se influye en la política de desarrollo del país y se intensifica la negociación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo: el Ejecutivo formula el presupuesto y la Cámara de Diputados la aprueba. En ese caso, de 1990 a 2012, puede observarse su resultado:[77]

Votaciones en lo general sobre el PEF, 1990-2012

PEF	Participación en la votación %	A favor %	En contra %	Escaños del partido del presidente %
1990	78	84	16	48
1991	76	65	35	48
1992	63	89	11	36
1993	70	80	20	36
1994	77	76	24	36
1995	58	96	4	60
1996	83	67	33	60
1997	76	73	27	60
1998	95	72	28	48
1999	94	73	27	48
2000	98	95	2	48
2001	96	100	0	42
2002	84	99	0	42
2003	94	90	9	42
2004	94	79	20	30
2005	92	70	30	30
2006	93	79	20	30
2007	95	95	4	42
2008	92	98	1	42
2009	96	91	9	42
2010	93	94	5	29
2011	94	96	3	29
2012	92	92	6	29

Fuente: *Diario de Debates 1990-1997*, Gaceta Parlamentaria 1998-2007 e Infopal 2009-2012

[77] Ugalde (coord.), La negociación política del presupuesto en México, 1997- 2012, México, Integralia/Cámara de Diputados, 2014, *http://www.integralia.com.mx/content/publicaciones/012/La%20negociaci%C3%B3n%20pol%C3%ADtica%20del%20presupuesto.pdf*

Nada mal para un gobierno dividido.[78]

La preocupación carece de fundamento, pues a pesar de esa nueva situación con gobierno dividido, ha habido capacidad de formar coaliciones exitosas y los intentos del presidente Enrique Peña Nieto por realizar las llamadas reformas estructurales tuvieron éxito al crear el Pacto por México.

En todo caso, si existen decisiones que no se han adoptado es porque los intereses de los partidos no se benefician o los perjudica, o porque existen factores extraordinarios de sectores que verían afectados sus privilegios con un cambio de legislación. Más aún, la negociación política y la construcción de acuerdos y coaliciones ganadoras han sido más la norma que la excepción. Se han producido un mayor número de reformas constitucionales y nuevas leyes que durante los gobiernos unificados.[79]

Por si fuera poco, el bicamaralismo contribuye al sistema de pesos y contrapesos, al duplicar los controles del poder legislativo sobre los actos del gobierno y al ofrecer contrapesos frente al peligro de una tiranía de la mayoría o una «tiranía de la cámara baja».[80]

Las relaciones del Poder Legislativo con el Poder Ejecutivo tendrán otras características:

- Un gobierno de coalición integrado por dos o más partidos políticos, con un convenio que definiría la agenda política y legislativa. Tal gobierno de coalición llevaría a incorporar en algunas carteras a miembros del o los partidos coaligados al gabinete del Poder Ejecutivo.
- Un bloque legislativo mayoritario de más de dos tercios comprometido a llevar a la arena del Congreso de la Unión la agenda acordada en el convenio de coalición podría significar la supresión de la función principal del Congreso, que es la de vigilar al Ejecutivo. Así, tendríamos a un poder legislativo maniatado por su colaboración con el Ejecutivo y a un presidente

---

[78] Valencia Escamilla, «La relación Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas», *Confines*, *http://web2.mty.itesm.mx/temporal/confines/articulos16/EjecutivoLegislativo.pdf*

[79] Casar, «Quince años de gobiernos sin mayoría en el congreso mexicano. Política y gobierno», *Scielo*, núm. 2, México, ene. 2013, *www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v20n2/v20n2a1.pdf*

[80] Detlef Nolte, «Los congresos en América Latina», en *The Federalist Papers*, núm. 62, Cámara de Diputados, México, *www3.diputados.gob.mx/camara/.../Ponencia_Congresos_ Mexico_Detlef*

de la República con una legitimidad dual: la de ser electo de manera directa y la de ser jefe de un gobierno de coalición.

La racionalidad y el cálculo político van a cobrar mayor relevancia, pues cada partido evaluará si compartir el gobierno con el partido del presidente le resulta ventajoso o no, y deberá responder a las preguntas: ¿si triunfa la política del presidente y se le apoya, quién gana?, ¿si pierde la política del presidente y se le apoya, quién pierde? O, en otro sentido, ¿si no se apoya la política del presidente, podrá capitalizarse el fracaso de la política de éste?

En tal situación, cada partido decidirá, si lo invitan a formar parte de un gobierno de coalición, hacerlo considerando que existen millones de mexicanos informados que observan la actuación de sus gobernantes y disponen de un arma poderosa que manejan con destreza para premiar o castigar: el voto.

En este contexto, vale preguntarse si se cumplirán las dimensiones del control parlamentario como se muestran a continuación:

Dimensiones del control parlamentario (según Steffani):[81]

1. Revisión posterior de las actividades del gobierno y de la administración pública.
2. Participación permanente y seguimiento de las actividades del gobierno y de la administración pública.
3. Control (en cualquiera de las dos formas anteriores) con la posibilidad de intervenir en los actos de gobierno a través de la sanción de las leyes y el presupuesto.
4. Posibilidad de obligar al gobierno a dar cuenta de sus actividades de manera pública a fin de iniciar un debate público y, eventualmente, conseguir la sanción posterior por parte del electorado.

---

[81] Ramírez León, *apud. http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf /BA7E45983D60DEBF052579CF0061989/$FILE/R_66.LAESPECIALIAZCIONLEGISLATIVAYELCONTROLPARLAMENTARIODELGOBIERNOLucero Ramirez Leon.pdf*

La autora aclara que este esquema es válido para Steffani, mas según Fuchs y Nolte (2005), sólo las cinco primeras tienen vigencia, salvo la destitución de ministros en sistemas parlamentarios o el juicio político en el caso del presidente.

5. Posibilidad de obligar al gobierno de dar cuenta de sus actividades y, eventualmente, a revertir sus políticas en el proceso legislativo.
6. Posibilidad de obligar al gobierno a dar cuenta de sus actividades y, eventualmente, de destituirlo (o de destituir a algunos de sus miembros).

¿Qué tiene que ver lo anteriormente expuesto con la profesionalización legislativa? Tiene que ver con la disciplina parlamentaria y la capacidad de los legisladores de actuar con un alto grado de profesionalización política y superar la estrechez de miras de partidos, grupos parlamentarios y los propios legisladores.

Lo anterior implicará un esfuerzo mayor de los grupos parlamentarios para ser más eficaces en su política y remitirse a su plataforma básica con el propósito de evitar desdibujarse y mantener la credibilidad, la flexibilidad y la apertura en el marco democrático.

Pero sobre todo, ¿qué tiene que ver la parálisis legislativa con la reelección de los legisladores? Nada. Este argumento desarrollado en la exposición de motivos no tiene que ver con la reelección, pues ésta no resuelve el problema planteado, pero sí introduce un importante tema de discusión acerca del funcionamiento del gobierno con congresos fragmentados.

La relación con los electores

A partir de 1917 el ciudadano dejó de ser un actor pasivo en el sistema político electoral mexicano. Por primera vez se instauró la elección libre y directa, pues por una parte se establece que la soberanía radica en el pueblo y la ejerce a través de los órganos formales del poder del estado y es el voto popular el que le permite al pueblo organizar el poder público para materializar así el ejercicio de su soberanía.[82]

[82] Fernando Zertuche Muñoz (coord.) y Eduardo Castellanos Hernández, «Bases constitucionales en materia de representación política y sistemas electorales», en *Enciclopedia parlamentaria*, serie IV, vol. III, t. 1, p. 382. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión/Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas/Comité de Asuntos Editoriales, México

Si en el último cuarto del siglo pasado el Congreso de la Unión salió del sopor en que se encontraba y se convirtió en un actor central en vida política de México, fue debido a una movilización incesante y dilatada de la sociedad civil mexicana por la democracia.

La memoria política de masas transcurrió en pasajes históricos concretos con Lázaro Cárdenas. Más tarde, los movimientos reivindicativos de ferrocarrileros, maestros, médicos, estudiantes ocurrieron al margen de los partidos. Ese rencor se mostraba en los movimientos clandestinos, donde pese al régimen, crecía entre los movimientos populares, sobre todo en el campo, en las zonas obreras y urbanas y en la guerrilla. La reacción del régimen fue de una gran dureza hacia la disidencia. Sobre los movimientos independientes al PRI estaban la amenaza y la represión.

A pesar de todo, el proceso de cambio no se detuvo, las desgracias económicas y sociales reforzaron el divorcio con los gobernantes. La crisis económica desbocada a raíz de la nacionalización bancaria, aparejada a la devaluación, y el sismo de septiembre de 1985, tragedia en la cual la ciudad de México tuvo que literalmente «rascarse con sus propias uñas» ante un gobierno indiferente y más preocupado por las apariencias que por recuperar vidas, quedaron como estigma contra el gobierno priista.

Así, coincidieron y chocaron en el tiempo con el ajuste neoliberal delamadridista organizaciones populares, o.n.g., asociaciones de vecinos, comités de damnificados y un sinnúmero de organismos de profesionistas y empresariales.

Aun cuando el espacio electoral era un lugar de cruces y confluencia de intereses, diversos sectores de la sociedad, empresarios, líderes sindicales, políticos disidentes del PRI, los partidos de izquierda y de derecha, todos se dirigían hacia un mismo punto: a la democracia.[83]

Hasta 1987, a pesar de la letra de la ley, podía afirmarse, sin lugar a dudas, que no existía el sufragio efectivo, ni división de poderes, tampoco municipio libre

[83] José Woldenberg, Pedro Salazar y Ricardo Becerra, *La mecánica del cambio político en México*, Ediciones Cal y Arena, México, p. 164-165

ni soberanía de los estados.[84] El proceso electoral estaba en manos del gobierno. México era un país de espectadores de sus actos.

Las cámaras de Diputados y Senadores eran un aparato de partido de estado donde se hacía parte de la política no mediante la actividad legislativa y de sus integrantes, sino a través de la actividad extraparlamentaria financiada con recursos públicos.[85] El 6 de julio de 1988, el ente invisible cobró forma y fuerza contra la desigualdad atávica y a favor de una posibilidad real de triunfo. El elector, transformado en votante activo, hizo vivir al país una de las crisis político-electorales más graves de su historia moderna. Fue la movilización política de masas más importante en muchas décadas: más de 11 millones de ciudadanos votaron de manera diferente al PRI. El triunfo de Carlos Salinas de Gortari fue impugnado. En la Cámara de Diputados, si bien el PRI mantuvo la mayoría (51.1 por ciento), había perdido la mayoría calificada (dos tercios de sus integrantes) necesaria para hacer reformas constitucionales. Dos nuevos actores políticos habían nacido: el votante y el Congreso de la Unión.

Si bien los ciudadanos poseen el derecho al sufragio universal, libre y secreto, su decisión a la hora de votar no es ajena al contexto político y cultural en que viven, ni a las redes que se construyen todos los días en la comunidad social. El estudio geográfico de los territorios del voto es un método para describir los componentes de un sistema nacional de partidos en proceso de transformación. Si la democracia política (partidos y elecciones) es el medio para acceder al poder político, el comportamiento electoral y su contraparte que son los partidos muestra las distintas tendencias electorales.[86]

Se cerraron espacios y abrieron otros. Las luchas sindicales, las organizaciones campesinas, los sectores populares perdieron eficacia y las luchas electorales adquirieron una importancia central para diversos componentes de la sociedad civil, para las luchas partidarias o para la formación de movimientos

---

[84] Bernardo Bátiz (coord.) y Abraham Nuncio, *La sucesión presidencial de 1988*, Grijalbo, México, p. 172

[85] Pablo Gómez e Ifigenia Martínez (coord.), *Balance de la Cámara de Diputados, LVII Legislatura*, PRD/Porrúa, México, p. 228

[86] Silvia Gómez-Tagle, «Lo que otros ojos ven. Las elecciones en México, 1988-2009», Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2011, *http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Libros/otros_ojos.pdf*

sociales a favor de la democracia. Si los distintos grupos sociales son capaces de defender el estado de derecho, exigir la transparencia y la rendición de cuentas y propician el diálogo público entre gobernantes y gobernados, estarán contribuyendo al desarrollo de formas e instituciones de gobierno relativamente abiertas y estables.

En un resumen ejecutivo sobre la calidad de la ciudadanía en México publicada por el INE,[87] en relación con las elecciones de 2012, se muestra que las mujeres alcanzaron el 66.08 % del total de votantes y los hombres, el 57.78 %. Los votantes se concentran en la población de 40 a 79 años. Quienes tienden a votar menos se encuentran entre la población mayor de 80 años y los jóvenes de 20 a 39 años. Los jóvenes que sufragaron por primera vez están entre los 18 y 19 años, quizá por la novedad de ejercer su primer voto.

Las variables cuyo peso fue determinante para tomar la decisión de ir a votar son: identificarse con un partido, ser mujer, ser mayor de edad, participar en política electoral. Las variables que juegan en contra de la decisión de votar son: la duda de la eficacia del voto y la duda acerca de si el gobierno responderá a sus demandas.

La democracia, distante del progreso y la satisfacción

Si el Congreso de la Unión surgió como un actor político en el escenario nacional, provocó esperanzas por su renuencia inicial a convertirse en una instancia sumisa al Poder Ejecutivo; su pluralidad política cobró carta de naturalización durante los 15 años en los cuales ningún partido tiene mayoría. Hoy, sin embargo, las relaciones entre los representantes en el Congreso y sus representados son de distanciamiento y decepción por cuanto el cambio democrático no se ha traducido en satisfactores y progreso en la vida familiar.

En México, la corrupción y la impunidad, no han disminuido con el fortalecimiento de la pluralidad y la introducción de pesos y contrapesos; los partidos políticos

[87] Instituto Nacional Electoral, «Informe de *El País* sobre la calidad de la ciudadanía en México. Resumen ejecutivo», *NE/EL COLEGIO DE MÉXICO, México, 2014, http://www.ine.mx/archivos2 /s/DECEYEC/EducacionCivica/InformePais_resumen_ ejecutivo.pdf*

han hallado en aquéllas un modo de vida más rentable. Al no llamar a cuentas a los adversarios, éstos tampoco lo hacen. Parte del éxito de los partidos de oposición se encontraba en la esperanza de vivir un ejercicio de poder y una toma de decisiones alejados de la discrecionalidad, la ilegalidad y la impunidad; pero resultaron ser del mismo palo y prefirieron ser omisos, cuando no cómplices, de la ilegalidad y de la impunidad.[88] La corrupción en las campañas es un elemento emblemático. De acuerdo con un estudio del Centro de Estudios Espinosa Yglesias e Integralia, por cada peso de financiamiento público gastado en una campaña, hay tres que no se ven ni se reportan. En 2015 el tope de campaña para diputado federal se fijó en 1.2 millones de pesos, y para senador, entre 2.2 y 2.4 millones. No obstante, Luis Carlos Ugalde ha demostrado que «el costo promedio de una campaña de diputado federal en zonas urbanas es superior a los seis millones y en ocasiones puede llegar a los 10 o 12 millones y el de senador, superior a los 20 millones, en un estado de tamaño mediano».[89]

Los partidos aparecen en los medios preocupados por la situación social y económica del país, pero en los hechos permanecen ajenos; asesinatos de periodistas, de jóvenes, estudiantes, activistas sociales. La inseguridad está implantada en el país y existen zonas enteras en poder del crimen organizado. El ejército mexicano se involucra cada vez más en acciones ajenas a sus funciones y, para decirlo suavemente, es sospechoso de tener vínculos con el narcotráfico y realizar acciones extrajudiciales.

Pero quizá lo que más agravio causa a los ciudadanos es la ostentación y privilegios del cargo, y, sobre todo, aprobar medidas cuyas consecuencias entran en conflicto con los intereses generales. Peor aún, es su ausencia en el acompañamiento de las demandas de la población, y pese a ello, la sociedad está en movimiento por razones gremiales, por la violencia y su secuela de feminicidios, desaparecidos, secuestros, por defensa de los derechos humanos, la

---

[88] Casar, «México: anatomía de la corrupción», CIDE/IMCO, México, 2015, *http://www.cide.edu/wp-content/uploads/2015/05/MXAnatomiadelaCorrupcion_MariaAmparoCasar.pdf*

[89] «Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Ideas para una nueva reforma electoral», Centro de Estudios Espinosa Yglesias e Integralia, 2013

Ugalde, «¿Por qué más democracia significa más corrupción?», *Nexos*, febrero, 2015

defensa del medio ambiente, la revitalización de los pueblos originarios, la defensa de los pequeños y medianos empresarios, entre otras razones.

Estas movilizaciones tienden no sólo a durar, sino a crecer y extenderse como un proceso ante las cuales las viejas estructuras corporativas carecen de fuerza. Han sido exhibidas. La autorganización es parte de los instrumentos con que cuenta el ciudadano mexicano y lo utiliza cada vez de manera más intensa y frecuente. Algo nuevo empieza a surgir: la construcción de nuevas formas de gobierno aún en ausencia de innovaciones institucionales de trascendencia nacional.[90] ¿Qué tiene que ver todo ello con la profesionalización legislativa? En los hechos, nada. Si nos basamos en que parte del objetivo de la reelección consecutiva implica, según la exposición de motivos, «tener un vínculo más estrecho con los electores, ya que serán éstos los que ratifiquen mediante su voto a los servidores públicos en su encargo, y ello abonará a la rendición de cuentas y fomentará las relaciones de confianza entre representantes y representados»,[91] en realidad, la profesionalización legislativa provendrá no de un mecanismo de reelección consecutiva sino de la madurez y seriedad con que los partidos, sobre todo los mayores, asuman su plataforma de cambios para la sociedad y su responsabilidad —algunos de ser gobierno, otros de ser oposición, pero con ambición de ser mayoría y gobernar—.

¿A quién representa el legislador?

Un aspecto de debate en la construcción de la representación política moderna del liberalismo en Europa era esclarecer el carácter del representante: ¿lo era del distrito o de la nación? Se buscó establecer el compromiso que podía acordarse entre ambos extremos.

---

[90] Alberto J. Olvera Rivera, «Democracia y sociedad civil», *Comercio Exterior*, núm. 5, México, mayo de 2002, *http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/24/5/olve0502.pdf*

[91] Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral

En el legislador se cruzaban de manera conflictiva, por un lado, la idea de que el legislador debía estar desvinculado de sus electores de su distrito para buscar el bien del conjunto de la nación de forma libre y, por otro lado, los imperativos de la práctica política del siglo XIX en los procesos de construcción del estado-nación estaban determinados por la existencia de un tejido social basado en el clientelismo sobre el que operaba una cultura política que hacía preferible la vinculación estrecha y territorializada del representante con representados directos.

Esta disputa no se ha resuelto, aunque cambian sus circunstancias, pues se trata de dos lógicas distintas, donde una u otra pueden prevalecer. En México lo que priva es la segunda lógica.

Nuevas fórmulas de legitimación

Los ciudadanos mexicanos han optado por el cambio a través de la vía electoral, aunque al mismo tiempo crece su participación social y política no electoral. En el centro de ellas se encuentra la lacerante desigualdad donde algunos autores (Campos, Esquivel y Chávez) estiman que al uno por ciento más rico corresponde el 21 por ciento de los ingresos totales del país; el Global Wealth Report 2014 indica que el 10 por ciento más rico de México concentra el 64 por ciento de toda la riqueza del país. Por su parte Wealth Insight señala que la riqueza de los millonarios mexicanos excede con mucho a la de otros en el resto del mundo. Los cuatro principales millonarios del país (en 2014) podrían contratar hasta 3 millones de mexicanos pagándoles el salario mínimo, sin perder un solo peso de su riqueza.[92]

La síntesis entre representar las demandas de su distrito y los intereses nacionales se resuelve con una mayor participación del Congreso en la elaboración de políticas públicas a favor de los intereses nacionales, armonizados con la resolución de las demandas inmediatas de la población.

[92] Esquivel Hernández, *Desigualdad extrema en México*, Iguales/Oxfam México, México, junio de 2015, p. 7-8

Las nuevas formas de legitimación pueden provenir de una mayor participación ciudadana y de un ejercicio democrático partidista; sin pretender con ello dictar fórmulas aplicables en otros países, pueden idearse mecanismos como los siguientes:

a) Elecciones primarias

Los partidos políticos, antes de celebrar sus convenciones o congresos, deberían organizar asambleas electorales ante los ciudadanos donde los precandidatos a elección popular en debates deberían exponer acerca de los compromisos que adquieren, de su grado de preparación, de su trayectoria, etcétera. Quien triunfara en la asamblea sería el candidato del partido (ver anexo II).

b) Listas plurinominales abiertas

Respecto de las listas plurinominales, no serían listas cerradas como ocurre ahora, donde el votante elige al partido en una lista de 40 candidatos, sino listas abiertas de cada partido, lo cual significaría votar por los candidatos integrados a esas listas, y de estos candidatos, quienes obtuvieran mayor número de votos serían elegidos. Con esto se obtendría, por una parte, un número de diputados electos por voto directo y, por otra parte, se tendería a disolver las cuotas asignadas a grupos, corrientes o los intereses de los grupos de dirección. Los ejemplos de Brasil y Estados Unidos podrían ser útiles para reformular el método de selección de candidatos (ver anexo II).

c) Reforma interna de los partidos

Los partidos políticos en México, con ligeras diferencias, tienen una estructura centralizada y sus decisiones son adoptadas por un grupo reducido que, a su vez, depende, en la mayoría de los casos, del líder.

Como vimos antes, para ser candidato a la reelección legislativa se establece la condición de serlo por el mismo partido o coalición que lo haya postulado. Después de cumplir tal condición, debe someterse a la decisión de su partido. Los partidos realizan convenciones para designar candidatos. A su manera, todos estos actos se presumen democráticos, pero, en realidad, pocas veces tienen que ver con la aceptación del precandidato a la reelección entre los electores de su

distrito. Por ello, deben considerarse otras experiencias en las que los ciudadanos participen de manera más clara y que la postulación no se reduzca a la decisión de los militantes del partido, o peor aún, a un reducido grupo de la dirección o al caudillo en turno. Las experiencias de Estados Unidos con las elecciones primarias distritales y la de Brasil con su sistema electoral ofrecen pautas para ello.

d) Modificación del artículo 59 Constitucional

El elemento que perturba en el caso que nos ocupa la reforma política-electoral, es la renuencia a la participación ciudadana y el interés de los partidos por mantener el control de la mediación entre los ciudadanos y el estado, lo cual la convierte en el instrumento de la clase política.

Para modificar en parte tal situación, convendría modificar el artículo 59 Constitucional vigente y dejarlo como sigue: «Artículo 59. Los senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos».

e) Hacia un gobierno eficaz

Como lo vimos anteriormente, nuestro país vive ya una gobernabilidad compleja por los avances democráticos que ha tenido y que han devenido en el relativo debilitamiento de los poderes metaconstitucionales del presidente de la República y el surgimiento de otros actores políticos que obligan a la búsqueda de acuerdos y que benefician en última instancia al ejercicio democrático. Resulta necesaria la búsqueda de un gobierno eficaz para los nuevos tiempos. Al menos desde Miguel de la Madrid hasta la fecha, hemos tenido presidentes incapaces e inamovibles. El actual sistema le da al presidente la decisión de disponer de todo el aparato gubernamental y de toda la burocracia, aun cuando el descontento de la población haya crecido y se haya desarrollado en ciertos sectores, al grado de rechazar todo lo político.

Sectores de ciudadanos cada vez más amplios han avanzado más que la clase política. Lo demuestra su exigencia de rendición de cuentas, de transparencia, de lucha contra la corrupción y la impunidad, de demanda de libertad de expresión y de exigencia de seguridad, entre otras muchas demandas.

La ausencia de respuestas satisfactorias a dichas exigencias obliga a la búsqueda de restitución de la confianza en los distintos órganos del poder, requilibrar las relaciones entre ellos de manera estable, restablecer la legitimidad funcional del poder y hacer que funcionen realmente los pesos y contrapesos. Es la solución virtuosa del vínculo entre el representante y sus representados.

Conclusión y reflexiones

Hasta ahora hemos hecho un esfuerzo para demostrar que la reelección consecutiva de legisladores no trae como consecuencia la profesionalización legislativa. Primero, presentamos una breve descripción histórica que muestra que en nuestro país ese procedimiento ha predominado en nuestras prácticas legislativas y ejecutivas (cap. 1). Enseguida describimos en qué consistió la reforma y cómo se inscribe en ella el argumento de la profesión (caps. 1-3). Después pretendimos hacer ver que las condiciones que la ley impone hacen prácticamente nugatoria su propia puesta en práctica, dado que la reelección no es la causa, ni la profesionalización, el efecto (cap. 2). En cambio, mostramos que la profesionalización se logra mediante otros procesos, como la trayectoria política (donde la actividad legislativa es sólo uno de los factores) y la especialización particular que se expresa en las comisiones legislativas (cap. 3). Además, las restricciones que impone la reforma, no sólo son formas poco democráticas de decisión de las candidaturas en los partidos, sino que también restringen los derechos de los ciudadanos a ser reelectos y de los electores a elegir (cap. 4). Tampoco abona a la profesionalización, aunque de manera indirecta, la figura del gobierno de coalición, pues para su establecimiento deberá elaborarse una agenda legislativa que condicionará a los partidos y, por ende, a los grupos parlamentarios coaligados a votar en el sentido y dentro de los parámetros del mencionado convenio, y de esta manera, se restringirá el debate, el criterio y el voto de conciencia de los legisladores, elementos fundamentales del trabajo parlamentario, con el riesgo de ser severamente castigados de no someterse a los acuerdos (cap. 4).

Dicho lo anterior, y con el propósito de contribuir con propuestas, conviene reflexionar acerca de un elemento esencial por la que podría transitar el proceso de reelección consecutiva y los valores democráticos.

—La vida republicana y democrática requiere de la formación de ciudadanos comprometidos con la vida pública.

—El mejor aprendizaje se obtiene del ejemplo cotidiano, de que los niños y las niñas se desarrollen en ambientes democráticos y de respeto a sus derechos en la casa, la escuela, la calle.

—Es necesario promover la obediencia de la ley y de la autoridad concreta. Sin cultura de la legalidad, basada en el conocimiento y confianza de la sociedad y sus leyes, cualquier iniciativa puede abortar si no recibe el respaldo social necesario para su implementación. Factores como la corrupción en las instituciones públicas desalientan el ejercicio democrático de los ciudadanos y los conduce a ser parte de esa cultura. La percepción que tienen los mexicanos respecto de sus instituciones en comparación con la de otros ciudadanos de otros países hacen de México uno de los países más corruptos del mundo, como se desprende del siguiente cuadro:[93]

Percepción de la corrupción en instituciones de gobierno

	México	Brasil	Chile	Dinamarca	España	Estados Unidos	India	Uruguay
Partidos políticos	91%	81%	76%	30%	83%	76%	86%	48%
Poder Legislativo	83%	72%	68%	18%	67%	61%	65%	38%
Ejército	42%	30%	36%	17%	19%	30%	20%	34%
Policía	90%	70%	53%	9%	37%	42%	75%	47%
Poder Judicial	80%	50%	67%	5%	51%	42%	45%	39%
Servidores públicos	87%	46%	58%	11%	42%	55%	65%	40%

Fuente: Barómetro Global de la Corrupción, Transparencia Internacional, 2013

[93] Casar, *op. cit*.

Como se puede observar, los partidos políticos, el poder legislativo y los servidores públicos son percibidos como los organismos más corruptos por más del 80% de la población. Los mexicanos esperan que la democracia traiga justicia social y un mejor nivel de vida, y si las instituciones democráticas (entre ellas, el Congreso) fallan en el cumplimiento de las expectativas de los ciudadanos, reforzarán sus creencias antidemocráticas.

Estamos llegando al límite de un sistema que está dejando de ser funcional y que demanda nuevos métodos de hacer política. Las reformas aprobadas en 2013-2014, quizá amortiguan, mas no resuelven los problemas. Por ello es necesario analizar el sistema político que ahora tenemos y cambiar lo necesario para que la democracia se consolide y no se fortalezcan las tendencias autoritarias. Un Congreso plural y profesional contribuirá en esa dirección.

Anexo1

Cuadro sinóptico de las reformas político-constitucionales[94]

Artículos 35, 41, 54, 55, 59, 69, 73, 74, 76, 78, 82, 83, 84, 89, 90, 93, 95, 99, 102, 105, 107, 110, 111, 115, 116, 119, 122 y 22, artículos transitorios.

En resumen, el primer grupo de reformas constitucionales se orientan a la política social, económica y de seguridad pública del estado mexicano; en el segundo, se encuentran:

art.	Contenido
35	Iniciar leyes y votar en las consultas populares
41	Requisitos para obtener el registro como partido político se eleva a tres por ciento de la votación válida en las votaciones para renovar el Congreso de la Unión; garantizar la paridad entre los géneros; candidaturas independientes y formas de acceso a los medios de comunicación.
54	Los partidos que alcancen al menos el tres por ciento del total de la votación válida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que se le atribuyan diputados según el principio de representación proporcional.
55	Se trasladan los requisitos para ser diputado a funcionarios judiciales, electorales a haberse separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes de la elección.
59	Los senadores podrán ser electos hasta por dos períodos consecutivos y los diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro períodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.
69	Respecto al informe del Poder Ejecutivo se modifica al exceptuar al procurador General de la República de ser citado para ampliar la información, y se determina que en el primer año de su mandato, en la apertura del segundo período de sesiones, el Presidente de la República presentará ante el Senado de la República la Estrategia Nacional de Seguridad Pública e informará anualmente sobre el estado que guarde.
73	A este artículo relativo a las facultades del Congreso en materia de delitos se incluyen los delitos electorales.

[94] Gil de Ita, E., «Comparativo-Reforma Constitucional en Materia Político-Electoral 2014», Instituto Nacional Electoral, marzo, 2015

74	En este artículo se incluye la ratificación del secretario de Hacienda nombrado por el presidente de la República, salvo que se opte por un gobierno de coalición. Además se incluye, en lugar del 15 de diciembre, el 15 de noviembre para hacer entrega de la iniciativa de Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto. La Cámara de Diputados aprobará el Plan Nacional de Desarrollo.
76	Este artículo establece la facultad del Senado de la República de ratificar a los secretarios de estado si se opta por un gobierno de coalición, con numerosas excepciones, como las de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; Relaciones, embajadores y cónsules generales, empleados superiores del ramo de relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales. También se incluye la aprobación de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública; integrar la lista de candidatos a fiscal general de la República, nombrarlo y formular objeción a la remoción que del mismo haga el Ejecutivo Federal.
78 y 82	De los requisitos para ser presidente de la República, se cambia la denominación de procurador general de la República por la de fiscal general de la República.
83	Cambia la fecha para iniciar el ejercicio del cargo de presidente de la República: del 1 de diciembre se adelanta al 1 de octubre.
84	Este artículo se refiere, cuando así ocurra, a la falta absoluta del presidente de la República y se añaden algunas prevenciones como es el de que quien ocupe provisionalmente la presidencia no podrá remover o designar a los secretarios de estado sin autorización previa de la Cámara de Senadores y entregar al Congreso de la Unión un informe de labores en un plazo no mayor a diez días contados a partir del momento en que termine su encargo.
89	Se refiere a las facultades y obligaciones del presidente de la República donde se modifican éstas por la concurrencia de tres factores: *a)* la ratificación de los secretarios de Hacienda y de Relaciones, *b)* la intervención en la designación del fiscal general de la República, y *c)* la opción por un gobierno de coalición.
90	Se instituye la figura de consejero jurídico del gobierno como representante de la Federación en los asuntos en que éste sea parte.
93	Se refiere a las tareas propias de la administración pública y la facultad para solicitar a los servidores públicos para que informen de las actividades propias de su encargo; la diferencia con el texto anterior es la exclusión del fiscal general de la República.
95	De los requisitos para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación… no haber sido fiscal general de la República.
99	Es una actualización en la denominación para llamar al Instituto, Instituto Nacional Electoral.
102	Se refiere a la organización del Ministerio Público en Fiscalía General de la República y la forma de designación de su titular.
105	Este artículo se refiere a las controversias constitucionales y se actualiza con la presencia de nuevas figuras y actores institucionales, como el consejero jurídico, los partidos políticos con registro y el fiscal general de la República.

107	Todo este articulado se refiere al ámbito del Poder Ejecutivo en la Fiscalía General de la República, de manera particular el aspecto del juicio de amparo.
110	Este artículo establece quiénes son sujetos de juicio político. La reforma constitucional incluye al consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral (que ya eran sujetos de juicio político), los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.
111	Este artículo es la continuación del anterior (110); señala la condición de mayoría absoluta para declarar si ha o no lugar para proceder contra el inculpado.
115	Aunque se incorporan los términos de laico y democrático y el carácter de las entidades federativas, sobresale la elección consecutiva de presidentes municipales, síndicos y regidores por un período adicional que no puede ser de más de tres años. Indica además que tal postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.
116	En este artículo se establece la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los estados, hasta por cuatro períodos consecutivos. Además, tal elección consecutiva está condicionada para poder ser realizada si la postulación la realiza el mismo partido o cualquiera de los partidos de la coalición, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. Por lo demás, se fijan las normas a las que deberán sujetarse los procesos electorales locales.
119	Este artículo se ubica en el ámbito del poder judicial y se refiere a las medidas de entrega de indiciados, procesados o sentenciados, así como los objetos e instrumentos del delito a la autoridad que los requiera.
122	Este artículo advierte acerca de la integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Las reformas constitucionales aprobadas van acompañadas de 21 artículos transitorios, cuya naturaleza está implícita en su propia denominación. Se aprueban para abrir paso a la instalación de la reforma político-electoral, fijar plazos para el nombramiento de autoridades y la operación de las nuevas disposiciones.

A continuación haremos una breve mención de cada una de ellos para contribuir a comprender el ritmo y el engranaje de este fenómeno nuevo en la vida política y jurídica del país.

Art.	Contenido
1	Fija fecha de entrada en vigor del Decreto al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.
2	Emplaza al Congreso de la Unión para expedir las normas previstas, a más tardar el 30 de abril de 2014.
3	Emplaza al Congreso de la Unión para expedir, durante el segundo período de sesiones del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución referente a las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno.
4	Adiciones, reformas y derogaciones de los artículos 35, 41, 54, 55, 99, 105, fracción II inciso f; 110 y 111, por lo que hace a la denominación del Instituto Nacional Electoral, y 116, fracción IV, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas del artículo segundo transitorio, sin perjuicio de los previsto en el transitorio quinto siguiente.
5	El Instituto Nacional Electoral deberá integrarse dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto. En caso de que a la fecha de integración del Instituto Nacional Electoral no hubieren entrado en vigor las normas previstas en el transitorio segundo anterior, dicho Instituto ejercerá las atribuciones que las leyes vigentes otorgan al Instituto Federal Electoral. Luego, en este mismo transitorio refiere al procedimiento para la elección de los consejeros electorales.
6	Garantizar la incorporación de todos los servidores públicos del Instituto Nacional Electoral y de los organismos locales en materia electoral al servicio profesional electoral nacional, así como las demás normas para su integración total.
7	Los recursos humanos, presupuestales, financieros y materiales del Instituto Federal Electoral pasarán a formar parte del Instituto Nacional Electoral una vez que quede integrado en términos del transitorio quinto anterior, sin menoscabo de los derechos laborables.
8	Una vez integrado el Instituto Nacional Electoral, se delegan las funciones correspondientes a la capacitación electoral, ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva en los procesos locales a los organismos públicos locales.
9	Designación de los nuevos consejeros electorales de los organismos locales en materia electoral.
10	El Senado de la República llevará a cabo los procedimientos para que el nombramiento de los magistrados electorales se verifique con antelación al inicio del siguiente proceso electoral posterior a la entrada en vigor de este Decreto.
11	La reforma al artículo 59 de esta Constitución será aplicable a los diputados y senadores que sean electos a partir del proceso electoral de 2018.
12	Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 69, párrafo tercero; 74,

	fracciones III y VII; 76, fracciones II y XI; 89, fracción II, párrafos segundo y tercero, y fracción XVII, entrarán en vigor el 1 de diciembre de 2018.
13	La reforma al artículo 116 de esta Constitución en materia de reelección de diputados locales, así como a diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, no será aplicable a los legisladores que hayan protestado el cargo en la legislatura que se encuentre en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto.
14	La reforma al artículo 115 de esta Constitución en materia de reelección de presidentes municipales, regidores y síndicos no será aplicable a los integrantes que hayan protestado el cargo en el ayuntamiento que se encuentre en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto.
15	Las reformas a los artículos 65; 74, fracción IV y 83 de esta Constitución, entrarán en vigor el 1 de diciembre de 2018, por lo que el período presidencial comprendido entre los años 2018 y 2024 iniciará el 1 de diciembre de 2018 y concluirá el 30 de septiembre de 2024.
16	Las adiciones, reformas y derogaciones respecto al procurador general de la República y al fiscal general de la República entrarán siempre que se haga por el Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.
17	Se refiere a los asuntos de la Procuraduría General de la República, los procedimientos, la transferencia de los recursos humanos, financieros y materiales de la PGR a la Fiscalía General de la República.
18	Se refiere al nombramiento del titular de la Fiscalía Especializada en Atención de Delitos Electorales de la PGR. El Ejecutivo Federal podría objetar dicho nombramiento.
19	A partir de la entrada en vigor de las reformas, se hará la transferencia de los recursos de la PGR al órgano autónomo que el propio Decreto establece.
20	Se refiere al Consejo General del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social que deberá integrarse dentro de los sesenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.
21	Se refiere a que los consejeros del Instituto Federal Electoral continuarán en su encargo hasta que se integre el Instituto Nacional Electoral.

Anexo 2

Comparativo entre sistemas políticos: Brasil, México y Estados Unidos

Presentamos a continuación un cuadro sinóptico de las características de los sistemas políticos de Brasil, México y Estados Unidos, con el objeto de mostrar la forma como son elegidos sus candidatos al Congreso; coinciden estos países en ser de orden presidencialista, con Congreso integrado por dos cámaras —de Diputados y Senadores— y con reelección consecutiva. Todo ello, para reflexionar acerca del objeto de estudio de nuestro trabajo. Su comparación nos permite contrastarlo con el sistema político mexicano.

Comparativo entre sistemas políticos:
Brasil, Estados Unidos y México

BRASIL	ESTADOS UNIDOS	MÉXICO
Régimen: presidencialista Si algún candidato no obtiene el 50 por ciento de los votos de la primera vuelta, se celebra una segunda ronda con los contrincantes más votados. El mandato es por cinco años con posibilidad de reelección inmediata, aunque conviene advertir que existe un debate legislativo para eliminar la reelección consecutiva de ejecutivos (presidente de la república, gobernadores y alcaldes).	Régimen: presidencialista El poder ejecutivo está encabezado por el presidente quien, junto con el vicepresidente, es elegido en elecciones nacionales cada cuatro años (en años divisibles por cuatro). El proceso de elección de un presidente de Estados Unidos es único. Los estadunidenses votan por planillas de electores presidenciales que igualan en número a los senadores y representantes que los estados tienen en el Congreso (un total de 535 personas). En cada estado, el candidato con mayor número de votos gana todos los votos electorales de ese estado. El candidato presidencial necesita 270 votos electorales para ser elegido: si ningún candidato obtiene mayoría, la Cámara de Representantes toma la decisión. Puede reelegirse por una sola ocasión	Régimen: presidencialista El Poder Ejecutivo está encabezado por el presidente de la República, quien es elegido nacionalmente cada seis años. Terminado su mandato, no podrá reelegirse. La elección es por voto directo y secreto de los ciudadanos. Triunfa quien obtenga la mayoría de los votos válidos; se excluyen los votos anulados.

Diputados: La Cámara de Diputados se conforma con 513 miembros, todos electos cada cuatro años bajo una fórmula de representación proporcional pura en cada estado, territorio y en el Distrito Federal. Los candidatos son electos de una lista cerrada y no bloqueada, es decir, cerrada, porque los partidos presentan listas de candidatos cuyo orden no puede ser modificado por el elector para efectos de la repartición proporcional, pero no bloqueada porque el elector puede optar por emitir un solo voto a favor de un único candidato de una lista específica.	Diputados: Los 435 escaños de la Cámara de Representantes se distribuyen con base en la población, aunque todos los estados tienen por lo menos un representante. Existe la reelección consecutiva.	Diputados: La Cámara de diputados se conforma con 500 diputados: 300 por mayoría relativa y 200 por representación proporcional. Su periodo de mandato es de tres años; conforme a la nueva legislación podrán se reelectos hasta por tres periodos (es decir, hasta 12 años, incluido el período inicial). Habrá reelección inmediata o consecutiva hasta por cuatro períodos a partir de los diputados electos en 2018.
Los votos se transforman en escaños a través del procedimiento de cociente electoral simple. Este cociente resulta de la división de los votos válidos (los cuales, contrariamente a las regulaciones en la mayoría de los países latinoamericanos, incluyen también los votos en blanco) entre el número de escaños a repartir. Los partidos políticos obtienen tantos escaños como cuadren en la división de sus votos recibidos entre el cociente electoral. Los escaños restantes (que aumentan con el volumen de los votos blancos) se adjudican por el método de la media mayor. Dado que la lista es cerrada, pero no bloqueada, los escaños atribuidos a cada partido tienen que ser asignados a los candidatos, lo que se hace según el orden de votación obtenida por sus candidatos, desde el mayor número de votos nominales. Existe la reelección consecutiva.		

Senadores. El Senado, actualmente, cuenta con 81 legisladores, tres representantes por cada estado y el Distrito Federal, electos mediante voto universal para un periodo de ocho años. Su renovación se produce cada cuatro años, en uno y dos tercios, alternativamente. Se eligen tres senadores por cada estado. Cada uno de ellos representa circunscripciones uninominales y binominales, respectivamente. El Senado federal se renueva parcialmente cada cuatro años por un tercio o por dos tercios alternativamente. La forma de la candidatura es uninominal y el elector dispone, en los comicios, de uno o dos votos, según sea la renovación por un tercio o por dos tercios de la Cámara de Senadores. En las circunscripciones uninominales (renovación de un tercio del Senado) decide la mayoría relativa de los votos. En las binominales (renovación de dos tercios) se distribuyen los mandatos entre los dos candidatos con mayor número de votos. Existe la reelección consecutiva. *http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/bra sil.htm*	Senadores. Cada estado elige dos miembros de los 100 que integran el Senado: el período de gestión de un senador es de seis años. Existe la reelección consecutiva.	Senadores. Son 128 senadores conformados de la siguiente manera: Dos por cada entidad federativa (64) electos por mayoría; Uno por cada entidad federativa (32) de primera minoría; y 32 de representación proporcional. Habrá reelección inmediata o consecutiva hasta por tres períodos a partir de los senadores electos en 2018

Como puede observarse, en Brasil y en Estados Unidos existe la reelección consecutiva y los obstáculos para ello dependen de los electores que los elijan o no, en Brasil existen listas cerradas pero no bloqueadas, es decir, el partido determina una lista, pero los electores pueden votar por uno de los candidatos de esa lista. En Estados Unidos los legisladores se someten a elecciones primarias donde los diputados o precandidatos se someten a la decisión de sus electores. Si los eligen, pueden ser reelectos. En el caso de México, esto no ocurrirá, pues la decisión última la tendrán las dirigencias de los partidos.

Anexo 3

Comparativo con el sistema electoral con reelección inmediata o consecutiva en Brasil, México y Estados Unidos

BRASIL	MÉXICO	ESTADOS UNIDOS
Si un diputado electo decide reelegirse, su partido no puede impedirle su registro.	Los candidatos dependen de los partidos y no de los ciudadanos	Los precandidatos a legislador son nominados a través de elecciones primarias
Los partidos son casi la única puerta de entrada para acceder a cargos de elección popular.	Los partidos son casi la única puerta de entrada para acceder a cargos de elección popular.	Los partidos políticos no pueden impedir la participación de persona alguna en las elecciones primarias.
Existen tres fuentes de financiamiento: propios, del erario y privados.	La fuente de financiamiento son fondos públicos que se entregan al partido político para ministrarlo a los candidatos.	La principal fuente de fondos de campaña no son los partidos políticos, sino fondos privados de personas o comités de acción política.
El partido político es el factor determinante en las candidaturas y en la definición de las políticas públicas.	El partido político es el primer actor del proceso electoral y el candidato sabe que su carrera política depende de su sometimiento a los designios del partido.	Los partidos políticos tienen un control muy limitado sobre quienes serán nominados y sobre la manera en que se conducen las campañas.
	En cada legislatura el liderazgo partidista colegiado de cada cámara decide quiénes pertenecerán a cuáles comisiones y quiénes constituirán el liderazgo.	Impera una regla de antigüedad: a más tiempo en el Congreso, mayor poder y capacidad de otorgar beneficios a sus votantes.
La elección de diputados se hace con base en la representación proporcional pura. La elección se hace por lista cerrada, pero no bloqueada: cerrada, porque su orden lo presentan los partidos y no puede ser modificado, no bloqueada porque el votante puede emitir un único voto a favor de un único candidato de una lista.	Los partidos políticos ocupan el principal escenario en la relación con los poderes ejecutivo y judicial.	Los partidos tienen poca injerencia sobre la actuación de los legisladores. Les permiten votar conforme a las preferencias de sus distritos en la mayoría de las ocasiones.

Los votos se transforman en escaños a través del procedimiento de cociente electoral simple. Este cociente resulta de la división de los votos válidos entre el número de escaños a repartir. Los partidos políticos obtienen tantos escaños como cuadren en la división de sus votos recibidos entre el cociente electoral. Los escaños restantes (que aumentan con el volumen de los votos blancos) se adjudican por el método de la media mayor. Dado que la lista es cerrada, pero no bloqueada, los escaños atribuidos a cada partido tienen que ser asignados a los candidatos, lo que se hace según el orden de votación obtenida por sus candidatos, desde el mayor número de votos nominales. En el caso de los senadores se eligen tres por cada estado. Cada uno de ellos representa circunscripciones uninominales y binominales, respectivamente. Se renueva parcialmente cada cuatro años por un tercio o por dos tercios alternativamente. La forma de la candidatura es uninominal y el elector dispone, en los comicios, de uno o dos votos, según sea la renovación por un tercio o por dos tercios de la Cámara de Senadores. En las circunscripciones uninominales (renovación de un tercio del Senado) decide la mayoría relativa de los votos. En las binominales (renovación de dos tercios) se distribuyen		

Anexo 4

Comparativo del proceso de elección de candidatos del PAN, PRD y PRI

Partido Acción Nacional	Partido de la Revolución Democrática
Los militantes elegirán a los candidatos a cargos de elección popular. Podrán implementarse métodos alternos al de votación por militantes, la designación o la elección abierta. Los dirigentes del partido que decidan contender como candidatos a algún cargo de elección popular deberán renunciar o pedir licencia antes del inicio legal del proceso electoral correspondiente. Podrán votar los militantes que se encuentren en pleno ejercicio de sus derechos partidarios. La elección de candidatos se llevará a cabo en centros de votación. El ganador será aquel que obtenga la mayoría de los votos. A propuesta de la Comisión Organizadora Electoral, la Comisión Permanente Nacional podrá cancelar el proceso interno de selección y ordenar la reposición del proceso o acordar la designación de candidato.	Todas las elecciones nacionales, estatales y municipales serán organizadas por la Comisión Electoral del Comité Ejecutivo Nacional. La ausencia de candidatos será superada mediante designación a cargo del Comité Ejecutivo Nacional. Los candidatos para elecciones constitucionales, senadurías y diputaciones federales por el principio de mayoría relativa se elegirán mediante el método de votación universal, libre, directa y secreta a la ciudadanía, salvo que el consejo respectivo determine, mediante la decisión del sesenta por ciento de los consejeros presentes, cambiar el método de selección. Los métodos de selección a realizarse podrán ser los siguientes: Por votación universal, directa y secreta de los afiliados del ámbito correspondiente; Por votación de los consejeros respectivos; Por candidatura única presentada ante el consejo.
Elección de senadores de mayoría relativa: Los aspirantes deberán cumplir con el porcentaje de firmas de militantes, en la proporción y modalidades establecidas en el reglamento correspondiente. Se instalarán centros de votación en al menos todas las cabeceras de los distritos electorales de la entidad en que se realice la elección Serán candidatos a senadores las fórmulas de precandidatos que hayan obtenido el primero y segundo lugar de la votación en el proceso electoral interno. Para tal efecto, se votará por una sola fórmula.	Elecciones de los candidatos para elecciones constitucionales, senadurías y diputaciones federales por el principio de mayoría relativa: Se elegirán mediante el método de votación universal, libre, directa y secreta a la ciudadanía, salvo que el consejo respectivo determine, mediante la decisión del sesenta por ciento de los consejeros presentes, cambiar el método de selección. Los métodos de selección a realizarse podrán ser los siguientes: • Por votación universal, directa y secreta de los afiliados del ámbito correspondiente; • Por votación de los consejeros respectivos; • Por candidatura única presentada ante el consejo.

Elección de senadores de representación proporcional: Serán electos por el consejo nacional; a propuesta de los consejos, coadyuvarán la presidencia y secretaría general del Comité Ejecutivo Nacional y los Comités Directivos Estatales.	Las candidaturas a las senadurías y diputaciones federales de representación proporcional se elegirán de la siguiente manera: Se elegirá un consejo electivo integrado por los consejeros nacionales que pertenezcan a los estados y el Distrito Federal, convocada por el consejo; Las candidaturas de diputados federales por el principio de representación proporcional se votarán por fórmula, serán elegidas mediante sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales por los consejeros nacionales; Cada consejero nacional podrá votar hasta por una fórmula de las candidaturas a elegir por circunscripción plurinominal; Los cargos de representación proporcional que correspondan a la acción afirmativa de jóvenes serán electos tomando en consideración
La elección de diputados federales de mayoría relativa: Serán electos de acuerdo con las normas previstas y citadas arriba, con excepción de las que correspondan a la elección de senadores. Los militantes y dirigentes municipales podrán presentar propuestas a la elección municipal si un municipio comprende uno o más distritos; si por el contrario, un distrito abarca dos o más municipios, habrá una elección distrital de la cual surgirá sólo una propuesta.	
Elección de diputados federales de representación proporcional: Los comisionados permanentes estatales podrán hacer hasta tres propuestas adicionales, entre las cuales no podrá haber más de dos de un mismo género y se presentarán en la elección y se elegirán y ordenarán el número de propuestas que correspondan a cada entidad. El número de éstas se establece conforme a los criterios de aportación de votos del estado a la circunscripción y el porcentaje de votos que obtuvo el partido en las últimas elecciones de diputaciones federales.	
La disciplina partidaria: Los funcionarios públicos postulados por el PAN y servidores públicos que sean militantes deberán desempeñar las funciones que les confieren las leyes, respetando los Principios de Doctrina, las Plataformas Políticas y los Programas del Partido. Los senadores y diputados federales constituirán cada uno un grupo. El presidente del Comité Ejecutivo Nacional, previa consulta con los interesados, designará un coordinador de entre ellos. Sus obligaciones son: contribuir con los objetos y fines del partido, aportar sus cuotas reglamentarias, mantener una estrecha	La disciplina partidaria: El Partido de la Revolución Democrática definirá los lineamientos legislativos y de gobierno que han de hacer valer los afiliados o los candidatos externos del Partido que hubiesen competido bajo sus siglas y que ocupen cargos de elección popular en todos sus ámbitos y niveles. Dichas directrices se definirán mediante las decisiones que con base en los documentos básicos del Partido adopte el Congreso Nacional.

	De la relación con gobernantes y legisladores: Los representantes populares tendrán participación con derecho a voz en los consejos correspondientes, fijar posiciones, someter a evaluación por la ciudadanía las leyes aprobadas, monitorear su aplicación y sus efectos; establecerán relación con grupos de la sociedad organizada y coadyuvarán en las actividades de gestoría y en el impulso de iniciativas de ley; Deberán abstenerse de incitar o aceptar compensaciones, sobresueldos o prebendas de beneficio personal, ingresos extraordinarios, desempeño de cargos o comisiones distintos a los de sus ingresos presupuestados; Las políticas públicas de los gobiernos del Partido deben involucrar a la ciudadanía, impulsar su organización autónoma, capacitarla y facilitar la evaluación de las acciones gubernamentales y permitir su incidencia en la toma de decisiones; se actuará en consecuencia con respecto a los resultados de la rendición de cuentas; se establecerán mecanismos internos claros de evaluación y capacitación; se erradicarán de manera tajante los vicios heredados del priísmo. Deberán cumplir con el pago de cuotas extraordinarias, mediante poder extendido a la secretaría de finanzas.
Partido Revolucionario Institucional	
En este caso no hay mucho que decir. Sus estatutos sólo hablan de la Comisión Nacional de Procesos Internos como responsable de organizar, conducir y validar el procedimiento para la elección de dirigentes y para la postulación de candidatos. Se constituirá a escala nacional, estatal y del Distrito Federal, municipal o delegacional. Todo lo hace esta comisión, incluida la convocatoria correspondiente, observando los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, equidad y transparencia en el proceso de elección.	

Referencias bibliográficas

Documentos

Cámara de Diputados. (2014 mayo 15). «Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales», en *Gaceta Parlamentaria*, año XVII/4021- IV, Anexo IV

Partido Acción Nacional. (2013 diciembre 5). «Estatutos Generales, XVI Asamblea Nacional Extraordinaria», *Diario Oficial de la Federación*

Partido de la Revolución Democrática. (2014 marzo 14). «Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre la procedencia constitucional y legal de las modificaciones a los documentos básicos del Partido de la Revolución Democrática», *Diario Oficial de la Federación*

Partido Revolucionario Institucional. (2013 mayo 17). «Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre la procedencia constitucional y legal de las modificaciones a los documentos básicos del Partido Revolucionario Institucional», *Diario Oficial de la Federación*

Poder Ejecutivo Federal. (2014 febrero 10). «Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral», *Diario Oficial de la Federación*, noviembre 10, 2014, *www.dof.gob.mx*

Senado de la República. (2013). Dictamen de las Comisiones Unidas en relación con proyectos de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política electoral. 26 de noviembre 2015, *Gaceta Parlamentaria del Senado*, *http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013- 12-03-1/assets /documentos/Dic_Reforma_Política. pdf*

Senado de la República. (2013). Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado, de Estudios

Legislativos, primera, y Estudios Legislativos , segunda, en relación con las iniciativas con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral. *Gaceta del Senado*, núm. 65, México, *http://www.senado.gob.mx/index. php?ver=sp&mn=2&sm=1&id=1469*

ESTUDIOS

ALAMÁN, L. (1852). «Conferencia con los españoles. Rompimiento de las hostilidades por el castillo de San Juan de Ulúa», en *Historia de México*. Vol. 5. México: FCE-Instituto Cultural Helénico

ÁLVAREZ, R. (2012). *El sistema de partidos políticos en México.* México: Consejo editorial Cámara de Diputados LXI Legislatura-Miguel Ángel Porrúa

BÁTIZ, B. (coordinador) & Nuncio, A. (1987). *La Sucesión Presidencial de 1988.* México: Grijalbo

BOBBIO, N., MATEUCCI, N., PASQUINO, G., & LEVI, L. (2008). *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI

BUSTAMANTE, CARLOS MARÍA. (1844). *Cuadro histórico de la Revolución mexicana.* México: Imprenta de J. Mariano Lara. Reimpreso por el Fondo de Cultura Económica-Instituto Cultural Helénico, tomo 3

CÁMARA DE DIPUTADOS. (2014). «Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales»*. Diario Oficial de la Federación*

CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA LVI LEGISLATURA. (1997). «Diccionario universal de términos parlamentarios», en *Enciclopedia Parlamentaria de México* (VI, T. I, Serie II, 1089) México: Cámara de Diputados/Instituto de Investigaciones Legislativas

CARPIZO, J. (1983). *El presidencialismo mexicano.* México: Siglo Veintiuno Editores

CASAR, A. (2010). *Sistema político mexicano.* México: Oxford University Press

CASTELLANOS, E. & Zertuche, F. (1997). «Bases constitucionales en materia de representación política y sistemas electorales». En *Enciclopedia parlamentaria* (III, 10) México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión/Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas/Comité de Asuntos Editoriales

CASTELLANOS, E., & ZERTUCHE F. (coord.) 1997. «La Constitución de 1824», en *Enciclopedia parlamentaria de México* (Serie IV, tomo I, volumen III *Sistemas electorales de México*, 790 México: IFE/Instituto de Investigaciones Legislativas-Cámara de Diputados

CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-1917 (1960). *Diario de Debates*. Querétaro: Gobierno del Estado de Querétaro/Instituto Nacional de Estudios históricos de la Revolución Mexicana. Tomo II

CÓRDOVA, A. (1976). *Sociedad y estado en el mundo moderno.* México: Alianza-Grijalbo

DWORAK, F. *et al.* (2004). *El legislador a examen*. México: FCE/Cámara de Diputados.

ESQUIVEL, G. (2015). *Desigualdad extrema en México.* México: Iguales/Oxfam México.

FOWLER, WILL (coord) y Oikión Solano Verónica. (2008). *Gobernantes mexicanos*. México: Fondo de Cultura Económica. Tomo II

FUENTES, V. (1966). *Los partidos políticos en México.* México: Porrúa

GARRIDO L. (1986). *El partido de la revolución institucionalizada.* México:
Siglo XXI Editores/Conafe

GIL DE ITA, E. (2014 abril). «Comparativo reforma constitucional en materia político-electoral 2014», en Texto Instituto Nacional Electoral, 1, 29. 2015 marzo, Curso taller «La reforma electoral: aspectos clave», Base de Datos del Centro de Capacitación Judicial

GÓMEZ, P. Y MARTÍNEZ, I. (coords.). (2001). *Balance de la Cámara de Diputados,* LVII Legislatura. México: PRD/Porrúa

GONZÁLEZ, P. (2006). *El estado y los partidos políticos en México.* México: Era

LOAEZA, S. (1989). «México 68: los orígenes de la transición», *Foro Internacional*, XXX, núm. 1: 26

LUJAMBIO, A. (2013). *Estudios congresionales*. México: Cámara de Diputados LXII Legislatura

MARTÍNEZ, M. (2011). *Ambición política y lealtad: influencia sobre el comportamiento político*. marzo 15, 2016, CIDE, *http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60327301003*

MASTROPAOLO, A. Bobbio, N., Matteucci, N. y Pasquino, G. (1981-1982) «Profesionalismo político», en *Diccionario de Política.* México: Siglo XXI Editores

MICHELS, R. (2008). *Los partidos políticos I*. Buenos Aires: Amorrortu

MOLINAR, J. & Weldon, J. (1997). «La formación de comisiones y acciones legislativas», en *Enciclopedia Parlamentaria de México*. México: Cámara de Diputados LVI Legislatura/Instituto de Investigaciones Legislativas. Serie I, vol. I, tomo 1

OTERO, M. (1847). «Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la República Mexicana», en *Sistemas electorales de México*, 790). México: IFE/Instituto de Investigaciones Legislativas- Cámara de Diputados

RAMÍREZ, G. (2000). *El debate sobre el parlamentarismo en México.* México: Cámara de Diputados/LVII Legislatura

ROSSELL, M. (2000). *Congreso y gobernabilidad en México*. México: Cámara de Diputados/Porrúa

VALENCIA, L. (2014). *De la profesión a la profesionalización de los legisladores en México.* México: Itaca-UAM-X

____.(mayo-junio, 2009). «Elites parlamentarias y profesionalización legislativa en México», *El Cotidiano*, en *Redalyc.org*.155: 69-76

WEBER, M. (1981). *El político y el científico*. México: Premiá

WILSON, E. (1972). *Hacia la estación de Finlandia*. Madrid: Alianza Editorial

WOLDENBERG, J., SALAZAR, P. & BECERRA, R. (2011). *La mecánica del cambio político en México.* México: Cal y Arena

ZARCO, F. (1979). *Congreso extraordinario constituyente 1856-1857*. México: El Colegio de México

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

ALCÁNTARA, M. (2013). «De políticos y política: profesionalización y calidad en el ejercicio público». México, en *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 21, núm. 41, *www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v21n41/v21n41a2.pdf*

APARICIO, J. (2013). *Voto razonado. Excelsior*, México, *http://www.excelsior.com.mx/opinion/javier-aparicio/2013/10/26/925419*

CABEZAS, L. (2010). *Profesionalización de las elites parlamentarias en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.* Universidad de Salamanca, *http://es.scribd.com/doc/77280446/Profesionalizacion-de-las-elites-parlamentarias-en-Bolivia-Colombia-y-Peru-Lina-Maria-Cabezas-Rincon*

CÁMARA DE DIPUTADOS. (2013). *La Constitución y sus reformas*. Área de Documentación Legislativa,*http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/doclegis/cuad_cons_mar13.pdf.*

CÁMARA DE DIPUTADOS. (2015). *Comisiones*. Diciembre 23, 2015. Congreso de la Unión. *http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/003_comisiones*

CÁMARA DE DIPUTADOS. (2014). «Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales»*. Diario Oficial de la Federación.* México, art. 238, párrafo 1, inciso g, 23 de mayo de 2014, *http://dof.gob.mx./nota_detalle.php?codigo=5345952&fecha=23/05/2014*

CÁMARA DE DIPUTADOS. (2000). *Recuento histórico de la LVII Legislatura*.

Crónica Legislativa. Órgano informativo de la LVII Legislatura. *http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont15/recuento.htm#1*

CASAR, A. (2013). «Quince años de gobiernos sin mayoría en el congreso mexicano. Política y gobierno». Scielo, *www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-20372013000200001.* (2015). *Anatomía de la corrupción*. marzo 3, 2016, de CIDE/IMCO, *http://www.cide.edu/wp- content/uploads/2015/05/MXAnatomiadelaCorrupcion_MariaAmparoCasar.pdf*

____(noviembre 10, 2014). «Reelección legislativa: un vil engaño», en *ADN político, http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/12/05/maria-amparo-casar-reeleccion-legislativa-un-vil-engano*

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. (2014). *Consulta reforma electoral* 2014. julio 16, 2015, de Centro de Capacitación Judicial Electoral, *http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/reforma/55/ 694*

CORTES DE CÁDIZ, *Constitución Política de la Monarquía Española*. (2014), México, 19 de marzo de 1812, *http://www.ordenjuridico.gob.mx /Constitucion/1812A.pdf*

DEL CASTILLO, E. (1877). *Galería de oradores de México en el siglo XIX.* Universidad Autónoma de Nuevo León, *http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/108001 7681 _C /1080017681_T1/1080017681_MA.PDF.*

GÓMEZ-TAGLE, S. (2011). *Lo que otros ojos ven- Las elecciones en México 1988-2009.* México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Libros/otros_ojos*

GONZÁLEZ, M. del R. (2013). *Los abogados y la Constitución de 1857.* México: Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas. *http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3535/12.pdf.*

INSTITUTO DE CAPACITACIÓN ELECTORAL. (2014). Sistema de Consulta del Tribunal Electoral de la Federación. *http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/-reforma/55/694*

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. (5 de diciembre de 2013). «Observaciones a la minuta de reforma política de la Consejera María Marván y los Consejeros Electorales Marco Antonio Baños, Lorenzo Córdova y Benito Nacif presentada a la opinión pública y las Cámara de Diputados y Senadores el pasado 5 de diciembre 2013», Coordinación Nacional de Comunicación Social, núm. 157-A, disponible en *http://ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.92faac40ea8539 9517bed910d08600a0/?vgnextoid=a223672f90c6b310VgnVCM1000000c680 00aRCRD*

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. (2015). *Información básica del sistema electoral mexicano*. Instituto Nacional Electoral. *http://www.ine.mx/archivos3/portal/ historico/contenido/Informacion_Electoral*

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. (2014). *Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México.* Resumen ejecutivo. INE/El Colegio de México, *http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DEC*

EYEC-EstudiosInvestigaciones/investigaciones-docs/2014/Informe_pais_ calidad_ciudadania_IFE_FINAL. pdf

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. (2014). *Consulta reforma electoral* 2014. julio 16, 2015, de Centro de Capacitación Judicial Electoral, *http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/reforma/55/694*

LERNER, B., UVALLE, R. & MORENO, R. (2012). «México desde el año 2000: escenario de una gobernabilidad compleja», en *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI.* marzo 19, 2016, de CIDE, *http://www.clacso.org.ar /libreria_cm/archivos/pdf_438.pdf*

MARX, C. (1843). *La cuestión judía*. Georg Herwegh. Zurich y Wlnterthur. *https://www.google.com.mx/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv =2&ie=UTF-#q=Carlos+Marx+La+cuesti%C3%B3n+jud%C3%ADa*

MEMORIA POLÍTICA DE MÉXICO (2007). «1932. PNR. La no reelección. Ponencia y dictamen». México: Instituto Nacional de Estudios Políticos, *http://www.memoriapoliticademexico.org /Textos/6Revolucion/1932PLN.html*

NACIF, B. (2006). «¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México». *Cuadernos de Trabajo*, CIDE, 183, 18, *www.cide.edu*

NOLTE, D. (2010). *Los Congresos en América Latina.* Cámara de Diputados-México, *www3.diputados.gob.mx//Ponencia_Congresos _Mexico_Detlef_Nolte*

OJEDA-MARÍN, M. (s/f). *Seminario de tesis*. Facultad de Ciencias Políticas-UNAM, *http://ojedamireya.galeón.com/semtes.html*

OLVERA, A. (2002). «Democracia y sociedad civil». *Comercio Exterior*, V. 52, núm. 5, *http://revistas. bancomext.gob.mx/rce/magazines/24/5/olve0502.pdf*

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL. (2015). Fundación Rafael Preciado. PAN, *https://www.pan.org.mx/fundaciones/*

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL. (2015). Fundación Miguel Estrada Iturbide. FMEI, *http://fundacionestradaiturbide.org.mx/*

PARTIDOS POLÍTICOS & EJECUTIVO FEDERAL. (2012). *Pacto por México.* Gobierno Federal, *http://pactopormexico.org/PACTO-POR- MEXICO-25.pdf*

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL. (2015). Fundación Luis Donaldo Colosio. PRI, *http://fundacioncolosio.mx/*

RAMÍREZ, L. (2010). *La especialización legislativa y el control parlamentario del gobierno*. Facultad de Derecho-Universidad de Salamanca, *http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BA7E45983D60DEBF052579CF00619989/$FILE/R_66.LAESPECIALIZACIONLEGISLATIVAYELCONTROLPARLAMENTARIODELGOBIERNO*

ROSE-ACKERMAN, Susan. (1994). *La profesionalización del Poder Legislativo mexicano. Experiencias del Congreso de los Estados Unidos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, *biblio.juridicas. unam.mx/libros/2/967/8.pdf*

SAMUEL, D. (2011). *Ambición política, reclutamiento de candidatos y política legislativa en Brasil*. marzo 15, 2016, *Postdata*, *http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-96012011000200006&ing=es&nrm=iso*

SENADO DE LA REPÚBLICA. (2015). *Comisiones*. Congreso de la Unión. *http://www.senado.gob.mx/index. php?ver=int&mn=3&sm=1&tp=E*

___. *Organización Técnica y Administrativa*. Senado de la República. *http://www.senado.gob.mx/*

SORDO, R. (2006). *Liberalismo, representatividad, derecho al voto y elecciones en la primera mitad del siglo XIX en México.* Instituto Tecnológico Autónomo de México,*http://biblioteca.itam.mx/estudios/60-89/78/ReynaldoSordoDelsigloXIXenMexico*

TREJO, O. (2008). *Estructura y Organización Interna de la Cámara de Diputados.* Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, *http://www.inegi.org.mx/rne/docs/Pdfs/Mesa6/19/OnosandroTrejo*

UGALDE, LUIS CARLOS. (2014). *La negociación política del presupuesto en México, 1997-2012*. marzo 3, 2016, de Integralia/Cámara de Diputados, *http://www.integralia.com.mx./content/publicaciones/012/la%20negociaci%C3%B3n%20pol%%C3%ADt ica%20del%20 presupuesto.pdf*

VALDEZ, A. & Huerta D. (2011). «¿Qué mueve a los votantes? un análisis de las razones y sinrazones del comportamiento político del elector», *Razón y Palabra*, *www.razonypalabra.org.mx/N/N75/varia.../16_Valdez_V75.pdf*

VALENCIA, E. (2012). *La relación Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas. Confines*, 8, pág. 25, *http://web2.mty.itesm.mx/ temporal/confines/ articulos16/EjecutivoLegislativo.pdf*

ZAMITIZ, H. (1999). «Origen y desarrollo de la ciencia política», *Convergencia*, vol. 6, núm. 33, *http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10502003*