



Reforma y consolidación democrática. La reelección legislativa inmediata

JOSÉ RAMÓN LÓPEZ RUBÍ CALDERÓN

Gran parte del siglo XX mexicano registra la vigencia de un conjunto de reglas electorales que, limitando el pluralismo e interfiriendo en la competitividad, asegura la predictibilidad del juego político: victorias rutinarias de un partido oficial a fin de conservar y proteger el monopolio político-legislativo que maximiza el poder de la presidencia de la República.

En consecuencia, la paulatina construcción de un arreglo institucional electoral que permite, contiene y resuelve el conflicto entre las fuerzas políticas del pluralismo mediante la competencia libre (no predeterminada) por los votos libres de los ciudadanos (no condicionados), desencadena la desaparición sucesiva de la hegemonía priista y la supremacía metaconstitucional del presidente.

La transición mexicana del autoritarismo a la democracia concluye una vez que se alcanza en 1996 la autonomía del Instituto Federal Electoral (IFE), y se verifica en 1997 la extinción de la mayoría absoluta priista en la Cámara de Diputados, y en 2000 la inoperancia del "dedazo" presidencial como mecanismo de acceso al poder. Así, se *institucionaliza la incertidumbre*: certidumbre institucional sobre elecciones transparentes, equitativas e imparciales e incertidumbre sobre sus resultados.¹ No cabe duda: el autoritarismo presidencialista de partido hegemónico ha sido sustituido por una democracia presidencial pluripartidista.

Hoy, México se encuentra en una fase postransicional denominada "consolidación democrática".

Según Przeworski, la "democracia se consolida cuando todas las fuerzas políticas relevantes encuentran que lo mejor que pueden hacer es someter sus intereses y sus valores al juego, de resultados inciertos, de las instituciones democráticas del país".² Si seguimos esta línea argumentativa, llegamos a la conclusión de que la democracia mexicana ya se ha consolidado. Si bien es cierto que la democracia es "el único juego en la ciudad" (Linz *dixit*) y que ésta goza de legitimidad entre todos los actores políticos relevantes,³ no parece exacto afirmar que nuestro país sea una democracia plenamente consolidada.

Lato sensu, y en atención a la singularidad del caso mexicano, la consolidación democrática es entendida como un proceso compuesto por una etapa *defensiva* y una etapa *proactiva*⁴. La etapa de consolidación defensiva significa la conservación y estabilidad de la democracia. La etapa de consolidación proactiva supone la profundización y perfeccionamiento del régimen democrático.

El régimen democrático mexicano se ha consolidado defensivamente mas no proactivamente. Dicho de otro modo, la democracia existe realmente pero aún es institucionalmente insuficiente y operativamente deficiente. La completa consolidación de la democracia requiere llevar a cabo una minuciosa revisión constitucional –que no una nueva Constitución *per se*– y una consecuente reforma institucional, la reforma del Estado, que funcione, ajuste, fortalezca o actualice a las instituciones políticas creadas (el IFE, el código electoral) y recuperadas (la división de poderes, la representación bicameral, el federalismo) por la pluralidad.

La agenda de reforma incluye puntos tan importantes como el aumento de las facultades de fiscalización del IFE, la recalendarización electoral, la recomposición del financiamiento a los partidos políticos, la distensión institucional de la relación Ejecutivo-Legislativo (incentivar la cooperación), la definición jurídica de la presidencia (especialmente en el área presupuestaria) y el reforzamiento del Estado de derecho. Pero si la pregunta central de toda reforma del Estado es: ¿cuáles instituciones le permitirán al gobierno gobernar al mismo tiempo que le dan a la ciudadanía los medios para controlar al gobierno?,⁵ la destrucción del bloqueo constitucional (artículos 59 y 116) a la reelección legislativa inmediata ofrece una respuesta sumamente convincente en tanto implica la democratización y fortalecimiento del Congreso de la Unión, es decir, su sometimiento al juicio y control de los ciudadanos y su profesionalización y especialización.

La justificación de la reforma.



El caso del Congreso de la Unión

El paso del "ejercicio monopólico del poder al ejercicio del poder compartido"⁶ ha derivado en la reactivación de los mecanismos institucionales de rendición de cuentas horizontal correspondientes al sistema de división de poderes. El Congreso ha dejado de ser, como dijera Cosío Villegas, la "caja de resonancia" presidencial o el apéndice de la administración pública federal encargado de recibir, revisar y aprobar la legislación emanada de la presidencia. De hecho, el Congreso actúa ya como un contrapeso real al presidente, lo vigila y frena, pero el principio de Montesquieu ("que el poder detenga al poder") no es ni debe ser su primera y única finalidad. El Congreso, como poder público de legislación y representación política, tiene la obligación de gobernar mediante la legislación sensible a las demandas de la sociedad.

La nueva realidad político-institucional mexicana –pluralidad de la representación política, incremento de la competitividad electoral, división de poderes horizontal y vertical, gobierno dividido– implica la revaloración y reevaluación de la organización y funcionamiento del Congreso ante la importancia que ha recobrado y que aquélla le confiere y reclama. Si en el régimen autoritario el Congreso tenía un papel marginal, en el nuevo régimen democrático interpreta un papel protagónico y, simultáneamente, constituye su escenario central.

Las ventajas de la reelección legislativa inmediata

La experiencia comparada ha demostrado contundentemente que la modalidad continua de la reelección legislativa posee dos grandes ventajas: 1) establecer un mecanismo de rendición de cuentas y, subsiguientemente, contribuir al mantenimiento de la representación política; 2) fortalecer a los Congresos a través de la profesionalización y especialización de sus integrantes (carrera parlamentaria).

1. La rendición de cuentas electoral se cumple si dos condiciones se cumplen: "primero, hay un entendimiento de que x está obligada a actuar en nombre de y ; segundo, y está facultada por reglas formales e informales para sancionar o premiar a x por su de-

sempño".⁷ La primera condición remite a la autorización de la ciudadanía a un tercero para que actúe en su nombre y beneficio y la segunda condición equivale a la facultad ciudadana de dar o negar la reelección. La segunda tiene como fin reforzar a la primera: recordar a los representantes que deben trabajar para los ciudadanos si desean seguir trabajando. En efecto, la rendición de cuentas electoral se desarrolla entre representante (agente) y representado (principal) de acuerdo con la lógica impuesta por un esquema de reelección consecutiva: los representantes rinden cuentas a quienes representan si y sólo si su futuro en el cargo depende de justificar su pasado en él, es decir, cuando la satisfacción de su ambición política se conecta institucionalmente con la obligación de renovar la base de apoyo electoral.⁸

Sin la necesidad de obtener la reelección, los políticos electos como representantes son autónomos de la ciudadanía. Si su futuro político no está ligado a los ciudadanos institucionalmente (ni emocionalmente por extensión), los partidos terminan por erigirse en los únicos determinantes de las acciones y estrategias de carrera de los "representantes". Así, la relación electoral entre ambas partes se estanca en el cumplimiento de los roles de elector y elegido (o votante y votado) y no de representado y representante (o principal y agente).

La imposibilidad de reelección consecutiva no provee incentivos a los "representantes" para evitar la desvirtuación de la representación política y, por el contrario, los compele a someterse a la dirigencia de

su partido en busca de pagos políticos como nombramientos en la burocracia partidista o cesión de otras candidaturas electorales. La no reelección consecutiva alienta y avala la alteración impune de la representación política debido a que, bajo su efecto, la actividad de los "representantes"

privilegia la defensa de intereses particulares y no de intereses generales.

Tiene razón Diego Valadés: gracias a la anomalía antirreeleccionista, en nuestro país no existe un sistema representativo. En el idioma democrático, la representación política sólo encuentra su significado en el equilibrio entre la libertad de decisión de los representantes y la capacidad de los representados de hacer responsables a éstos por sus decisiones. La tesis contraria es insostenible.⁹



2. Tanto analistas como políticos han argumentado que la reelección legislativa inmediata no es condición necesaria de la profesionalización y especialización, ya que los legisladores tienen la oportunidad de adquirirlas pasando sucesivamente de la Cámara de Diputados a la Cámara de Senadores y viceversa. Sin embargo, el argumento no sirve como propuesta para México en su conjunto puesto que carece de todo sustento histórico y práctico.

Primero, este mecanismo "traslativo" no puede aplicarse a las entidades federativas de naturaleza unicameral: ¿cuál es, entonces, la respuesta a estos casos? Segundo, se desconoce –o deliberadamente se olvida– que únicamente 339 de los 5 314 legisladores federales del periodo 1934-97, un ridículo 6% del total, han logrado el cruce (y, generalmente, una sola vez).¹⁰ Tercero, alternar en las posiciones de diputado federal y senador no puede derivar en la creación de un legislador especializado porque, gracias a las facultades exclusivas consagradas en los artículos 74 y 76 de la Constitución, las Cámaras mismas están dotadas de especialización temática relativa. Hablar de la especialización de los legisladores mexicanos cuando primero se trabaja en el monopolio de la Cámara de Diputados sobre la revisión de la cuenta pública y la aprobación del presupuesto de egresos¹¹ y después en el que la Cámara de Senadores detenta sobre el análisis de la política exterior nacional y la firma de tratados internacionales es, sencillamente, un despropósito.

Sin duda, la causa del pobre desempeño de los cuerpos encargados de la legislación se encuentra en la vigencia de la regla de no reelección consecutiva y, específicamente, en la incidencia negativa de ésta en el uso que los legisladores dan y se ven obligados a dar al tiempo del que disponen.

Sin la reelección consecutiva, el periodo activo de los diputados (federales y locales) y senadores se reduce, respectivamente, a tres y seis años, tiempo muy breve para llevar a cabo satisfactoriamente una tarea tan compleja. Esto significa que la regla antirreeleccionista bloquea el aprendizaje sobre un trabajo legislativo referente a gran diversidad de materias y plagado de detalles técnicos; la adquisición individual de habilidad y experiencia en la discusión y la negociación; y el conocimiento de la dinámica propia de la Cámara en cuestión. De esta

forma, la profesionalización y especialización de los legisladores son una imposibilidad práctica.

Debido a la escasez de tiempo, los legisladores enfrentan dos posibles cursos de acción: a) desistir de un trabajo responsable y eficiente al que no podrán dar seguimiento si al terminar un periodo concluye su carrera como tales –opción sin costo alguno porque sin reelección consecutiva no existe obligación de rendir cuentas a los ciudadanos por lo que hicieron o dejaron de hacer– o, b) legislar apresuradamente en busca de resultados inmediatos que les permitan lidiar con la opinión pública. Sea como fuere, el seguimiento de uno u otro curso no reporta beneficios reales de mediano y largo plazo: el primero termina por paralizar la actividad legislativa y el segundo por inundar las comisiones de documentos que serán dictaminados sin ser sometidos a análisis y deliberación suficientes con el trivial fin de elevar la productividad (mucha cantidad pero poca calidad) o no serán enviados siquiera al pleno de la Cámara correspondiente para su votación.¹²

Asimismo, la duración del periodo influye en las estrategias de carrera y el futuro político. Sin la opción de reelegirse consecutivamente, los legisladores (especialmente los diputados federales y locales) saben que tendrán que abandonar el puesto rápidamente y prefieren descuidar su quehacer legislativo, renunciando a profesionalizarse y especializarse, para enfocar sus energías en la consecución de un nuevo cargo al final de su ciclo. Esta lógica de decisión de los legisladores abreva en la búsqueda de la supervivencia política: si los políticos de la arena parlamentaria no pueden retener su empleo dentro de ella y, por tanto, el cabal cumplimiento de sus tareas parlamentarias no es fuente de compensación alguna, ¿por qué se preocuparían por defender los intereses de los ciudadanos

que no volverán a ver en lugar de los de líderes partidistas que seguramente les ofrecerán otro empleo a cambio? y, por lo mismo, ¿qué incentivos tienen para buscar hacer carrera como legisladores?

Es un hecho incontrovertible que los problemas de diseño y contenido de los proyectos de leyes –y, subsecuentemente, de política pública– son producto de la falta de tiempo, capacidad e interés al respecto de los responsables de su elaboración. La pregunta es qué se puede hacer para contrarrestar la tendencia. Gran par-



te de la solución descansa en la provisión de incentivos institucionales que cultiven las carreras parlamentarias o, lo que es igual, en desactivar las restricciones a la reelección. La reelección consecutiva puede ayudar a superar los problemas mencionados al dar a los políticos la oportunidad y el tiempo de dedicarse por completo al estudio, discusión y aprobación de leyes adecuadas y pertinentes a cambio del sometimiento y superación del juicio ciudadano en las urnas que les dé la garantía de conservación del empleo.

La reelección consecutiva permite a los legisladores (si así lo desean y los votos ciudadanos lo aprueban) adaptarse, aprender y actuar dentro de márgenes razonables de estabilidad y certidumbre político-laborales.

La profesionalización y especialización son producto exclusivo de la continuidad y ésta es producto exclusivo de la reelección legislativa inmediata.

Sobre la oposición antirreeleccionista

La oposición a la reelección legislativa inmediata argumenta tres supuestas desventajas: impide la circulación del Congreso, debilita a nuestros ya débiles partidos al relajar la disciplina de sus grupos parlamentarios y despreca la lección de la historia mexicana.

El primer argumento postula una desventaja que no es necesariamente cierta. Y no lo es por dos razones: por un lado, un Congreso en constante circulación sólo sirve como mecanismo de reclutamiento y repartición de cuotas de poder en el interior de los partidos; por otro, la institución de la reelección inmediata no significa que los diputados o senadores en funciones conserven automática y definitivamente sus asientos en las Cámaras sino que tienen la posibilidad legal de competir por su permanencia en la elección inmediata posterior. En el caso mexicano, lograr la reelección implica reconquistar el voto ciudadano en elecciones cada vez más competitivas. Eventualmente, la competitividad hará que los ganadores y los perdedores no lo sean de una vez y para siempre.

En cuanto a la segunda desventaja: ¿acaso existe una relación positiva inevitable entre debilidad partidista y reelección legislativa inmediata? Una gran cantidad de países democráticos nos demuestra que

no: los partidos fuertes cohabitan tanto con el antirreeleccionismo como con el reeleccionismo puro. Particularmente, los tres principales partidos mexicanos son estables y considerablemente fuertes, en especial el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), y la disciplina de sus fracciones parlamentarias existe y existirá aun con la reelección consecutiva si tres de los factores principales de dichas cualidades permanecen: la nominación partidista, la administración centralizada de los recursos y el sistema electoral mixto. Esto es: los partidos pueden, directa o indirectamente, continuar su fortalecimiento y conjurar la desobediencia sistemática por medio de la prohibición de las engañosas candidaturas independientes (confirmación de un partido como vía exclusiva de competencia por puestos de elección), la negativa a que los legisladores manejen directamente los dineros y la representación proporcional en la Cámara de Diputados.¹³

Por último, la reelección legislativa inmediata no niega, contradice ni desafía la historia política del país. La Constitución de 1917 contuvo tanto la prohibición expresa a la reelección presidencial como el permiso tácito a la reelección de diputados locales, federales y senadores. La no reelección legislativa inmediata fue aprobada e incorporada al texto constitucional tres lustros después. En palabras de Alonso Lujambio: si Francisco I. Madero hubiera dicho claramente, como quería, "Sufragio efectivo, no reelección presidencial", hoy no tendríamos que nadar en un mar de tonterías.

No es ocioso reiterar que la reforma antirreeleccionista de 1933 carece de explicación democrática alguna. Dicha reforma, sumada a la ausencia de alternativas partidistas no coyunturales que hicieran políticamente factibles los divorcios en el interior de la "familia revolucionaria", permitió: 1) efectuar una rotación permanente de los cargos legislativos entre los cuadros del entonces Partido Nacional Revolucionario; 2) debilitar a las maquinarias políticas locales bloqueando la permanencia de sus agentes en las cámaras;¹⁴ 3) catalizar la centralización del poder en el partido; 4) a partir de 1937 con Lázaro Cárdenas, inhibir la aparición de grupos con capital político propio a raíz de su actividad legislativa que pudieran obstaculizar al nuevo líder *de facto* del partido, el pre-



sidente de la República; 5) subordinar a los legisladores y convertir al Congreso en un instrumento del presidente en turno.

El diseño institucional

La reforma reeleccionista debe acompañarse de disposiciones que anulen o reduzcan el riesgo de que las ventajas construidas a su alrededor sufran desviaciones, a saber:

- restringida a los 670 diputados locales, 300 diputados federales y 64 senadores de mayoría relativa;
- por ende, imposibilidad de que los partidos presenten una misma lista plurinominal para elecciones consecutivas. Si un legislador de representación proporcional desea reelegirse deberá ganar la pluralidad en un distrito uninominal. Como todo legislador de este tipo no es electo directamente por los ciudadanos sino designado por las dirigencias partidistas, es inmune al funcionamiento del mecanismo institucional de rendición de cuentas electoral. La prohibición de su reelección evitaría la real oligarquización del Congreso y estimularía la movilidad que tanto preocupa a ciertos actores políticos (¿o en este caso ya no sería tan preocupante?);
- para diputados, registro de candidaturas de reelección por un único distrito, ya que de lo contrario no habría rendición de cuentas posible (nótese que entre 1934 y 1997 se reeligieron discontinuamente por distritos distintos 406 diputados de los 631 que entre 4 609 lo hicieron);
- ausencia de límites temporales o reelección no finita para fomentar el interés de los legisladores en desarrollar verdaderas carreras parlamentarias.

Fernando F. Dworak ha revelado los inconvenientes de los límites temporales fuertes: por ejemplo, en las 18 legislaturas estatales de Estados Unidos que establecen un mínimo de seis y un máximo de doce años en el ejercicio legislativo, ya sea dentro de la Casa de Representantes o el Senado estatales, los legisladores tienden a "actuar de manera más personalista" y, en su periodo final, a "actuar de manera contraria a los intereses de su distrito".¹⁵ A lo sumo, en México podríamos optar interinamente por la reelección limitada a cierto número de periodos para abrir el camino a una reforma mayor.

Además, la reforma en cuestión implica dos medidas paralelas: la regulación del cabildeo y la concreción definitiva del servicio profesional apartidista de asesoría especializada en cada una de las Cámaras.¹⁶

Resistencia e insistencia

Más allá de las declaraciones públicas, la instauración de la reelección legislativa inmediata enfrenta una gran resistencia en los partidos. Realistamente, resulta obvio que los partidos –i. e. sus coaliciones dominantes– se pronuncien en contra de esta reforma o eviten hacerlo: la no reelección consecutiva es una regla del juego político que, gracias a la lealtad partidista que supone y obliga, permite la centralización del proceso legislativo (contenido del debate, iniciativas de ley y trabajo en comisiones), la capacidad decisional (el sentido del voto en el pleno) y los mecanismos de promoción política (asignación de candidaturas y posiciones en la burocracia partidista) en los "comités ejecutivos nacionales". Si esto fuese falso, ¿cómo explicar la "congelación" de todas y cada una de las propuestas de reforma presentadas individualmente en el Congreso desde 1998?

Si en el interior de los partidos políticos domina una lógica centralista y la consiguiente tendencia a reforzar los mecanismos verticales de control y decisión en aras de una mayor cohesión y uniformidad en la acción política (con la sospechosa ganancia de la coalición dominante), la reelección legislativa inmediata, que plantea invertir esta lógica a favor de la democracia, irremediablemente provoca tensión y divergencia entre las partes.

¿Cómo vencer o, cuando menos, debilitar la resistencia? Insistiendo en la generación y difusión de los datos y argumentos que demuestren tanto los costos de la conservación del *statu quo* como los beneficios de la reforma reeleccionista. Insistiendo en el combate al lugar común y la manipulación histórica que nublan la visión de los constructores institucionales.

En cuanto los medios de comunicación, las universidades, los centros de investigación y las asociaciones civiles dedicadas a la promoción de la democracia reintroduzcan y sostengan el tema de la reforma del Estado en la agenda pública e insistan en



la necesidad y conveniencia democráticas de la reelección legislativa inmediata, la conveniencia política comenzará a desplazarse en el sentido de la corriente mediática y los políticos tendrán menos pretextos para ignorarla y más incentivos para reformar los artículos 59 y 116 constitucionales e insertar a México en el concierto de las democracias del mundo.

La reelección consecutiva de los miembros de los poderes legislativos no es la panacea pero sí un instrumento institucional completamente democrático que contribuirá a la consolidación del nuevo régimen haciendo viables la representatividad y gobernabilidad democráticas. Insistamos en ello.

- 1 Adam Przeworski, *Democracy and the market*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991.
- 2 *Ibid*, p. 26.
- 3 Ninguno de ellos ha negado la importancia de las elecciones, renunciado a participar en ellas ni intentado hacerse de cargos de elección ciudadana mediante la fuerza física o militar. ¿La impugnación de resultados comiciales ante los tribunales electorales indica falta de aceptación de las reglas democráticas? No, porque a) dichos tribunales son el componente jurisdiccional de la institucionalidad electoral de la democracia; b) por tanto, cuando un actor impugna una elección respeta las reglas del juego democrático; c) nadie ha desobedecido las resoluciones finales del Tribunal Electoral federal; d) es importante que los tribunales intervengan para defender o hacer valer los votos ciudadanos. Lo anormal y preocupante sería que todas las elecciones federales y locales se resolvieran en la mesa de los tribunales, y no ha sido así.
- 4 Andreas Schedler, "¿Y después de la alternancia? Los escenarios del cambio político en México", en *Retos y perspectivas del cambio político en México*, IEDF, México, 2003.
- 5 Adam Przeworski, "Democracia y representación", *Meta-política*, México, núm. 10, abril-junio 1999.
- 6 Alonso Lujambio, *El poder compartido*, Océano, México, 2000, p. 21.
- 7 James Fearon, "Electoral accountability and the control of politicians: selecting good types versus sanctioning poor performance", en Adam Przeworski, Susan Stokes

y Bernard Manin, *Democracy, accountability and representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p. 55.

- 8 Este punto fue enunciado elegantemente por James Madison en el célebre *Federalista*: todo buen orden constitucional debe crear las condiciones políticas e institucionales apropiadas para que invariablemente "la ambición deba estar encaminada a contrarrestar la ambición".
- 9 La debilidad de esta tesis puede verse en María de los Ángeles Moreno, "Relaciones Ejecutivo-Legislativo en México. Alternativas para la gobernabilidad en una democracia presidencial y pluralista", en Cecilia Mora-Donatto (coord.), *Relaciones entre gobierno y Congreso*, IJ-UNAM, México, 2002.
- 10 Emma Campos, "Un Congreso sin congresistas. La no reelección consecutiva en el Poder Legislativo mexicano, 1934-1997", en Fernando F. Dworak (coord.), *El legislador a examen*, FCE, México, 2003.
- 11 El Senado es parte del proceso presupuestario en materia de ingresos.
- 12 Durante la LVII Legislatura (1997-2000), la Cámara de Diputados sólo pudo votar 75 de las 400 iniciativas presentadas en comisiones. Cfr. José Abel Rivera Sánchez, "Cambio institucional y democratización: la evolución de las comisiones en la Cámara de Diputados de México", *Política y Gobierno*, vol. xi, núm. 2, 2004, pp. 263-313. Igualmente, en la LVIII Legislatura (2000-2003), aproximadamente mil de más de 1 200 iniciativas fueron ignoradas.
- 13 La representación proporcional en el Senado, virtud transicional y vicio democrático, debe ser suprimida. También debe reexaminarse la disminución del número de diputados federales de representación proporcional, precisamente porque el argumento de quienes se oponen a ello es correcto: más o menos diputados no afectan el desempeño de la Cámara. El único objetivo es mejorar la rendición de cuentas y la administración de recursos.
- 14 Jeffrey Weldon, "El Congreso, las maquinarias políticas locales y el 'Maximato': las reformas no-reeleccionistas de 1933", en Fernando F. Dworak, *El legislador a examen*, *op. cit.*
- 15 Fernando F. Dworak, "¿Cómo sería el Congreso con reelección? Una prospectiva acerca del posible efecto del restablecimiento de la carrera parlamentaria en México", en Fernando F. Dworak, *op. cit.*, p. 270.
- 16 Para la Cámara de Diputados este servicio se encuentra previsto y normado en el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa del Servicio de Carrera (en vigor desde el 1 de enero de 2002).