

# **IMPLEMENTACIÓN DE LA REELECCIÓN LEGISLATIVA CONSECUTIVA EN EL NIVEL SUBNACIONAL EN MÉXICO**

Mtro. Sergio Eduardo Rodríguez Trejo.

Doctorado en Estudios Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

rodriguezsergioeduardo3@gmail.com.

## **Introducción.**

Durante 80 años, la ausencia de reelección consecutiva formó parte de las características del entramado político en México, hasta que en 2014 se concretó una reforma constitucional que trajo de vuelta este procedimiento, aplicable para distintos cargos de elección popular incluidos los legisladores federales y estatales. La reinstauración de la reelección legislativa consecutiva en México fue planteada como una medida para incidir positivamente en la profesionalización de quienes ocupan escaños en los congresos, al tiempo que mejoraría los vínculos entre legisladores y electores, empoderando a estos últimos, ya que podrían decidir sobre la continuidad de su representante con base en su desempeño; sin embargo, la implementación de este procedimiento no dependen de las intenciones con que se haya planteado, sino de las especificaciones contenidas en la legislación aplicable.

Por lo tanto, para analizar la implementación de la reelección consecutiva legislativa debe analizarse su regulación, mientras que para evaluar sus resultados, es adecuado observar los procesos electorales posteriores a su implementación. Precisamente ese es el objetivo de este trabajo, el cual se enfocará en la reelección consecutiva legislativa en el ámbito subnacional, ya que dada la temporalidad especificada en la reforma que reinstauró este procedimiento, el mismo ya ha sido aplicado para renovar congresos locales, mientras que en el nivel federal podrá ser aplicado hasta las elecciones del año 2021; asimismo, la multiplicidad de procesos electorales desarrollados para renovar congresos locales brinda un conjunto de datos que permiten establecer tendencias sólidas acerca de los efectos de la reelección consecutiva legislativa.

La información obtenida permitirá contestar las siguientes preguntas: 1) ¿La regulación incentiva mayor cercanía entre el legislador y el electorado?; 2) ¿La normatividad incentiva la profesionalización de los legisladores?; y 3) ¿Qué efectos ha tenido sobre la conformación y profesionalización de los congresos locales?

Este trabajo se estructura de la siguiente manera: primeramente se hace un repaso del contexto político que condujo a la prohibición de la reelección consecutiva y los cambios en el mismo que condujeron a su reinstauración. Más adelante se aborda el impacto que tuvo sobre el desempeño de los legisladores la prohibición de la reelección consecutiva y los posibles efectos de su reinstauración; posteriormente se revisa la manera en que se reguló la reelección consecutiva legislativa en México, tanto en el ámbito federal como en el subnacional y los incentivos que dicha regulación genera sobre la profesionalización de los legisladores y la cercanía con su electorado. Después, se expone la evidencia acerca de los resultados observables tras las primeras elecciones estatales en las que fue posible la reelección consecutiva de diputados locales y se finaliza con las conclusiones del trabajo.

## **1. El contexto histórico y político en el desarrollo de la reelección consecutiva en México.**

La prohibición de la reelección definitiva de gobernadores y Presidente de la República, así como la reelección consecutiva de alcaldes, legisladores estatales y federales, así como de senadores, fue instaurada como parte de una estrategia para centralizar el poder político tras el conflicto revolucionario que sacudió al país a principios del siglo veinte, el cual resultó en un abigarrado conjunto de liderazgos locales fuertes, encabezados por caudillos que tenían bajo su control cuerpos armados y ejercían el poder político sin oposición local o federal, impulsando alianzas que les permitieran alcanzar sus intereses siempre y cuando no intervinieran o cuestionaran al liderazgo nacional (Hernández, 2016: 21-22). Vale la pena recordar que el prohibir la reelección del Presidente de la República formó parte de las exigencias que motivaron el inicio de la revolución mexicana tras al desgaste del gobierno porfirista, el cual había sido incapaz de lograr la renovación política de manera pacífica durante la sucesión presidencial de 1910 (Garciadiego y Kuntz, 2010: 537); fue así que el texto constitucional promulgado en 1917 retomó una de las últimas reformas a la

Constitución de 1857, establecida por la XXV Legislatura del Congreso de la Unión (1910-1912), determinando la no reelección absoluta de presidentes y gobernadores (Marván, 2018: 155), pero dejando oportunidad para que los legisladores, tanto federales como locales, así como los alcaldes, pudieran reelegirse de manera consecutiva.

Sin embargo, la promulgación de un nuevo texto constitucional y la finalización del conflicto armado no trajeron consigo estabilidad política y unidad bajo un mismo liderazgo. Para establecer los cimientos de una sólida autoridad política nacional, se requirió de la formación de un ambicioso proyecto que agrupara a los liderazgos locales, estableciendo mecanismos para la transferencia ordenada del poder. De allí la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, el cual, si bien tenía la finalidad de agrupar y ordenar las ambiciones de los revolucionarios, debía ser acompañado de ajustes en las leyes para establecer elementos que permitieran controlar las aspiraciones políticas de los liderazgos subnacionales y federales.

Llevar a cabo este ordenamiento involucraba necesariamente al control de la continuidad en los cargos de elección popular, por lo que uno de los cambios más relevantes era aquel que se refería a la reelección consecutiva, especialmente en aquellos cargos del ámbito subnacional, pues al no haber límites a la reelección de los diputados locales, los congresos estatales se convirtieron en el núcleo de la política local, desde donde operaban los caciques cuya influencia se extendía hasta el legislativo federal (Weldon, 2003: 38-46). La dispersión de la autoridad política entre un conjunto descentralizado de élites, dificultaba la implementación de un proyecto general de gobierno a nivel federal, además de que amenazaban la precaria estabilidad lograda tras el conflicto revolucionario.

Una medida clave para enfrentar esta situación fue la reforma constitucional de 1933, que resultó en la prohibición de la reelección consecutiva de diputados federales, senadores, gobernadores, presidentes municipales, síndicos, regidores, diputados locales y, claro, Presidente de la república<sup>1</sup>, especificando que no podrían reelegirse quienes hubieran ostentado dicho cargo de manera interina, provisional o en sustitución de otra persona, con lo que se bloqueaba cualquier posibilidad para que quien hubiera ejercido el cargo de

---

<sup>1</sup> Anteriormente, en 1927 se reformó la constitución para posibilitar la reelección no consecutiva del Presidente tras un periodo fuera del cargo.

Presidente de México, bajo cualquier circunstancia, volviera a hacerlo<sup>2</sup>. El establecimiento de estas restricciones tuvo como finalidad controlar el acceso a los cargos públicos, concentrando la facultad de asignar candidaturas en un solo órgano de decisión: el comité directivo del Partido Nacional Revolucionario. Sin embargo, a pesar de que la reforma anti reeleccionista de 1933 pretendía fortalecer la autoridad del partido, conforme el PNR pasó a ser el Partido de la Revolución Mexicana (1938) y posteriormente el Partido Revolucionario Institucional (1946), también el control del acceso a candidaturas pasó del comité directivo del partido, a la figura del Presidente de la República, quien se convirtió en el líder *de facto* del partido (Weldon, 2004: 575-576).

Al controlar el acceso a las candidaturas y a los cargos de la administración pública, el Presidente se colocó en el liderazgo del partido oficial, logrando al mismo tiempo la disciplina de sus copartidarios, incluyendo aquellos que ocupaban un escaño en el legislativo; estas circunstancias, junto a la presencia del régimen presidencial en la constitución y el escenario de gobierno unificado que se experimentó durante décadas, conformaron las fuentes políticas del presidencialismo mexicano (Weldon, 1997: 177).

Si bien la reelección consecutiva permanecería prohibida durante 8 décadas, en un periodo de meses transcurrido entre 1964 y 1965, una iniciativa para restablecer la reelección consecutiva para el cargo de diputados federales fue aprobada en la Cámara, sólo para ser rechazada en el Senado y, una vez que regresó de nueva cuenta a la cámara de origen, los diputados decidieron dar por terminado el asunto, debido al revuelo en el ambiente político causado por la propuesta y a la tajante negativa de la cámara colegisladora, por lo que a final de cuentas, este intento por restablecer la reelección no pudo desestabilizar al equilibrio político formado tras la reforma de 1933 (Careaga, 2003).

Entre este infructuoso intento y la concreción de la reforma de 2014, distintos actores en el Congreso presentaron iniciativas y propuestas alusivas al restablecimiento de la reelección consecutiva. Entre las más relevantes se pueden señalar dos proposiciones presentadas en el Senado por los grupos parlamentarios del PAN y PRD en 2013, además

---

<sup>2</sup> Originalmente, la constitución de 1917 había prohibido la reelección inmediata para el cargo de Presidente Constitucional de México, abriendo la posibilidad de hacerlo tras dejar pasar un periodo, o tras haber ejercido como Presidente interino o provisional.

de los compromisos establecidos en el Pacto por México, los cuales conformaron aportes que sirvieron de base para dicha reforma (Castellanos, 2016).

De esta manera, la prohibición de la reelección consecutiva continuó hasta el 2014, cuando se lograron los acuerdos políticos necesarios para sacar adelante una nueva reforma constitucional que, entre otras importantes medidas, permitió la reelección consecutiva de senadores por un periodo adicional, de diputados federales hasta por 3 ocasiones, así como de presidentes municipales por un periodo adicional y legisladores locales hasta por 3 periodos adicionales. Esta modificación se presentó tras las notables transformaciones del ámbito político ocurridas en México a finales del siglo XX. Específicamente, se puede señalar a la expansión del pluralismo y el aumento en la competencia electoral, circunstancias que iniciaron desde el ámbito subnacional, cuando partidos distintos al PRI triunfaron en elecciones estatales, con lo que al mismo tiempo se presentaron por primera vez escenarios de gobierno dividido en los estados de Baja California (1989), Guanajuato (1991), Chihuahua (1992) y Aguascalientes (1995)<sup>3</sup>; más adelante, este escenario se presentaría en el nivel federal en 1997, cuando el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y más adelante, en el año 2000 sucedería lo mismo en el Senado, además de que el mismo año perderían la presidencia de la república frente al Partido Acción Nacional.

La expansión del pluralismo político sería aparejada con numerosos y significativos cambios a la normatividad electoral. Simplificando la evolución de las reformas electorales, por una parte se tienen aquellas ejecutadas durante la época en la que el PRI funcionaba como un partido hegemónico (Sartori, 2005), las cuales estuvieron destinadas a flexibilizar el acceso a cargos de elección popular, procurando la continuidad y vigencia del partido en el gobierno; posteriormente, a medida que los partidos de oposición iban expandiendo su presencia, también aumentaron sus demandas por procesos electorales transparentes y confiables, por lo que las reformas electorales se enfocaron a la creación de una estructura electoral alejada del control gubernamental, tendiente a garantizar la equidad en las contiendas. Más adelante, tras continuar con la expansión del pluralismo y la aparición del gobierno dividido a nivel federal, el centro de la negociación para alcanzar acuerdos que

---

<sup>3</sup> Para un recuento de los primeros gobiernos divididos en México, véase (Lujambio, 1996).

permitieran reformas constitucionales y de leyes secundarias se trasladó al Congreso y a las dirigencias partidistas, haciendo del Ejecutivo un actor más (Peschard, 2010), concretando reformas que debían contar con la participación de las distintas fuerzas políticas representadas dentro del legislativo.

Es así que la reforma que reinstauró la reelección consecutiva se desarrolló en un ambiente de pluralismo tanto en el Congreso de la Unión, como a nivel subnacional. Sin embargo, el pluralismo no fue la única característica del entorno político durante dicha reforma, pues también se había hecho presente un notable descontento por parte de la ciudadanía, expresado en un amplio desinterés en la política, desconfianza hacia el Congreso y los partidos<sup>4</sup>. La reinstauración de la reelección formó parte de un conjunto de medidas dirigidas a modificar el funcionamiento del sistema político-electoral en respuesta a las numerosas inconformidades expresadas por individuos y grupos dentro y fuera del ámbito partidista. Mientras que ciertas medidas como la homologación de los calendarios electorales o la transformación del Instituto Federal Electoral en Instituto Nacional Electoral, estuvieron destinadas a reducir los costos de las elecciones y subsanar los aparentes malos resultados de los organismos electorales locales, la reelección tuvo el objetivo de dotar a los electores con la capacidad de premiar o castigar a sus representantes populares por medio del voto, lo que a su vez debería incentivar cambios positivos en el desempeño de estos últimos (Castellanos, 2016).

De esta manera, dentro del contexto mexicano, la reelección consecutiva ha pasado de ser un instrumento implementado con la intención de centralizar el poder, a convertirse en un mecanismo que pretende incidir positivamente en la profesionalización de los legisladores y el empoderamiento del electorado.

En el siguiente apartado se repasan algunos argumentos sobre lo que se espera de la reinstauración de la reelección consecutiva.

---

<sup>4</sup> Datos precisos sobre el descontento ciudadano previo a la reforma del 2014 pueden consultarse en el informe Latinobarómetro 2013, disponible en: <https://www.latinobarometro.org/latCodebooks.jsp>; y en el Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México 2014, disponible en: [https://portalanterior.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Resumen\\_Ejecutivo\\_23nov.pdf](https://portalanterior.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Resumen_Ejecutivo_23nov.pdf)

## **2. Efectos de la ausencia de reelección consecutiva.**

Además de los ya comentados efectos políticos tras la prohibición de la reelección consecutiva, la medida tuvo efectos específicos sobre el desempeño de los legisladores. El no contar con la posibilidad de reelegirse consecutivamente, incidió en que el legislativo invirtiera su lealtad a favor del ejecutivo, es decir, que en lugar de usar sus facultades para cumplir con su rol institucional y satisfacer demandas del electorado, las mismas no fueron plenamente implementadas o inclusive se usaron para servir a los fines determinados por el titular del ejecutivo. Esta inversión de lealtades (Ugalde, 2000) implicó un distanciamiento entre los electores y sus representantes en los congresos debido a que, dado que la continuidad y avance en su carrera política es uno de los principales incentivos de los legisladores (Jones, 2002; Morgenstern, 2002) y dado que la asignación de candidaturas y puestos en la administración pública dependen de las dirigencias partidistas y del titular del ejecutivo (quien a menudo se posiciona como el líder de su partido), los legisladores no tienen incentivos para satisfacer las demandas de un electorado que, bajo circunstancias de no reelección consecutiva, no tiene mayor influencia en la dirección que tome su carrera política una vez que concluyan el periodo para el que fue originalmente electo.

Además de incidir en la centralización del poder, y la supeditación del legislativo al ejecutivo, dejando en segundo término la cercanía con el electorado, la no reelección consecutiva ha impactado en la profesionalización de los mismos legisladores, ya que esta requiere de que exista continuidad en el cargo, y al estar bloqueada la posibilidad de permanecer en el mismo puesto durante periodos continuos, disminuyen los incentivos para profesionalizarse. Asimismo, la no reelección consecutiva desincentiva la profesionalización de los legisladores debido a que afecta la manera en que deben aprovechar su tiempo, ya que al mismo tiempo que desempeñan sus actividades parlamentarias, deben considerar lo que harán una vez que concluya su periodo, por lo que no enfocan el total de su atención al desarrollo de la agenda legislativa, a perfeccionar su ejecución de los procesos parlamentarios o a atender a su electorado; adicionalmente, si vuelven a ocupar una curul tras uno o más periodos de ausencia, los legisladores deben actualizarse respecto a los cambios ocurridos en la dinámica parlamentaria (Campos, 2003).

De esta manera, bajo el esquema de no reelección consecutiva, la profesionalización legislativa se dificulta como producto de la discontinuidad en el cargo.

El concepto de profesionalización legislativa es, de hecho, bastante amplio, ya que involucra tanto la determinación de respuestas a las demandas de los representados mediante la elaboración y presentación de iniciativas, así como la función supervisora que el legislativo debe ejercer sobre los organismos del poder público, especialmente en lo referente a las agencias del Ejecutivo (Valencia, 2009). El desarrollo de las facetas que conforman la profesionalización legislativa requiere de la acumulación de experiencia, para lo cual, la reelección consecutiva resulta un mecanismo que incentiva a los legisladores a centrarse en un tema para así generar mejores iniciativas y supervisar a las agencias del ejecutivo relacionadas con dicha temática.

Si bien, para el caso mexicano, la no reelección consecutiva no inhibe del todo el involucramiento de los legisladores, específicamente en lo referente a la proposición de iniciativas, la experiencia legislativa, junto a otros factores como el género, la pertenencia a la oposición, la educación y el formar parte de la jerarquía congresional, aumenta la propensión de los diputados para proponer proyectos legislativos (Bárcena, 2017); por lo tanto, puede esperarse que, en escenarios en que se permite la reelección consecutiva, después de haber adquirido experiencia tras completar un periodo, los legisladores se vean incentivados para seguir concentrados en un tema y presentar iniciativas al respecto. Este primer argumento a favor de la reinstauración de la reelección consecutiva da pie a otro, referente a la relación entre un congresista y su electorado. Dado que con la reelección, los legisladores tienen incentivos para especializarse en un tema, cabe suponer que ello será usado para generar propuestas que apelen a los intereses de los electores; lo anterior se deriva del hecho de que la continuidad misma de los congresistas depende del respaldo que reciban de los votantes en los comicios en que participen. En México, bajo el esquema de no reelección, los legisladores dependían completamente de sus dirigencias partidistas para continuar sus carreras políticas, ya que estas tienen una gran influencia en la distribución de cargos dentro de la burocracia gubernamental o del mismo partido, al tiempo que controlan los procesos de selección de candidatos (Dworak, 2003). Esta circunstancia incidió en el desarrollo de una férrea disciplina de los legisladores (tanto de nivel federal como

subnacional) hacia sus partidos, lo que en consecuencia derivó en el alejamiento con sus electores. La posibilidad de la reelección consecutiva dota de una nueva relevancia al electorado, pues ahora los legisladores deben tratar de compaginar tanto la satisfacción de las demandas de los votantes, como la disciplina hacia la dirigencia partidista, para así obtener nuevamente una candidatura y posteriormente, el voto.

Conjuntando los señalamientos anteriores, puede plantearse que la reinstauración de la reelección consecutiva en México puede incentivar la cercanía entre legisladores y su electorado, lo cual se vería reflejado, primeramente, en la continuidad de los representantes en el mismo distrito electoral para el que fueron electos por primera vez; asimismo, la incidencia de la reelección consecutiva en la profesionalización de los legisladores se vería reflejada en el tratamiento continuo de ciertos temas y, en consecuencia, en la permanencia como integrante de las comisiones que aborden dichos temas.

Tras exponer someramente los efectos que tuvo la prohibición de la reelección legislativa consecutiva y el posible impacto de su reinstauración, se procede a observar y comparar la normatividad que regula a este procedimiento en México. Analizar la manera en que la legislación federal estableció los parámetros para la reelección legislativa y la forma en que los estados adaptaron dichas disposiciones, ofrece el punto de partida para analizar su implementación e impacto en la realidad.

### **3. Regulación actual de la reelección legislativa consecutiva en México**

De manera similar a como ocurrió en ocasiones anteriores, tras la elección federal del 2012, diversos partidos demandaron cambios en la legislación político-electoral. A pesar de que los resultados de dicho proceso electoral no fueron anulados por la autoridad judicial electoral, sí hubo un fuerte cuestionamiento acerca del financiamiento a la campaña del candidato ganador a la presidencia de la república<sup>5</sup>, además de que se señaló la actuación preferencial de medios televisivos a favor de dicho candidato. El tenso ambiente post electoral fue canalizado para la construcción de un amplio acuerdo entre las dirigencias

---

<sup>5</sup> Se cuestionó el uso de compañías privadas para articular la triangulación de recursos a favor del candidato del PRI para así poder usar recursos que superaran los topes de campaña. Véase: <https://aristeguinoticias.com/0609/entrevistas/sociedad-mexicana-debe-conocer-todo-sobre-el-caso-monexgate-periodistas-en-mvs/>

partidistas de las principales fuerzas políticas en un proceso de negociación denominado “Pacto por México”, el cual tuvo por objetivo la elaboración e implementación de reformas legales en temas cruciales de la agenda pública, como lo referente a la educación, telecomunicaciones, energía y por supuesto, en materia político-electoral.

De esta manera, la reforma desarrollada en 2014-2015 fue producto de una negociación en búsqueda del mejoramiento de las condiciones anteriores del orden político institucional (Zamitz, 2017), por lo que la misma no se limitó a incidir sobre un solo aspecto de este ámbito. No se trató de reformas superficiales o simplemente dedicadas a modificar los procedimientos e instituciones existentes; se trató de la implementación de nuevas instituciones y mecanismos de participación política, pues adicionalmente a la reinstauración de la reelección consecutiva de legisladores locales y otros cargos de elección popular, la reforma estableció: creación del Instituto Nacional Electoral (en sustitución del anterior Instituto Federal Electoral); aprobación de la Ley Federal de Consulta Popular; medidas para impulsar la paridad de género; aprobación de las candidaturas independientes; cambios en el modelo de comunicación política; cambios en la fiscalización de los procesos electorales; y la posibilidad de establecer gobiernos de coalición. Se trató entonces de una reforma que afectó tanto en el ámbito federal como subnacional, quedando plasmados los principios para la reelección consecutiva de diputados federales y senadores en el artículo 59 de la Constitución, mientras que los referentes a los diputados estatales se establecieron en el artículo 116 en los siguientes términos:

Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

El anterior párrafo contiene los fundamentos de la reelección legislativa consecutiva en el ámbito subnacional, mismos que impactan directamente sobre la profesionalización de los

diputados locales y su relación con el electorado<sup>6</sup>. Primeramente, cabe destacar la limitación temporal que se hace en el texto constitucional, pues solamente se permite la reelección por cuatro periodos consecutivos, equivalentes a 12 años. A pesar de que restringir las veces que un legislador puede reelegirse podría interponerse en su profesionalización, la reelección limitada representa un avance nada despreciable con el potencial de incidir sobre la dinámica de los congresos locales (Dworak, 2003).

De esta manera, un legislador podría utilizar su primer periodo para aprender los detalles de los diversos procedimientos que componen la actividad legislativa, analizar los asuntos de las distintas comisiones a las que pertenece con el objetivo de encontrar los puntos en los que pueda enfocar sus iniciativas y participar en órganos de dirección parlamentaria<sup>7</sup>, al tiempo que refuerzan la cercanía con sus electores para asegurar su continuidad en el cargo; con la experiencia obtenida tras el primer periodo, en los posteriores los legisladores que logren la reelección podrían dar continuidad a los proyectos legislativos de su interés que no hayan sido exitosos anteriormente, así como reafirmar y mejorar su posición dentro del sistema de comisiones y los órganos de dirección parlamentaria.

Sin embargo, para que un legislador pueda aspirar a continuar su carrera parlamentaria requiere, primeramente, lograr la candidatura. Este es un aspecto que atañe directamente a la cercanía del legislador con su electorado, pues representa el punto de partida para que puedan pedir nuevamente su apoyo en las urnas. Sin embargo, la reforma constitucional no contempló mecanismos para que la decisión de volver a contender por el mismo distrito dependa exclusivamente de los legisladores y sus electores; en su lugar, tras la reforma los partidos políticos han mantenido un considerable poder en la continuidad de las carreras legislativas por medio de la asignación de candidaturas, pues quien desee acceder a la reelección consecutiva sólo podrá hacerlo por cualquiera de los partidos

---

<sup>6</sup> El artículo 59 regula la reelección de diputados federales y senadores, permitiendo cuatro periodos consecutivos a los primeros y dos a los segundos; por lo demás, los términos de su reelección son los mismos que en el caso de los diputados locales.

<sup>7</sup> Por ejemplo, formando parte de la mesa directiva durante algún periodo ordinario de sesiones, siendo integrante de la comisión permanente durante los periodos de receso o formando parte de la respectiva junta de coordinación política.

integrantes de la coalición que lo haya postulado en primer término, a menos que renuncie a ellos antes de la mitad de su periodo.

La renuncia a la afiliación partidista genera considerables desventajas si lo que se desea es la continuidad de la carrera legislativa. Primeramente, al conducirse fuera de la esfera partidista, los legisladores se arriesgan a perder las prebendas y beneficios que conlleva la pertenencia a los grupos parlamentarios, como el respaldo para presentar e impulsar iniciativas (Béjar, 2012) o facilidades para la negociación presupuestal (Puente, 2017). Asimismo, si el legislador pretendiera competir por la vía independiente, tras renunciar a su afiliación partidista, tendría que cumplir con los diversos requisitos que exige la ley para este tipo de candidaturas, lo que lo pondría en desventaja respecto a los que compiten apoyados por partidos políticos (Aguirre et al., 2017).

En síntesis, a pesar de que la regulación constitucional federal bloquea la posibilidad de una estancia ilimitada en el ámbito legislativo (lo que incide en los incentivos que encuentren para continuar su carrera política en el ámbito legislativo), esta permite la posibilidad de una profesionalización limitada. A su vez, se protege en gran medida el rol determinante de los partidos en la continuidad de las carreras parlamentarias.

A nivel subnacional, el panorama no es muy distinto, pues los estados debieron adaptar sus constituciones y leyes secundarias para homologarlas con las disposiciones federales. Sin embargo, al quedar abierta la posibilidad para que las legislaturas estatales adapten la normativa federal, en aquellos estados en los que la regulación constitucional difiere de la federal, los resultados no tienden a mejorar las condiciones de la reelección legislativa consecutiva. De las 32 entidades federativas, en 24 se permite la reelección hasta por cuatro periodos consecutivos al igual que en la normatividad federal, mientras que en los 8 restantes (Aguascalientes, Chihuahua, Ciudad de México, Colima, Oaxaca, Quintana Roo, Tamaulipas y Zacatecas), solamente se permiten 2 periodos consecutivos. Por sí mismo, este dato revela una heterogeneidad en la implementación de la reelección consecutiva en el nivel subnacional.

Respecto a la postulación partidista de quienes busquen la reelección legislativa, las leyes estatales reproducen los principios establecidos desde la constitución federal, por lo que los partidos mantienen su influencia en la continuidad de las carreras legislativas.

Un aspecto cuya regulación cayó en el terreno de la ambigüedad fue el de la permanencia en el cargo durante las campañas para buscar la reelección legislativa. En el terreno federal, la reforma del 2014-2015 no especificó si quienes busquen la reelección legislativa deberían de solicitar licencia al cargo<sup>8</sup>, mientras que a nivel estatal el panorama se presenta bastante heterogéneo, pues varios estados no han emitido criterios normativos claros ni uniformes al respecto, por lo que en diversos casos, se omite cualquier referencia específica acerca de la necesidad de los legisladores de separarse del cargo cuando pretenden competir para reelegirse.

De esta manera se tiene que la legislación de 20 entidades federativas<sup>9</sup> no requiere que quienes pretenden reelegirse dejen de desempeñarse como legisladores locales, mientras que en el resto<sup>10</sup> pueden encontrarse disposiciones en la constitución estatal y/o en la ley electoral local, que demandan que las personas que ocupen escaños en la legislatura local se separen de los mismos para contender nuevamente por una diputación local; sin embargo, el lenguaje usado para regular la continuidad o no en el cargo cuando se pretende la reelección es ambiguo, además de que en los distintos estados en los que se exige la separación del cargo, los plazos son heterogéneos, pues en algunos casos debe ser de 90 días antes de la elección, mientras que en otros son pocos días antes del registro como candidato o del inicio de la campaña; por lo tanto, se requieren reformas para homologar este aspecto, ya que de continuar con la regulación no específica, se corre el riesgo de que quienes pretenden la reelección sin separarse del cargo encuentren incentivos para interpretar a modo la ley o usar los recursos a su disposición durante el proceso electoral. Asimismo, la legislación electoral en la mayoría de los estados no especifica que quienes

---

<sup>8</sup> Si bien en marzo del 2020 la Cámara de Diputados aprobó una reforma a la Ley General de Instituciones y Procesos Electorales con el objetivo de regular este aspecto, a junio del 2020 el dictamen no ha sido aprobado por el Senado; dicha reforma permitiría a quienes busquen la reelección, hacer campaña sin tener que pedir licencia al cargo.

<sup>9</sup> Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Ciudad de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán.

<sup>10</sup> Las excepciones son Baja California Sur, Chiapas, Durango, Guerrero, Estado de México, Nayarit, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

compitan para reelegirse por el principio de mayoría relativa, deban hacerlo en el mismo distrito por el que fueron originalmente electos<sup>11</sup>, lo que desincentiva la cercanía entre el legislador y sus electores.

Una vez que ha sido abordada la regulación de los procesos de reelección legislativa consecutiva, se procede a exponer algunos resultados que hasta el momento se han presentado en elecciones locales en las que ya fue aplicada la reelección legislativa consecutiva.

#### **4. Resultados de la reelección legislativa.**

Desde que fue reinstaurada la reelección legislativa consecutiva, esta solo ha sido aplicada en el nivel subnacional: un estado tuvo elecciones en 2017<sup>12</sup>, 24 en 2018<sup>13</sup>, y 3 en 2019<sup>14</sup>, mientras que 4 aplicarán su primera reelección hasta 2021<sup>15</sup>; por lo tanto, para observar los efectos de la reelección consecutiva se toman en cuenta los procesos electorales estatales efectuados en 2017, 2018 y 2019. Primeramente debe destacarse la baja tasa de diputados que fueron reelectos en relación con el total de diputaciones locales en disputa para los periodos mencionados, la cual equivale a 8%. La tasa más alta pertenece a Chihuahua, que en 2018 reeligió al 30% de sus legisladores, mientras que Baja California Sur, Guerrero, Hidalgo, Morelos y Tlaxcala, no reeligieron a legislador alguno durante sus respectivas elecciones.

Como se mencionó en el apartado anterior, uno de los efectos esperados de la reelección consecutiva es el de incentivar la profesionalización de los legisladores, lo cual tiene que ver con la especialización en ciertos temas de la agenda parlamentaria, la que a su vez se relaciona con la continuidad de los diputados en las comisiones legislativas que tratan dichos temas; de manera específica resulta adecuado observar la continuidad de un

---

<sup>11</sup> Solamente en el caso de Morelos, se especifica que aquellos diputados electos por el principio de mayoría relativa que deseen reelegirse, sólo podrán ser postulados por el mismo distrito electoral por el que obtuvieron sus constancias de mayoría. Véase el artículo 162 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Morelos, disponible en: <http://impepac.mx/wp-content/uploads/2014/11/legislacion/leyesrelaci/CIELECTORMO.pdf>

<sup>12</sup> 2017: Coahuila. Este estado renovará su congreso local en octubre de 2020.

<sup>13</sup> 2018: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

<sup>14</sup> 2019: Baja California, Quintana Roo y Tamaulipas.

<sup>15</sup> Ciudad de México, Nayarit, Puebla y Sonora.

legislador como presidente de una comisión, pues al ostentar esta posición tiene más posibilidades de impulsar temas de su interés en la agenda legislativa. Sin embargo, al comparar las presidencias de comisiones legislativas de los congresos locales pertenecientes a las legislaturas inmediatas anteriores y las actuales, se puede corroborar que una proporción minoritaria de los legisladores reelectos presiden o han presidido las mismas comisiones en ambas ocasiones.

El otro aspecto en el que se supone la incidencia positiva de la reelección consecutiva se refiere a la cercanía entre legisladores y el electorado. Al respecto, la revisión de datos indica que de los 74 legisladores que han logrado la reelección, 45 de ellos volvieron a ser electos por el principio de mayoría relativa, es decir, aquel que exige obtener la mayoría de votos dentro de una circunscripción uninominal, y que por lo tanto, incentiva mayor cercanía entre electorado y representante; de los 45 legisladores mencionados, 37 compitieron por el mismo distrito en el que fueron electos originalmente, mientras que el resto compitió en otro distrito, apelando a un electorado diferente. Asimismo, 11 legisladores pasaron de ser electos por el principio de mayoría relativa a obtener un escaño por el principio de representación proporcional, mientras que 8 tuvieron un proceso a la inversa. La información referente a cada estado es expuesta en la siguiente tabla:

**Tabla 1. Reelección de legisladores durante el periodo 2017-2019.**

Estado	Año de la elección	Escaños del congreso	Legisladores reelectos	Legisladores de MR* reelectos por el mismo principio	Legisladores reelectos por el mismo distrito	Legisladores reelectos que presiden la misma comisión
Aguascalientes	2018	27	7	4	4	3
Baja California	2019	25	5	1	0	1
Baja California Sur	2018	21	0	0	0	0
Campeche	2017	35	1	0	0	1
Coahuila	2017	25	1	1	0	0
Colima	2018	25	1	0	0	0
Chiapas	2018	40	2	2	2	0
Chihuahua	2018	33	10	7	7	2
Durango	2018	25	4	1	0	2

Guanajuato	2018	36	3	2	1	0
Guerrero	2018	46	0	0	0	0
Hidalgo	2018	30	0	0	0	0
Jalisco	2018	38	1	0	0	0
Estado de México	2018	75	3	1	1	0
Michoacán	2018	40	3	0	0	1
Morelos	2018	20	0	0	0	0
Nuevo León	2018	42	6	6	3	1
Oaxaca	2018	42	1	1	1	0
Querétaro	2018	25	5	4	4	2
Quintana Roo	2019	25	2	1	1	0
San Luis Potosí	2018	27	1	0	0	0
Sinaloa	2018	40	3	2	2	2
Tabasco	2018	35	1	0	0	0
Tamaulipas	2019	36	3	3	3	2
Tlaxcala	2018	25	0	0	0	0
Veracruz	2018	50	5	4	3	1
Yucatán	2018	25	1	1	1	1
Zacatecas	2018	30	5	4	4	1
TOTAL		943	74	45	37	20

Fuente: elaboración propia con información de los portales electrónicos de los congresos estatales en México y los Organismos Públicos Locales encargados de los procesos electorales. \*Mayoría Relativa

La tabla, elaborada con datos de la integración de los 28 congresos locales que se renovaron durante el periodo 2017-2019, ilustra algunos de los alcances y efectos que ha tenido la reelección legislativa consecutiva en su primera aplicación tras su reinstauración. Si bien el porcentaje de legisladores que se reeligieron resulta reducido (sólo 7.8% del total de las diputaciones a renovar), cabe destacar que la mayoría fueron reelectos por el principio de mayoría relativa (60.8% de los legisladores reelectos) y de estos, la mayoría reafirmó su posición como representante del mismo distrito por el que compitieron la primera ocasión (82% de los diputados de mayoría relativa reelectos), lo que indica la aceptación del electorado hacía su legislador, reforzando la cercanía entre ambas partes. Por otra parte, la proporción de legisladores que presiden la misma comisión que en su primer periodo (27% de los legisladores reelectos) da señales de que quienes lograron la reelección no dieron continuidad a los temas sobre los cuales tenían más influencia durante su primer periodo<sup>16</sup>; sin embargo, debe considerarse que ello puede deberse tanto a los acuerdos tomados dentro de los organismos de gobierno de los congresos locales, como a un interés de los mismos

<sup>16</sup> La comparación se hizo con 71 de los 74 legisladores que fueron reelectos pues no se encontró información de 3 legisladores de Baja California.

legisladores por abordar temas de mayor notoriedad o más afines a sus intereses o a los de su electorado.

### **Conclusiones.**

La reinstauración de la reelección consecutiva en México respondió a los cambios en las condiciones del entorno político desde su prohibición, la cual se remonta a 1933 como producto de la necesidad de centralizar el poder político que se encontraba diseminado en múltiples liderazgos presentes en el nivel subnacional; prohibir la reelección legislativa consecutiva (y de otros cargos subnacionales y federales) facilitó el controlar las ambiciones de quienes pretendían desarrollar una carrera política, pues al bloquear su permanencia en el legislativo, la continuidad de dichas carreras dependían de las candidaturas o cargos dentro de la administración que les fueran otorgados, facultades que en última instancia recaían en los titulares del ejecutivo. Sin embargo, tras décadas de un sistema de partido hegemónico, el pluralismo logró hacerse presente en el panorama político nacional y subnacional, incentivando el establecimiento de notables modificaciones al marco jurídico-institucional que rige los aspectos políticos y electorales.

De esta manera, en 2014, se logra una amplia reforma que transformó significativamente aspectos tan relevantes como el funcionamiento de las autoridades electorales, la comunicación política y los mecanismos de participación ciudadana. Entre las mencionadas reformas que se consideró el restablecimiento de la reelección consecutiva de distintos cargos de elección popular incluyendo a los legisladores locales. Tras restituir este instrumento en la dinámica política y electoral de México, se espera que puedan percibirse sus efectos sobre el desempeño de los legisladores en dos aspectos principales: la profesionalización y la cercanía con el electorado.

Mientras que la mejora en la profesionalización surgiría como una consecuencia natural de la continuidad en el cargo (lo cual permitiría el dominio de la dinámica parlamentaria y la especialización en ciertos temas que sean del interés del legislador y/o su electorado), la cercanía con los electores mejoraría debido a la necesidad de contar con su apoyo para continuar con su carrera legislativa.

Para determinar con firmeza los efectos que ha tenido la reelección legislativa consecutiva en los congresos locales de México, se requiere analizar más procesos electorales, lo cual inevitablemente requiere del paso del tiempo. Sin embargo, un estudio como este permite ubicar elementos para valorar el impacto inicial de esta medida.

Primeramente se señala que la normatividad que rige la reelección no ofrece los incentivos suficientes para impulsar la profesionalización de los legisladores o incentivar la cercanía con su electorado. Esta afirmación se respalda con la exposición de datos acerca de la conformación de los congresos estatales y de la organización de su sistema de comisiones tras los primeros procesos electorales con reelección consecutiva, lo cual permitió observar, por una parte, que muy pocos legisladores continuaron presidiendo las mismas comisiones que durante su primer periodo. Esto indica que tales legisladores decidieron no especializarse en un tema de su interés o que su dirigencia partidista en el congreso no permitió que ello ocurriera. La normatividad en materia de reelección no toma en cuenta la intervención de los partidos en la operación de los espacios parlamentarios, la cual influye en la profesionalización de los legisladores; asimismo, se protege en gran medida la influencia de los partidos en la asignación de candidaturas y en el control de los recursos propios de los legisladores. Lo anterior apunta a que para impulsar la profesionalización parlamentaria, deben reformarse también los marcos normativos relacionados con la organización de los congresos locales, específicamente la intervención de los grupos parlamentarios en el sistema de comisiones legislativas.

De igual forma, la observación de datos permitió dar cuenta de la reducida cantidad de legisladores que fueron reelectos con relación al total de escaños que se renovaron durante el periodo 2017-2019. Es de destacar que aunque la mayoría de quienes se reeligieron lo hicieron por el principio de MR, no todos compitieron por el mismo distrito en el que originalmente se postularon. Por lo tanto, los datos no permiten establecer que la reelección sea un procedimiento que, en su primera aplicación, haya fomentado la cercanía entre representantes y electores; si esto llegara a convertirse en tendencia, el averiguar por qué los legisladores reelectos conforman una parte minoritaria de los congresos locales sería una atractiva vertiente de investigación.

Finalmente, se sugiere que para expandir el conocimiento acerca de los efectos de la reelección consecutiva, se debe recurrir a la observación de más datos propiamente pertenecientes a la arena electoral, detallando los votos obtenidos en procesos electorales con reelección, las características de los distritos que reeligieron a sus representantes y la competitividad de los candidatos, con lo cual se tendrá una visión más clara acerca de la respuesta de los electores ante quienes pretenden volver a ser sus representantes en el poder legislativo.

### **Bibliografía.**

Aguirre, Jorge; Aranda, Marco; Infante, José María; y Ruiz, José (2017). “Las candidaturas independientes en México: una experiencia paradójica”, *Recerca*, núm. 21, Castellón de la Plana: Universitat Jaume I. pp. 63-86.

Bárcena, Sergio (2017). “Involucramiento legislativo sin reelección. La productividad de los diputados federales en México, 1985-2017”, *Política y Gobierno*, vol. 24, núm. 1, 1er semestre de 2017, Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia económica. pp. 45-79.

Béjar, Luisa (2012). “¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 74, núm. 4, Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales. pp. 619-647.

Campos, Emma. (2003). “Un Congreso sin congresistas. La no reelección consecutiva en el poder legislativo mexicano”, en Fernando Dworak (ed.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica. pp. 98-154.

Castellanos, Roberto (2016). *La reforma político electoral de 2014. Diagnósticos, primeros resultados y principales desafíos*, Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez.

Careaga, Maite (2003). “El fracaso de la reforma reeleccionista de 1964-1965”, en Fernando Dworak (ed.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica. pp. 54-97.

Dworak, Fernando (2003). “¿Cómo sería el Congreso con reelección? Una prospectiva acerca del posible efecto del restablecimiento de la carrera parlamentaria en México, en Fernando Dworak (ed.), El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica. pp. 231-288.

Garciadiego, Javier y Kuntz, Sandra (2011). “La Revolución Mexicana”, Nueva Historia General de México, Ciudad de México: El Colegio de México. pp. 537-594.

Hernández, Rogelio (2015). Historia mínima del PRI, Ciudad de México: El Colegio de México.

Jones, Mark (2002). “Explaining the high level of party discipline in the Argentine Congress”, en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), Legislative Politics in Latin America, Cambridge: Cambridge University Press. pp. 147-184.

Lujambio, Alonso (1996). Gobiernos divididos en la federación mexicana, Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana/Instituto Federal Electoral/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Marván, Ignacio (2018). “La Revolución Mexicana en la Constitución de 1917”, Revista Uruguaya de Ciencia Política, vol. 27, núm. 21, Montevideo: Universidad de la República Uruguay. pp. 153-173.

Morgenstern, Scott (2002). “Explaining Legislative Politics in Latin America”, en Scott Morgenstern y Benito Nacif, Legislative Politics in Latin America, Cambridge: Cambridge University Press. pp. 413-445.

Peschard, Jaqueline (2010). “De la conducción gubernamental al control parlamentario: 30 años de reformas electorales”, en Soledad Loaeza y Jean Prud'homme (coords.), Los Grandes Problemas de México. Instituciones y Procesos Políticos, Ciudad de México: El Colegio de México. pp. 355-404.

Puente, Khemvirg (2017). ¿Cómo se decide el gasto público en México?, Ciudad de México: UNAM/La Biblioteca.

Sartori, Giovanni (2005). Partidos y Sistemas de Partidos, Madrid: Alianza.

Ugalde, Luis Carlos (2000). *Vigilando al Ejecutivo*, Ciudad de México, Miguel Ángel Porrúa: Cámara de Diputados.

Valencia, Laura (2009). “Élites parlamentarias y profesionalización legislativa en México”, *El cotidiano*, núm. 155, mayo-junio, México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. pp. 69-75.

Weldon, Jeffrey. (1997). “Las fuentes políticas del presidencialismo en México”, en Scott Mainwaring y Matthew Shugart (comp.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires: Paidós. pp. 175-211.

\_\_\_\_\_ (2003). “El congreso, las maquinarias políticas locales y el “Maximato”: las reformas no reeleccionistas de 1933”, en Fernando Dworak (ed.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica. pp. 33-53.

\_\_\_\_\_ (2004). “The prohibition on Consecutive Reelection in the Mexican Congress”, *Election Law Journal*, vol. 3, núm.3, Larchmont: Mary Ann Liebert Inc. pp. 574-579.

Zamitz, Héctor (2017). “La reforma político-electoral 2014-2015: ¿Híbrido institucional o avance gradual del sistema democrático en México?”, *Estudios Políticos*, núm. 40, Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma Metropolitana/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/Centro de Estudios Políticos. pp. 11-46.

### **Portales electrónicos consultados.**

Congresos estatales:

- <http://congresoags.gob.mx/>
- <https://www.congresobc.gob.mx/index.aspx>
- <https://www.cbcs.gob.mx/>
- <https://www.congresocam.gob.mx/>
- <http://congresocoahuila.gob.mx/portal/>
- <https://www.congresocol.gob.mx/web/Pagina/index.php>

- <https://congresochiapas.gob.mx/legislaturalxvii/>
- <http://www.congresochihuahua.gob.mx/>
- <https://www.congresocdmx.gob.mx/>
- <http://congresodurango.gob.mx/>
- <https://www.congresogto.gob.mx/>
- <http://congresogro.gob.mx/62/inicio/>
- <http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/>
- <https://www.congresojal.gob.mx/>
- <http://www.cddiputados.gob.mx/>
- <http://congresomich.gob.mx/>
- <http://congresomorelos.gob.mx/>
- <http://www.congresonayarit.mx/>
- <http://www.hcnl.gob.mx/>
- <https://www.congresooaxaca.gob.mx/>
- <http://www.congresopuebla.gob.mx/>
- <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/>
- <https://www.congresoqroo.gob.mx/>
- <https://congresosanluis.gob.mx/>
- <https://www.congresosinaloa.gob.mx/>
- <http://www.congresoson.gob.mx/>
- <https://congresotabasco.gob.mx/>
- <https://www.congresotamaulipas.gob.mx/>
- <https://congresodetlaxcala.gob.mx/>
- <https://www.legisver.gob.mx/>
- <http://www.congresoyucatan.gob.mx/>
- <https://www.congresozac.gob.mx/63/inicio>

**Organismos Públicos Locales Electorales:**

- <http://www.ieeags.org.mx/>

- <https://www.ieebc.mx/>
- <https://www.ieebcs.org.mx/>
- <http://www.ieec.org.mx/>
- <https://www.iepc-chiapas.org.mx/>
- <http://www.ieechihuahua.org.mx/>
- <http://www.iec.org.mx/v1/index.php>
- <https://ieecolima.org.mx/>
- <https://www.iecm.mx/>
- <https://www.iepcdurango.mx/>
- <https://ieeg.mx/>
- <http://iepcgro.mx/principal/Sitio/>
- <http://www.ieehidalgo.org.mx/>
- <http://www.iepcjalisco.org.mx/>
- <https://www.ieem.org.mx/>
- <http://www.iem.org.mx/index.php>
- <http://impepac.mx/>
- <http://www.ieenayarit.org/>
- <https://www.ceenl.mx/>
- <http://ieepco.org.mx/>
- <https://www.ieepuebla.org.mx/>
- <http://ieeq.mx/>
- <http://www.ieqroo.org.mx/2018/index.html>
- <http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/>
- <https://www.ieesinaloa.mx/>
- <http://www.ieesonora.org.mx/>
- <http://iepct.mx/>

- <https://www.ietam.org.mx/PortalN/>
- <http://www.itetlax.org.mx/>
- <http://www.oplever.org.mx/>
- <http://www.iepac.mx/>
- <http://www.ieez.org.mx/>