

ILIANA RENDÓN ARIAS

Los **efectos** de la **reelección** legislativa



FLACSO
MÉXICO

Los efectos de la reelección legislativa

Iliana Rendón Arias



FLACSO
MÉXICO

*A Tere, David, Cande, y Sergio,
por estar siempre.*

Índice

Introducción

Estructura de la obra

1. Los efectos de la reelección legislativa consecutiva como problema de investigación a la luz de la literatura

Introducción

Los efectos de la reelección consecutiva como problema de investigación

La literatura actual sobre la reelección consecutiva y sus efectos legislativos

Conclusiones

2. Perspectivas analíticas sobre el comportamiento legislativo, la reelección consecutiva y el sistema electoral mixto

Introducción

El comportamiento legislativo

El sistema electoral de composición mixta

La influencia de los incentivos electorales en la relación reelección consecutiva-comportamiento legislativo

Las hipótesis

Conclusiones

3. El caso mexicano

Introducción

Sistema electoral mexicano

El primer intento reeleccionista en México

La reelección legislativa en vigor

Conclusiones

4. ¿Cómo va a analizarse la evidencia empírica?

Introducción

Las variables de la investigación

La técnica de análisis

Los casos seleccionados

Conclusiones

5. Análisis empírico de los efectos de la reelegibilidad sobre el comportamiento legislativo. Los hallazgos

Introducción

Los efectos de la reelegibilidad

Conclusiones

Consideraciones finales

Alcances, limitaciones y nuevas líneas de investigación

Apéndice: Transparencia y acceso a la información como insumo para la conexión electoral

Referencias

Bibliohemerografía

Marco jurídico consultado en línea

Anexo 1. Resultados de los modelos. Regresiones logísticas binomiales

Anexo 2. Distribución de los legisladores en la base de datos “Comportamiento legislativo y reelección en México”

Agradecimientos

Acerca de la autora

Antes de que los sentimientos grabados en su mente por el origen de su elevación sean borrados por el ejercicio del poder, tendrán que prever el momento en que desaparecerán esos poderes, en que el ejercicio que hayan hecho de ellos será revisado y en el que deberán descender al mismo nivel del cual fueron elevados y permanecer en él para siempre a menos que el fiel cumplimiento de su misión les haya dado derecho a que sea renovada.

A. HAMILTON, J. MADISON y J. JAY,
El federalista

Introducción

En una investigación que se centra en problemas empíricos, como el caso de esta obra, el planteamiento se concentra en algunos aspectos problemáticos del mundo observable, donde la variación constituye el asunto a explicar (Salazar, 2010). En esta investigación se trata de analizar el efecto que produce la reelección consecutiva en el comportamiento de los legisladores. La variación a explicar está dada por la reelección y otras variables derivadas del sistema electoral de composición mixta que modulan el comportamiento de los parlamentarios. Es importante señalar que la reelección no constituye una constante como en la mayoría de los estudios dedicados al tema^[1] sino una variable dicotómica cuyos atributos son su presencia o ausencia.

La incorporación de la reelección como variable en esta investigación es posible debido a las características de la unidad de observación constituida por las legislaturas locales en México a partir de la entrada en vigor de la reforma político-electoral en el año 2014 que eliminó la prohibición

de la reelección legislativa consecutiva. Después de 81 años de prohibición, los artículos 59 y 116 constitucionales reformados indican que tanto los legisladores federales como locales pueden reelegirse de manera consecutiva hasta por cuatro periodos, que equivalen a 12 años en su cargo. La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM) (2017), en los artículos transitorios de la reforma, dejó a consideración de cada entidad federativa decidir el momento de entrada en vigor de la reelección consecutiva, mientras que para el Congreso federal se estableció que los legisladores electos en 2018 podrían hacer efectiva su reelección en 2021.

En el año 2015 se renovaron varios congresos estatales en México: Yucatán, Tabasco, San Luis Potosí, Querétaro, Nuevo León, Morelos, Estado de México, Michoacán, Guerrero, Guanajuato, Jalisco, Chiapas, Colima, Baja California Sur, Campeche, Sonora y el del Distrito Federal. Cabe señalar que las constituciones de dichas entidades federativas determinaron la posibilidad de reelección a partir de ese año, esto es que los legisladores electos en la renovación de 2015 podrían hacer efectiva su reelección en 2018. No obstante, a pesar de que los congresos de Sonora y Ciudad de México también se

renovaron, el marco legal estatal determinó que la reelección efectiva sería en 2021, por lo que los legisladores electos en 2015 aún no estaban en posibilidades de reelegirse.

Entonces, las legislaturas subnacionales mexicanas constituyen el caso en donde se analizan los efectos de la reelección consecutiva porque son los primeros congresos en donde se implementa la reforma. Además, consideramos necesario el esfuerzo de aportar al conocimiento acerca de la dinámica parlamentaria en los congresos locales debido a la escasez de estudios sobre el tema, lo cual no es fortuito, sino que, por un lado, responde a la dificultad para acceder a la información que generan las legislaturas subnacionales y, por otro lado, a que la línea de investigación subnacional legislativa es relativamente nueva. El análisis de dichas legislaturas cobró sentido hasta que la oposición consiguió los votos suficientes para obtener gubernaturas y los escaños necesarios para lograr pluralidad en las legislaturas. Así, “a diferencia del número de estudios dedicados al ámbito federal, los congresos locales han sido menos estudiados. La pluralidad política en las entidades federativas generó el interés y la atención en los estudios a

partir de la década de 1990 y se concentran en mayor medida de 2000 a 2010” (Patrón, 2015, p. 38).

Cabe señalar que las entidades federativas que tenían habilitada la posibilidad de reelección, así como aquellas en las cuales aún no estaba habilitada, constituyeron la muestra de la población de interés. El motivo de no estudiar únicamente las legislaturas con posibilidad de reelección inmediata es porque habría sido un desperdicio metodológico no analizar lo que sucedía en las legislaturas renovadas sin reelección inmediata. Es importante hacerlo ya que podemos capturar lo que habría ocurrido con el comportamiento legislativo sin estar expuesto a la reelección consecutiva, es decir, tenemos un contrafáctico creado naturalmente a raíz de la reforma electoral que nos permite saber las propensiones del comportamiento legislativo sin el efecto de la reelección inmediata y controlarlas mediante el grupo de tratamiento y de control para determinar la causalidad de la reelección inmediata sobre la disciplina, la cohesión y la asistencia legislativa. Un cuasiexperimento acerca de la reelección legislativa consecutiva surgió.

Esa es la contribución de esta investigación: aprovechando el cambio en las reglas electorales en México, analizamos el efecto de la reelección

consecutiva en el comportamiento legislativo mediante un cuasiexperimento que cuenta con la rigurosidad metodológica suficiente para comprobar empíricamente los postulados teóricos provenientes de la literatura especializada en el tema. Estos postulados toman forma de hipótesis, que más adelante se abordan y se refutan con los datos de las votaciones de los legisladores locales que componen la muestra. Cabe precisar que estas votaciones fueron realizadas en los dos primeros años de las legislaturas correspondientes.

Estas observaciones se ordenaron en dos dimensiones de tiempo, lo que permite comparar a los mismos individuos (legisladores) en dos momentos en el tiempo: T-1 o aquellas legislaturas anteriores sin posibilidad de reelección donde ejercieron su mandato, y T+1 o las legislaturas con posibilidad de reelección en las que ejercen su mandato. Con la información ordenada de esta manera estructuramos la base de datos tipo panel desbalanceado “Comportamiento legislativo y reelección en México” que consta de 18 315 observaciones.

Es importante no confundir una base de datos con una muestra poblacional. Una base de datos es un conjunto ordenado de información que se obtiene

acerca de las características de la población de interés o, en su caso, de la muestra poblacional. La muestra poblacional es un subgrupo representativo de la población elegido a través de técnicas de muestreo o, como sucede en el caso de esta investigación, surge de grupos naturalmente existentes.

El grupo de tratamiento para esta investigación está conformado por los legisladores de los congresos del Estado de México, San Luis Potosí, Guanajuato, Nuevo León, Yucatán, Sonora y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), como grupo de tratamiento. Y el grupo de control lo conforman los legisladores de los congresos de Sonora y de la Ciudad de México. [2]

El diseño de investigación permite que los hallazgos sean un aporte no solo para los análisis legislativos subnacionales en México, sino en general para la disciplina de la ciencia política en lo que respecta al estudio del comportamiento de los actores en las instituciones políticas.

Es importante señalar, pues, que no nos centramos en la reelección legislativa consecutiva *per se* sino en sus efectos sobre tres dimensiones del comportamiento legislativo: *a)* disciplina partidaria, *b)* cohesión partidaria, y *c)* asistencia legislativa. Si

bien el comportamiento legislativo va más allá de tres dimensiones explicativas, consideramos que la disciplina y cohesión partidarias son elementos relevantes no solo para generar acuerdos intra e interpartidarios, sino que constituyen, igual que la asistencia legislativa, acciones intencionales que pueden aumentar la reputación del legislador o la del partido.

La técnica de análisis para los datos obtenidos de la muestra es el *enfoque basado en modelos* el cual toma en cuenta la perspectiva contrafactual para evaluar los efectos de la exposición al tratamiento — en este caso el tratamiento es la posibilidad de reelección consecutiva—. Para ello en los modelos se incorporan el grupo de control y el grupo de tratamiento que captura la diferencia en la intersección de las trayectorias esperadas de ambos grupos. Dado que las trayectorias difieren, se incluye también la variable de tiempo en el modelo para captar la temporalidad del cambio.

Como argumento principal sostenemos que la reelección legislativa puede inhibir la cohesión y la disciplina partidarias, mientras que impulsa la asistencia de los legisladores a las sesiones y a las votaciones. Asimismo, es importante considerar que las características del sistema electoral de

composición mixta podrían modular la incidencia de la reelección consecutiva en el comportamiento de los legisladores.

La literatura señala que la reelección consecutiva fomenta la conexión electoral, de tal forma que los legisladores tienden a ser más responsivos —cumplir las promesas de campaña— y a ser más responsables —explicar a la ciudadanía el porqué de las decisiones tomadas— en virtud de dar una mejor imagen ante el electorado y cultivar su reputación personal, con la finalidad de conseguir el voto de confianza de los ciudadanos para ser reelectos. En un sistema electoral de composición mixta, este comportamiento legislativo derivado de la reelección consecutiva puede estar modulado por incentivos resultantes de cada principio de elección.

Debido a que este tipo de sistema electoral combina dos principios de elección, en una legislatura se cuenta con diputados que responden a incentivos provenientes de dos principios de elección. Por ejemplo, un legislador electo por el principio de representación proporcional depende en mayor medida de los liderazgos de su partido político para conseguir una candidatura y ganarla,^[3] por lo que durante su mandato legislativo será más redituable seguir la línea partidista durante la toma

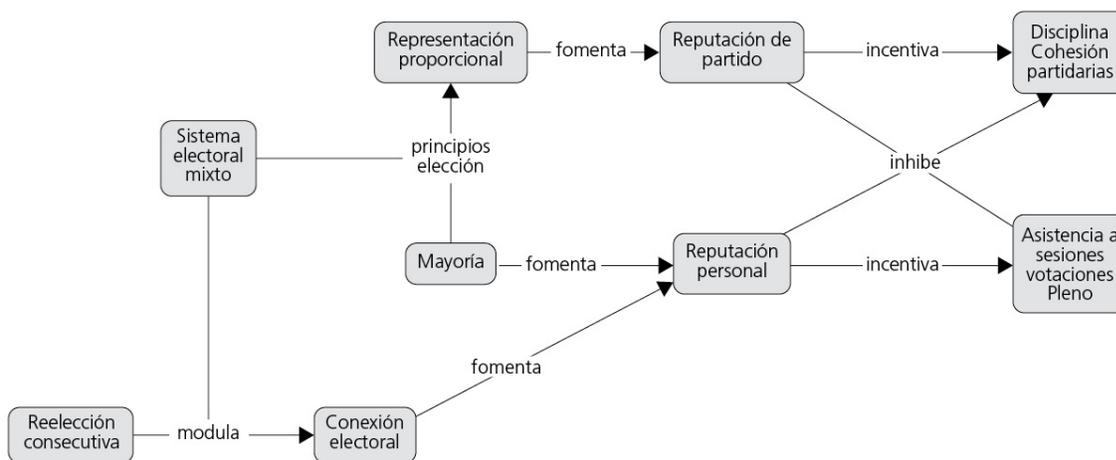
de decisiones, y su comportamiento será enfocado a cultivar la reputación de su partido ante el electorado.

Es distinto lo que sucede con un legislador electo por el principio de mayoría porque depende más de su electorado, no solo para conseguir el escaño, sino para lograr que el partido lo nomine. Si el parlamentario tiene una buena reputación entre el electorado, será una pieza importante para su partido político porque la probabilidad de que gane el escaño es alta, y al partido le es conveniente tener presencia en el distrito y sumar curules en el Congreso. Por lo tanto, los legisladores de mayoría tienen doble incentivo para cultivar su reputación personal: el proveniente de la reelección consecutiva y el derivado de las características de su principio electoral.

La figura 1.1 ayuda a comprender la relación entre los tipos de reputación y los principios de elección en un sistema electoral de composición mixta. Para impulsar la reputación de partido es necesario fomentar la disciplina y la cohesión partidarias durante la toma de decisiones para que el electorado perciba más fuerte y estable al partido político. Mientras que la reputación personal fomenta todas aquellas acciones que le dan mayor visibilidad ante

el electorado, que coadyuvan a percibir al legislador como un agente responsable y comprometido. Por ejemplo, la disposición para asistir puntual y periódicamente a las reuniones en el Pleno y a las votaciones, conocida en los estudios legislativos anglosajones como *position-taking*, “que es parte de las actividades que posicionan su reputación para mejorar sus posibilidades de reelegirse” (Snyder y Ting, 2003, p. 2).

Figura 1. Esquema del argumento principal



Fuente: Elaboración propia.

En un contexto de reelección inmediata, la reputación individual de un legislador resulta relevante, ya que le permite visibilizarse ante el electorado y distanciarse, si es necesario, de la etiqueta de su partido. En el caso mexicano, durante

los 81 años de prohibición de la reelección consecutiva, la reputación del partido fue trascendental para los legisladores que deseaban permanecer en la arena parlamentaria. Así, se incentivó la disciplina partidaria y la cohesión de los grupos parlamentarios a partir de la rotación de cargos al interior del partido político hegemónico y los legisladores le debían su carrera legislativa al partido, porque la competencia interna por la curul era más importante y efectiva que la externa.

De esa manera, a lo largo de su mandato, los legisladores daban mayor prioridad a las preferencias de su partido en comparación a las preferencias del electorado. En suma, los altos niveles de disciplina y cohesión partidarias en los congresos mexicanos que fueron característicos durante la etapa de la prohibición de la reelección consecutiva, si bien coadyuvaron a la articulación de alianzas intra e interpartidistas que permitieron el desahogo de la agenda parlamentaria en gobiernos sin mayoría, también constituyeron un síntoma de decisiones verticales y de poca autonomía de los legisladores frente a situaciones que confrontan las preferencias y necesidades del partido ante el electorado.

Carey (2006, p. 140) menciona que los legisladores desarrollan estrategias para lograr la meta de la reelección inmediata. No obstante, esas estrategias estarán enfocadas a cubrir las expectativas de aquel o aquellos que decidan sobre la carrera política de los legisladores. Así, si el electorado es aquel que decide acerca de la reelección inmediata, las estrategias estarán encaminadas a satisfacer sus demandas. La reelección consecutiva activa el incentivo de la conexión electoral, aquel canal de comunicación entre representantes y representados que permite identificar las preferencias y necesidades de su electorado —el que colocó en su cargo al legislador y que puede materializar su meta de reelección inmediata—, e intentar cumplirlas por medio de las decisiones tomadas en el parlamento, o bien, explicitar por qué las decisiones tomadas son diferentes a las necesidades o preferencias del electorado.

Un planteamiento coherente del problema de investigación permite que, de forma natural, se desprenda una pregunta de investigación importante para el mundo real que haga una aportación específica a lo existente en un área académica identificable, aumentando de esa forma la capacidad científica explicativa, misma que es verificable (King,

Keohane y Verba, 1994; Salazar, 2010). ¿Qué cambios se producen en el comportamiento legislativo como consecuencia de la reelección legislativa consecutiva en sistemas electorales mixtos? Es la pregunta principal que se desprende del problema empírico identificado y de las características del diseño institucional que nos dieron la posibilidad de explotar también la variación que implica el sistema electoral de composición mixta en el cual interaccionan legisladores electos por el principio de mayoría y de representación proporcional. Además, la revisión de literatura especializada en el tema contribuyó a la articulación adecuada del problema y de la pregunta de la investigación.

El objetivo de esta investigación es mostrar que la reelegibilidad legislativa^[4] tiene efectos en el comportamiento de los parlamentarios, específicamente sobre la disciplina y la cohesión partidarias, así como en la asistencia legislativa de los congresos locales en México. Y que estos efectos están modulados por las características del sistema electoral de composición mixta.

La unidad de análisis la constituyen los legisladores, por lo que el nivel de agregación son los individuos. La unidad de observación la

conforman los congresos locales en México. La población potencial de esta investigación son las democracias competitivas con reelección legislativa consecutiva.

Se proponen siete hipótesis que contienen las suposiciones de lo que sucede con el comportamiento legislativo cuando la posibilidad de reelección inmediata interacciona con los incentivos de cada principio de elección. Es importante decir que no todas las hipótesis han podido probarse con los datos obtenidos del caso mexicano debido a que las características derivadas del diseño institucional no lo permiten. Por ejemplo, aquellas que refieren acerca del efecto esperado de la reelegibilidad en interacción con listas de representación proporcional abiertas no pudieron contrastarse con los datos de la muestra obtenida de los congresos locales, ya que el marco legal en México señala que el funcionamiento de la representación proporcional es con listas cerradas.

El lector se preguntará el motivo por el cual hemos contemplado aquellas suposiciones que no pueden comprobarse en el sistema de hipótesis que se plantea en capítulos posteriores. La razón es porque el diseño de investigación no aplica solamente al caso mexicano. Hemos recurrido a la evidencia

empírica de los congresos locales en México porque la reforma electoral creó un experimento natural que resulta provechoso en términos metodológicos, esto es, las condiciones experimentales están dadas por factores externos a la intervención del investigador y de esta manera se evitan sesgos en la selección de la muestra de la población de interés y además permite controlar los factores individuales no observables que hacen que algunos individuos sean más propensos que otros a la reelegibilidad. Pero el diseño de investigación no es exclusivo para el estudio del caso mexicano, sino que, dadas sus características, puede replicarse en democracias competitivas con posibilidad de reelección consecutiva.

En el diseño metodológico también se incluyen variables de control que responden al nivel de análisis individual como lo son: edad, género, transfuguismo, experiencia legislativa, pertenencia al partido del gobernador. Asimismo, se incluye una variable que diferencia el tipo de iniciativas que se votan, es decir, reformas constitucionales, aprobación de presupuesto, leyes secundarias o nombramientos. También se introduce la variable que indica si la iniciativa votada proviene de un congreso local o federal, debido a que se incorporan

a la muestra aquellas votaciones pertenecientes a legislaturas anteriores donde los parlamentarios ejercieron su cargo, y varios registran experiencias de lo local y de lo federal. La incorporación de estas variables nos permite controlar el sesgo inicial proveniente del tipo de elección, por ejemplo, los legisladores de representación proporcional regularmente tienen un perfil de liderazgos locales o regionales, y pocas veces ese liderazgo se presenta en los legisladores de mayoría. Es necesario controlar las variables señaladas para comprobar su posible correlación con las variables dependientes.

Mayhew (2004) en su texto clásico acerca de la conexión electoral^[5] señala que para estudiar la reelección consecutiva es importante asumir que los legisladores desean reelegirse. Ese deseo de reelegirse en el mismo puesto, o bien la ambición estática, está presente en la forma de conducirse de los parlamentarios, desde la toma de decisiones en las votaciones hasta la manera de comportarse en la tribuna o en el Pleno del Parlamento. La reelección se presenta, pues, como una meta para los legisladores que desean permanecer vigentes en la arena parlamentaria y política.

En esta investigación se asume, como supuesto, que los legisladores desean continuar con su carrera

política, es decir, que su ambición es estática, y que las estrategias que desarrollarán para reelegirse en el puesto actual se enfocarán en el principal que decida sobre su carrera política (Carey, 2006).

Los hallazgos en esta investigación indican que existe un efecto causal de la reelección sobre el comportamiento legislativo analizado y sostienen que la posibilidad de ser reelegido tiene incidencia en la disciplina y en la cohesión partidarias de los legisladores mexicanos subnacionales. Esta incidencia es negativa, es decir, la reelegibilidad legislativa tiende a reducir la disciplina y la cohesión partidarias en los legisladores. Sucede de diferente forma con la asistencia legislativa, ya que la posibilidad de reelección parece no afectarla.

Como se advierte en el diseño de investigación, la interacción de la reelegibilidad con algunas variables moduladoras reduce los niveles de disciplina y de cohesión. Esto sucede con el principio de elección de mayoría, es decir, la evidencia empírica arroja que la probabilidad de que los legisladores electos por mayoría relativa sean disciplinados y cohesionados es menor cuando están expuestos a la reelegibilidad. Se comprueba que la asistencia legislativa es afectada de manera distinta.

La competencia interna del partido aunada a la posibilidad de reelección consecutiva parece aumentar la probabilidad de que los legisladores sean disciplinados, cohesionados y que asistan a las sesiones del Pleno, lo que resulta contrario a lo propuesto en la hipótesis de trabajo. Sin embargo, la composición de la variable que indica la competencia interna del partido interfirió en los resultados. Por lo tanto, estos no pueden interpretarse adecuadamente. Se ahonda más sobre este caso en el capítulo 5.

Cuando se reduce la diferencia de votos entre el primero y segundo lugar de la contienda electoral en un distrito —una contienda reñida—, es decir, cuando un distrito es competido, y hay reelegibilidad, disminuye la probabilidad de que los legisladores sean cohesionados y aumenta la probabilidad de que estos asistan a las sesiones del Pleno. Mientras que en la disciplina partidaria no hay efecto. En este caso, la hipótesis de trabajo se comprueba de manera parcial.

El aumento del número de electores en el distrito aunado a la reelegibilidad, según la evidencia empírica, no tiene efecto en la cohesión partidaria, en la disciplina partidarias o en la asistencia legislativa. En este caso no se comprueba la

hipótesis de trabajo en la cual se asumía que la interacción de las variables provocaría el aumento en la cohesión y en la disciplina partidarias, y la disminución en la asistencia legislativa.

Para cualquier investigación que se centra en problemas empíricos es importante que las hipótesis de trabajo testeadas con la evidencia se sostengan. No obstante, el diseño de esta investigación otorga la ventaja de que, a pesar de no sostenerse, los resultados seguirán siendo hallazgos que refutarían los supuestos teóricos en los que están basados las hipótesis, siendo un aporte para los estudios del comportamiento legislativo en la ciencia política.

Estructura de la obra

La obra está organizada como sigue: introducción, cinco capítulos y conclusiones generales. El primer capítulo se divide en dos partes. En primera instancia se explica el problema de investigación que fundamentó este libro, luego se presenta un diálogo entre postulados teóricos que ponen el problema de interés a la luz de la literatura.

En el segundo capítulo se explican los atributos conceptuales de las variables principales con la

finalidad de establecer claridad en su abordaje. Luego, se revisan las características de los sistemas electorales de composición mixta para dar paso a las hipótesis que se desprenden de los postulados teóricos y que posteriormente se evaluarán con la evidencia empírica.

El tercer capítulo, que está dedicado al caso mexicano, se divide en dos partes. La primera consta de la historia acerca de la prohibición de la reelección consecutiva. La segunda ofrece los elementos centrales del sistema electoral de composición mixta en México enfocados a la reelección consecutiva.

En el cuarto capítulo se explicita el diseño de investigación cuasiexperimental. Se revelan y operacionalizan las variables principales y secundarias que componen los modelos estadísticos que permiten interpretar la evidencia empírica. Asimismo, se expone la técnica *enfoque basado en modelos*^[6] que se utiliza para el análisis los datos estadísticos. Con base en esta técnica se desarrollan las ecuaciones que dan sentido a las regresiones logísticas binomiales utilizadas para el manejo de los datos. En el quinto capítulo se evalúan las hipótesis derivadas del modelo teórico y se interpretan los