

ILIANA RENDÓN ARIAS

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



FLACSO
MÉXICO

Índice

Introducción	11
Estructura de la obra	21
1. Los efectos de la reelección legislativa consecutiva como problema de investigación a la luz de la literatura	23
Introducción.	23
Los efectos de la reelección consecutiva como problema de investigación	24
La literatura actual sobre la reelección consecutiva y sus efectos legislativos	27
Conclusiones	37
2. Perspectivas analíticas sobre el comportamiento legislativo, la reelección consecutiva y el sistema electoral mixto	39
Introducción.	39
El comportamiento legislativo	40
El sistema electoral de composición mixta.	49
La influencia de los incentivos electorales en la relación reelección consecutiva-comportamiento legislativo	53
Las hipótesis	61
Conclusiones	64
3. El caso mexicano	67
Introducción.	67
Sistema electoral mexicano	68
El primer intento reeleccionista en México	72
La reelección legislativa en vigor	74
Conclusiones	76

4. ¿Cómo va a analizarse la evidencia empírica?	79
Introducción.	79
Las variables de la investigación.	79
La técnica de análisis.	83
Los casos seleccionados.	89
Conclusiones	96
5. Análisis empírico de los efectos de la reelegibilidad sobre el comportamiento legislativo. Los hallazgos	97
Introducción	97
Los efectos de la reelegibilidad	98
Conclusiones	116
Consideraciones finales	119
Alcances, limitaciones y nuevas líneas de investigación	123
Apéndice: Transparencia y acceso a la información como insumo para la conexión electoral	127
Referencias	133
Bibliohemerografía.	133
Marco jurídico consultado en línea	141
Anexo 1. Resultados de los modelos. Regresiones logísticas binomiales	147
Anexo 2. Distribución de los legisladores en la base de datos “Comportamiento legislativo y reelección en México”. . . .	151
Agradecimientos	155
Acerca de la autora.	157

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 tema¹ 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

¹ Esto guarda relación con el número de países que prohíben la reelección legislativa consecutiva. Para 2014, México abandonó la dupla de países que tenían dicha prohibición, por lo que Costa Rica es el único país a nivel mundial que la prohíbe. Por ello, es común que en la literatura se aborde la reelección consecutiva como una constante dado que la mayoría de los casos donde se estudia no presenta variación en su implementación.

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 mo-

tivo 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

² El grupo de control lo conforman los diputados de Sonora y Ciudad de México (entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal) debido a que en estos congresos hubo elecciones en 2015, pero la reelección consecutiva será posible con los legisladores que entraron en funciones en 2018. El grupo de tratamiento está conformado por los legisladores de Estado de México, San Luis Potosí, Guanajuato, Yucatán y Nuevo León, ya que en estos congresos la legislatura se renovó en 2015 y desde ese año la reelección consecutiva es posible.

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.

³ El efecto de la representación proporcional en el comportamiento legislativo también estaría regulado por el tipo de listas que se establecen en el marco legal para contender en las elecciones. Esto se aborda en los siguientes capítulos.