REELECCIÓN LEGISLATIVA Y ESTABILIDAD DEMOCRÁTICA

*Alonso Lujambio**

Qué variables posibilitan la existencia de una democracia estable? Esta ha sido, tal vez, la pregunta que con más insistencia se ha planteado la ciencia política europea y norteamericana durante el periodo de la postguerra. Las consecuencias de la caída de la democracia en la República de Weimar, las atrocidades cometidas por los regímenes fascista y nacional-socialista, así como la amenaza constante que sobre la democracia ejerció durante décadas el totalitarismo soviético explican la obsesión de los estudiosos de la ciencia política tanto europeos como norteamericanos. La respuesta no ha sido una sino varias, todas ellas tentativas, y si bien han surgido de contextos históricos distintos, tienen la ambición de ser generalizables. Por lo tanto, no resulta inútil revisarlas en México a fines del siglo XX, cuando —después de más de 180 años de vida independiente— la democracia empieza a ser un escenario posible en el horizonte político mexicano.

Una respuesta, quizá la más conocida, afirma que una democracia estable es posible ahí donde la urbanización, la industrialización, el ingreso *per cápita*, la alfabetización y otras variables asociadas al concepto de "modernización" han cruzado un cierto umbral (que nunca se

33

* Agradezco a David R. Mayhew los comentarios al primer borrador de este ensayo.

Alonso Lujambio

34

específica).¹ En ella se argumenta que el desarrollo socioeconómico atempera el conflicto social, minimiza el extremismo, reduce los costos de políticas redistributivas e inhibe el monopolio estatal de recursos políticos, condiciones que favorecen la estabilidad de un régimen democrático. Una segunda respuesta ha enfatizado la importancia de la cultura política en la explicación del surgimiento y la estabilidad de la democracia: el consenso sobre las reglas del juego político, una actitud participativa y un mínimo de "congruencia" entre las estructuras de autoridad en la sociedad (en la familia, en los negocios, en los sindicatos, en las organizaciones voluntarias) y el sistema político, se presentan como prerequisites para la existencia de una democracia estable.² Otros estudiosos del tema sí han acentuado la importancia del compromiso en los valores democráticos y en sus reglas de procedimiento, pero no necesariamente entre los electorados masivos sino entre las élites políticas: su influencia sobre la conducta de los grupos sociales y el control que ejercen sobre los recursos y las organización hacen que el consenso normativo y el procedimiento que se lleva a cabo entre ellas determine la estabilidad de un arreglo político democrático.³ Finalmente, un cuarto grupo de respuestas ha centrado su atención en aspectos estrictamente institucionales: se argumenta que, dependiendo de las características de la sociedad, del tipo de conflictos que privan en ella y de su estructura política, tales o cuales arreglos institucionales pueden contribuir de manera determinante a la estabilidad de un régimen democrático.⁴

¹ Dos estudios clásicos son los de Seymour Martin Lipset, *Political man*, Garden City: Doubleday, 1960, y Phillip Cutright, "National Political Development, Measurement and Analysis", *American Sociological Review*, Vol. XXVIII, No. 2, 1963.

² La investigación de Gabriel Almond y Sidney Verba, *The Civic Culture*, Boston: Little Brown, 1963, y el argumento de Harry Eckstein, "A Theory of Stable Democracy", en *Division and cohesion in Democracy. A Study of Norway*, Princeton: Princeton University Press, 1966, son las formulaciones clásicas.

³ Los libros de Robert A. Dahl, *Who Governs?*, New Haven: Yale University Press, 1961, y de Robert D. Putnam, *The Beliefs of Politicians*, New Haven: Yale University Press, 1973, contienen las hipótesis más conocidas.

⁴ Dos recientes ensayos de autores que han enfatizado este tipo de argumentación son Bernard Grofman y Arend Lijphart, *Electoral laws and Their Political*

REELECCIÓN LEGISLATIVA Y DEMOCRACIA

Ninguna de estas respuestas es definitiva y todas han resultado controvertidas; sin embargo, cada una de ellas ha motivado innumerables investigaciones e interminables debates. En México las explicaciones del cambio político actual han enfatizado sobre todo las variables "modernización" y "cultura política". Llama la atención que aún no se hayan investigado formalmente los cambios en la orientación de las élites políticas mexicanas hacia las reglas de la democracia y la convivencia plural; tampoco se ha discutido lo suficiente qué arreglos institucionales harían viable y estable una auténtica democracia mexicana.⁵ Aún así, y en palabras de Giovanni Sartori, ¿qué puede hacer por la democracia el estudioso de la ciencia política más allá de especular con la teoría y de intentar explicar los eventos pasados y presentes? Al parecer, muy poco. La urbanización, la alfabetización, el crecimiento económico —todas ellas, variables "estructurales"— son portadoras de una inercia que les impide cambiar a corto plazo. La orientación cultural de los mexicanos hacia la política, así como la de cualquier otra nación del mundo, es también una variable a largo plazo, si bien se ha exagerado su inercia cuando se acude al mundo azteca y a la conquista para explicar la conducta política de los mexicanos. La naturaleza del sistema político y de ciertos patrones de socialización promovidos desde el estado pueden reforzar o bien transformar algunas características culturales, pero nunca a corto plazo. Tampoco es fácil creer que la actitud y los valores de las élites políticas puedan cambiar abruptamente, aunque quizá puedan hacerlo más rápidamente que los electorados masivos. Es claro, pues, que son solamente las instituciones, los arreglos políticos, las reglas de interacción, de competencia y de cooperación las variables que pueden ser manipuladas a corto plazo. Esto debería ser más que suficiente para motivar en México estudios sobre la variedad de instituciones y arreglos

35

Consequences, New York: Agathon Press, 1986, y Juan J. Linz, "Democracy, Presidential or Parliamentary. Does it Make a Difference?", por publicarse en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, eds., *Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993.

⁵ Un acercamiento a estas dos zonas prácticamente incógnitas se encuentra en Alonso Lujambio, "Political Elites and Institutional Arrangements in the Mexican Democratization Process", tesis de doctorado en preparación, Universidad de Yale.

Alonso Lujambio

disponibles en una era de reformas políticas. Otra razón debería justificar el análisis sistemático de las reglas políticas y de los incentivos que se les asocian: un buen diseño institucional puede afectar la conducta de otras variables que influyen en la estabilidad democrática. Ciertas leyes electorales, por ejemplo, pueden inducir al electorado a ser más participativo (el empadronamiento automático, el transporte público gratuito en días de elecciones, el voto compulsivo, el sistema proporcional, etc.). Por otro lado, las reglas políticas pueden incentivar tanto a la cooperación como al conflicto entre las élites políticas (por ejemplo, los sistemas presidenciales, al impedir que el ejecutivo sea compartido, incentivan el dominio de las estrategias todo-o-nada, mientras que el parlamentarismo posibilita que los partidos que compiten primero en las urnas cooperen después en la formación del gabinete ejecutivo).

En relación a este último tema surgen de inmediato varias preguntas: ¿Qué instituciones políticas maximizarían la probabilidad de una auténtica democracia en México? ¿La tan venerada Constitución de 1917 es el mejor aparato constitucional para arribar a la democracia y para consolidarla a finales del siglo XX? Tal vez sí, pero nadie ha explicado por qué. ¿Qué sistema de partidos maximizaría la probabilidad de una competencia estable en el mercado electoral y una convivencia cooperativa en los órganos de representación política? ¿Seis es el mejor número de partidos? ¿Por qué no nueve, como en 1985? ¿Por qué no tres, los más grandes? ¿Sería el sistema federal un activo o un pasivo para la consolidación de la democracia en México? ¿Qué sería mejor para una democracia en México: un ejecutivo constitucionalmente débil —como en Costa Rica, un país con una larga tradición democrática— o uno fuerte —como el que ya tenemos? ¿La permanencia de elecciones legislativas intermedias aumentaría la probabilidad de relaciones estables entre el ejecutivo y el legislativo o la disminuiría? ¿El sistema político sería ingobernable sin la famosa "cláusula de gobernabilidad"? ¿Por qué? Sin duda, la más manipulable entre las instituciones políticas es el sistema electoral. Entonces, ¿qué conviene más, un sistema proporcional, uno mayoritario o el muy peculiar sistema mixto con el que se cuenta hoy? Llama la atención la casi total ausencia de respuestas a estas importantes preguntas.

REELECCIÓN LEGISLATIVA Y DEMOCRACIA

Las razones de esta lamentable realidad son muy variadas, pero cabe destacar una, quizá la más importante. Una de las enormes lagunas en el estudio de la política en América Latina ha sido el análisis de las instituciones políticas. Desde principios de los años sesenta, diversos enfoques de Economía Política dominaron el estudio de la política en América Latina y el funcionamiento de las instituciones generalmente fue visto como una "variable dependiente", producto de factores "estructurales". Así, frente a una década de democratizaciones y de reconstrucción institucional —ambas fundamentales para el futuro político de la región— la ciencia política en América Latina no tiene una voz firme que sea capaz de fijar los términos del debate (cuando no existe), o de enriquecerlo, de señalar riesgos, de proponer soluciones viables. Hay quien piensa que la existencia de gobiernos autoritarios en la región marginó este debate y motivó otros, argumento absurdo que olvida que, en muchos casos, la inestabilidad de las democracias fue la que condujo a su caída. No debemos confundir las causas: el rechazo a la democracia "por burguesa", tan común en décadas pasadas, paga hoy su costo y, por desgracia, no es pequeño.

Discutir todo esto es importante para darle un marco mas amplio al debate actual sobre la reelección en México. Nadie duda que tal vez el casi mítico principio de la no-reelección deba ser seriamente replanteado en el sistema político mexicano. La discusión, sin embargo, apenas ha involucrado al poder legislativo y se ha concentrado en el presidente, más que en la presidencia como institución. Por otro lado, y en vez de discutir sus implicaciones para el futuro democrático del país, todo género de teorías conspiratorias han intentado explicar intenciones ocultas y motivos inconfesables. Llama la atención que frente a la importancia del tema, el debate esté brillando por su pobreza. No se ha discutido, por ejemplo, que no existe un sistema presidencial en el mundo que permita al presidente reelegirse, pero que se lo impida a la legislatura. Con reelección en la presidencia, la brecha entre el ejecutivo y el legislativo, ya de por sí grande, se volvería *astronómica*. ¿Esto sería positivo para la democracia que con trabajos empieza a nacer? No olvidemos a los países de América Latina que han vivido los más largos periodos de tiempo bajo regímenes democráticos (Chile, Uruguay y Costa Rica) y que también

Alonso Lujambio

han visto a la legislatura jugando un papel central en el proceso político. En su clásico estudio comparado de legislaturas, Michael Mezey clasificó a las legislaturas de estos tres países junto con las de Alemania de Weimar, la IV República Francesa, Italia y los Estados Unidos.⁶ El congreso chileno ejerció funciones extraordinariamente importantes durante la larga era de gobiernos civiles y competitivos: éste, "en una palabra, ejerció admirablemente tareas esenciales que, entre las instituciones políticas, asignamos a las legislaturas".⁷ Por su parte, "Costa Rica cuenta con un ejecutivo débil. El presidente no cuenta con el poder para legislar vía decretos [...] y no puede vetar el presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa".⁸ Finalmente, un conocido especialista en política uruguaya escribía a principios de los setenta: "Ninguna legislatura latinoamericana tiene la historia que el Congreso uruguayo tiene en relevancia y actividad sostenida".⁹

38

En una etapa de transición hacia formas realmente democráticas de ejercer el poder, ¿acaso no convendría más fortalecer al poder legislativo mexicano antes de discutir siquiera si vía la reelección le damos más poder a la presidencia de la República? En el debate sobre la reelección, muy pocas voces han hecho propuestas más o menos formales en favor de la introducción de la reelección en el Congreso mexicano como primer paso para dotar a la legislatura de experiencia legislativa, especialización en sus funciones y memoria institucional. Brilla por su casi total aislamiento la propuesta que Luis Carlos Ugalde ha formulado en el número

⁶ Michael L. Mezey, *Comparative Legislatures*, Durham: Duke University Press, 1979, p. 36.

⁷ Arturo Valenzuela y Alexander Wilde, "Presidential Politics and the Deline of the Cilian Congress", en Joel Smith y Lloyd D. Musolf, ed., *Legislatures in Development: Dynamics of change in New and Old States*, Durham: Duke University Press, 1979, p. 191.

⁸ Chirstopher E. Baker, *The Costa Rican Legislative Assembly: A Preliminary Evaluation of the Decisional Function*, en Weston H. Agor, ed., *Latin American Legislatures: Their Role and Influence*, New York: Praeger, 1971.

⁹ Ronald McDonald, "Legislative Politics in Uruguay: A Preliminary Statement", en Weston H. Agor, ed., *op. cit.*

REELECCIÓN LEGISLATIVA Y DEMOCRACIA

47 de *Cuadernos de Nexos* (mayo de 1992).¹⁰ Ugalde hace una defensa general de la regla jurídica de la reelección con base en la cual propone la implantación en México de dicho principio, "sobre todo en la esfera del poder legislativo". Este es uno de los temas centrales de cambio institucional cuya importancia, mecánica de implementación e implicaciones no se han discutido profundamente. Este asunto debería de ocupar un lugar privilegiado en el debate sobre la democratización mexicana. El resto de este ensayo pretende ser una crítica al arreglo institucional que supone la propuesta de reelección que nos ofrece Ugalde. Se propondrá al final una solución alternativa.

Antes que nada quiero subrayar que comparto con el autor las preocupaciones que animan su texto. No sólo hay en su ensayo un genuino interés intelectual y moral por la democracia y por los valores que supone. También hay ahí una actitud propositiva que se pregunta qué hay que cambiar y ofrece respuestas. Partamos de la convicción de que la discusión sobre el fraude electoral debe dejar el espacio que hoy ocupa en el debate sobre la transición hacia la democracia en México. Han surgido varias propuestas de reforma para evitar la continuación de lo que Juan Molinar ha descrito como "la costumbre electoral mexicana". El tema no puede quedar al margen, pero urge debatir a fondo otros problemas. Hay que dar paso a aspectos que tienen que ver, como quería Sartori, con la "ingeniería política de la democracia", tema siempre difícil, de mil aristas, que hay que empezar a discutir formalmente.¹¹ Tengamos

39

¹⁰ Otra propuesta que en varios puntos corre paralela a la de Ugalde fue formulada por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo, A.C., (CIDAC), en el libro *Reforma del Sistema Político Mexicano*, México, D.F.: Diana, 1990, capítulo V, especialmente p. 149-55.

¹¹ El concepto de "ingeniería política" fue acuñado por Giovanni Sartori en un ensayo en el que, utilizando los conceptos económicos de "intervención" y "planeación", invita a los estudiosos de la ciencia política no sólo a pensar la democracia sino a "intervenir" en ella para "planearla" con arreglo a valores y a través del manejo técnico de normas constitucionales y de leyes electorales. Ver G. Sartori, "Political Development and Political Engineering", en John D. Montgomery y Albert O. Hirschman, ed., *Public Policy. A Annual*, Vol. XVII, Cambridge: Harvard University Press, 1968.

Alonso Lujambio

claro que la democracia no es que los sectores más desprotegidos de la sociedad dejen de serlo. Que la democracia significa más *justicia social* es una idea muy difundida en México; más justicia social puede ser el resultado del ejercicio de la democracia, pero no es *la* democracia. Pensemos con *realismo* en la democracia como un conjunto de instituciones que sirven para arribar a la toma de decisiones colectivas. Esas instituciones hay que crearlas, si se parte de un vacío, o transformarlas, si se parte de un marco institucional semi-democrático caracterizado por limitaciones y carencias. Al crearlas o transformarlas, sin embargo, no debemos olvidar que la democracia existe y es algo deseado en tanto que ideales y valores creen en ella y, a la vez, la crean. Por otro lado, es claro que no podemos crear una democracia mexicana si antes no la *imaginamos* e imaginar la democracia mexicana no puede ser sino resultado de un ejercicio de crítica y de confrontación de ideas. Creo que Ugalde redacta su propuesta en ese espíritu. En él quiere insertarse esta respuesta preliminar, la cual también por supuesto queda abierta al debate y a la crítica.

40

No se va a criticar aquí la propuesta de permitir la reelección en la legislatura mexicana. Lo que se va a criticar es la ecuación política que Ugalde nos ofrece. Quizá sin darse cuenta, el autor nos propone dos ideas diferentes como si fueran una sola; utiliza dos argumentos para defender un principio: el de la reelección: 1) Por un lado, el que los miembros del poder legislativo en México no puedan reelegirse en el periodo inmediato posterior ha imposibilitado el surgimiento de una auténtica carrera legislativa. La consecuencia es la escasa profesionalización del poder legislativo en México, así como el debilitamiento de este poder frente al ejecutivo. 2) Por otro lado, la regla de la no reelección hace que diputados y senadores no adquieran un sentido de responsabilidad en su relación con sus representados en sus distritos y estados. Al no poder ser reelecto, el legislador no encuentra incentivo alguno para velar por los intereses de sus bases electorales.

La idea central de este texto es que a nuestro país sí le conviene la reelección, pero *mucho más por la primera razón que por segunda*, y que debemos encontrar una ecuación que nos permita obtener los beneficios de una auténtica carrera parlamentaria en México, que, a la vez, evite

REELECCIÓN LEGISLATIVA Y DEMOCRACIA

los efectos no deseados del principio de la reelección en el legislativo; sobre todo, el acentuado localismo (quizá debiéramos decir parroquialismo) de la legislatura, implícito en la propuesta de Ugalde. Por un lado, es imprescindible la profesionalización de la vida legislativa mexicana para que legisladores que tengan experiencia y que estén especializados en tareas específicas fortalezcan al legislativo frente a un ejecutivo que hasta hoy ha monopolizado la información, la especialización de funciones y hasta la experiencia *legislativa*. Sin duda, la reelección contribuiría de manera determinante a conquistar este objetivo. Sin embargo, no debemos ignorar que en un país de inmensas carencias y desigualdades como el nuestro, la reelección de diputados en distritos uninominales no generaría necesariamente *representación* de intereses sino, con toda seguridad, la institucionalización de relaciones de *patronazgo* entre los legisladores-como-agentes-políticos en busca de su reelección y sus *clientes*.¹² Ese tipo de vínculo entre "representantes" y "representados" debilitaría nuestras ya de por sí precarias organizaciones partidistas porque, bajo la propuesta de Ugalde, la reelección convertiría al legislador en un agente político libre, independiente de los partidos, pragmático, dedicado a la compraventa de apoyo político en su relación individualizada *con sus electores y el poder ejecutivo* y sin atención alguna a líneas programáticas y a intereses generales. En México el legislador acabaría siendo evaluado por los bienes particulares que logra traer a casa. Así, toda la política se vuelve cosa de intercambiar favores. A la larga, esto sería nocivo para México porque este tipo de relación política sí atiende intereses inmediatos, pero también, al debilitar a los partidos y a todo sentido de representación política general, tiende a obstaculizar el cambio social. *Siempre será peligroso y por demás imprudente proponer que se acentúe el debate ideológico en la competencia democrática entre partidos, pero desaparecer de un plumazo todo sentido de representación y de debate programático es igualmente pernicioso para la legitimidad de una democracia.* A continuación, este ensayo detiene su

41

¹² Sobre la ambigüedad de la idea de la "representación de intereses" en una legislatura, ver Hanna Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley: University of California Press, 1967.

Alonso Lujambio

atención en la Cámara de diputados en relación con el segundo punto, en donde nuestra crítica al argumento de Ugalde se concentra. Al final se defiende brevemente el primer punto y se ofrece una solución a la problemática planteada.

Teniendo siempre en mente el caso norteamericano, Ugalde piensa que si en México los diputados pudieran reelegirse serían más responsables como representantes y más sensibles a las demandas de sus bases electorales. Como veremos más adelante, la reelección puede incentivar al representante a ser responsable, pero no es una condición estrictamente necesaria. Si por el momento aceptamos sin conceder que la regla es una condición necesaria, ésta, por sí sola, no resulta suficiente: en todo caso, la cadena de causalidad tiene más eslabones. Permitir que se reelijan los disputados no los hará más responsables si no son las maquinarias locales de los partidos las que deciden las candidaturas. En los Estados Unidos los partidos organizan distintos mecanismos de elección primaria, dependiendo del estado, del distrito, etc., pero ambos partidos tienen, por ley, que organizar elecciones primarias. En este punto la relación es clara: si los representantes no pueden votar por los intereses de sus representados en el Congreso porque el liderazgo del partido castiga la indisciplina parlamentaria de sus miembros retirándoles la candidatura en la siguiente elección, entonces la regla de la reelección no produce los efectos que Ugalde le atribuye.

Queda otro eslabón perdido en la propuesta: la historia norteamericana nos demuestra que aun con reelección y alguna forma de selección local de candidatos, los congresistas no siempre se han sentido incentivados a buscar la reelección y, por lo tanto –sobre la base de la hipótesis de Ugalde–, a representar los intereses de sus electores. Entre la Independencia y la Guerra Civil, sólo un tercio de los Senadores buscó reelegirse; a otro tercio no le interesó la reelección y otro tercio –aun peor– *renunció* antes de terminar su mandato.¹³ En la Casa de Representantes las cosas no eran muy diferentes y no fue sino hasta la instau-

¹³ Douglas Price, "Careers and Committees in the American Congress: The Problem of Structural Change", en William O. Aydelotte, ed., *The History of Parliamentary Behavior*, Princeton: Princeton University Press, 1977, p. 31.

REELECCIÓN LEGISLATIVA Y DEMOCRACIA

ración prácticamente completa del llamado "sistema de antigüedades" (*seniority system*),¹⁴ en 1911, cuando se completó el sistema de incentivos para la reelección, y también, por lo tanto, para la representación de los intereses de los representados. Antes de 1911 la regla existía, pero no se respetaba cabalmente: el presidente de la Casa (*Speaker*) gozaba de gran poder y discrecionalidad para nombrar tanto al presidente (*Chairman*) como a los miembros de los comités; con menor discrecionalidad, podía sin comité. Todo esto hacía vulnerables a los representantes: el sistema legislativo restringía extraordinariamente los márgenes de creatividad y maniobra, y su reelección no dependía de su propia acción política. Después de la revuelta contra el *Speaker* Cannon en 1911, las violaciones a la regla son mucho menos frecuentes y la reelección en la Casa de Representantes se volvió mas codiciada y mucho más frecuente.¹⁵

En el marco de la propuesta de Ugalde, y para completar el sistema de incentivos en el que está pensando, sería obligatorio proponer elecciones primarias para determinar las candidaturas de diputados y senadores. De lo contrario, la reelección, como regla aislada del resto de

43

¹⁴ La regla constituye un derecho de propiedad que incentiva al representante a seguir una larga carrera legislativa: una vacante en un comité de la Casa de Representantes (*comisión* en la práctica legislativa mexicana) se cubre con aquel representante que lleve más tiempo esperando ocupar un lugar en dicho comité; una vez que un miembro del Congreso ya es miembro de un comité, nadie puede removerlo de su cargo; la presidencia del comité es ocupada por el miembro más antiguo del mismo.

¹⁵ Nelson W. Polsby, Miriam Gallaher y Barry Spencer Rundquist, "The Growth of the Seniority System in the US House of Representatives", *American Political Science Review*, LXIII, No. 3, septiembre de 1969. Sin embargo, no debemos ir demasiado lejos en este punto. Aún hay violaciones a la regla, si bien no son tan frecuentes como para debilitar la independencia de los legisladores. Desde principios de los setenta, varias reformas impulsadas por los Demócratas han intentado reducir el poder de los presidentes de los comités y aumentar el poder del líder del partido en la Casa, con el fin de limitar el poder de viejos conservadores al frente de varios comités. Ver David Rodhe, *Parties and Leaders in the Postreform House*, Chicago: The University Press, 1990.

Alonso Lujambio

marco institucional, no generaría los efectos esperados. sin embargo, es muy difícil prever todos los efectos que tendrían elecciones primarias obligatorias en México. Véase, sobre todo, el caso del PRI: la experiencia de los últimos dos años nos demuestra que alguna variante de elección primaria local funcionó en algunos rincones del país, pero en muchos otros los resultados no despertaron mucho entusiasmo. Para 1992, la idea de "candidaturas de unidad" cobró nuevamente fuerza como alternativa estratégica del partido dominante para enfrentar los retos de un año de esperada competencia electoral. El país es muy heterogéneo, las prácticas políticas locales muy distintas y los niveles de cohesión partidista muy diferentes. Por algo los estatutos del PRI no han querido uniformar, desde hace muchos años y ni siquiera *en el papel*, la práctica de selección de candidatos. A corto plazo, alguna variante de elección primaria en todos los rincones del país traería conflictos; quizá después, responsabilidad. En todo caso, hablaría el corto plazo: la incertidumbre incentivaría a la prudencia. Las elecciones primarias para elegir candidatos al Congreso parecen no ser, por el momento, una opción viable. Entonces, se aísla la regla de la reelección. Aquí empiezan los problemas en la propuesta de Ugalde.

44

En cuanto al otro componente intermedio en la relación reelección-responsabilidad, yo desconozco cómo podría atender los intereses específicos de sus representados un diputado veracruzano, por ejemplo, de un distrito rural de composición campesina, si nunca podrá acceder a la Comisión de Agricultura en la cámara de Diputados o si su ingreso a la Comisión va a depender de un "contacto" que va y viene o si se le puede retirar de la Comisión sin dar explicaciones. Tal diputado podrá reclamar a sus representantes algún crédito por haber votado por una reforma ecológica, por ejemplo, pero el acto "representativo" al que apela Ugalde será siempre y por demás nebuloso. Queda aún la opción de que el diputado sea el cacique de la zona o primo o compadre o compinche, con lo cual la reelección no hace sino eternizar el cacicazgo. De una u otra forma, *institucionalizar* la Cámara de Diputados sería una condición necesaria para que la reelección de la que nos habla el autor generara, de hecho, los incentivos que se le asocian. Sin el "sistema de antigüeda-

REELECCIÓN LEGISLATIVA Y DEMOCRACIA

des", ni la reelección ni las elecciones primarias completan el incentivo en el que parece estar pensando Ugalde.

Aceptando, sin conceder, que esta concepción de la representación es la mejor, la que más conviene a México, la que efectivamente maximiza la sensibilidad gubernamental a las demandas de acción pública, entonces la propuesta de Ugalde debería incluir, como ya es claro, una reforma radical a los partidos políticos que debilite el aparato central de los mismos y una reforma igualmente profunda de toda la acción legislativa. Sobre las consecuencias a corto y mediano plazo de una profunda reforma en el legislativo volveremos más adelante. Baste decir, por el momento, que todos estos cambios parecen más complejos de lo que el texto de Ugalde sugiere. Las reformas en estos dos ámbitos serían radicales, se implementarían al mismo tiempo –de lo contrario no tendrían sentido– y, sin duda, generarían incertidumbres, ya que este tipo de cambios no-incrementales involucran la posibilidad de efectos inesperados e indeseables. Por lo mismo, es mucho más difícil que sean aceptados por aquellos que han de tomar la decisión de implementarlos o no, porque los políticos le tienen aversión al riesgo y *prefieren no cambiar nada a cambiar demasiado*. Si se van a proponer cambios, creo yo, hay que hacerlo de tal manera que no sólo sean aceptables desde una perspectiva normativa, sino que, además, puedan venderse (lo digo literalmente). Las reformas políticas son más viables cuando todos ganan, nadie pierde de entrada y nadie se arriesga demasiado. Las Propuestas Totales para la Gran Transformación no llegan a ningún lugar, aumentan la confusión y –pero aún– refuerzan el inmovilismo. Curiosamente, Ugalde acaba invocando los fantasmas que intentó espantar. Para él, "se debe estudiar la política sin romances".¹⁶ Para mí su

45

¹⁶ Resulta paradójico que Ugalde tome esta frase de James Buchanan. En su libro *The Calculus of Consent* (1962), este autor argumenta que el método ideal para arribar al consenso constitucional sobre el resto de las normas que deben gobernar un sistema político es la regla de unanimidad, es decir, la regla que permite que las minorías tiranicen a las mayorías! En su crítica a Buchanan, Ian Shapiro ha dicho que "defender la regla de unanimidad es una actitud *romántica*". El énfasis es mío. Ver I. Shapiro, "3 Fallacies Concerning Majorities, Minorities

Alonso Lujambio

propuesta es romántica porque no aterriza, porque es políticamente *inviable*. Para él es necesario "pensar en las transformaciones profundas que las tradiciones políticas mexicanas necesitan".¹⁷ Para mí es necesario *pensar profundamente* en las transformaciones viables, incrementales, concretas y reales que las tradiciones políticas mexicanas pueden experimentar porque, entendámoslo, Propuestas Totales con las que se quiere ir demasiado lejos y abruptamente no las oye nadie, nunca deshacen el entuerto o, peor aún, pueden destruir el invento. Veamos otros aspectos aún más críticos de la propuesta de Ugalde.

Desgraciadamente, el contenido de la misma es tan general que es necesario suponer cuál sería su traducción en medidas concretas y específicas. Proponer cambios sin decir bien a bien en qué consistirían, a quién beneficiarían y quién pagaría qué costos es desafortunadamente muy común. Decir reelección y ya, no se vale; no basta con decir que hay que "pensar en las cuestiones operativas para su implementación". Por lo menos habría que enunciar las variables más importantes en la definición de la propuesta, así como los problemas más importantes que va a enfrentar. Pensemos en la probabilidad de que Ugalde tuviera en mente introducir la reelección en el sistema electoral con el que, *de hecho*, se eligen *actualmente* los 500 diputados con que cuenta nuestra Cámara Baja: 300 son electos en distritos uninominales y 200 son electos por una fórmula proporcional en 5 distritos plurinominales con listas cerradas de partidos. En este caso, algo habría que cambiar: si se trata de fomentar la responsabilidad de los representantes individuales frente a los electorados distritales, bien identificados y además bien enterados de quién es su representante, elegir 200 diputados mediante listas cerradas no tiene sentido. En todo caso, habría que abrir las listas para que el elector pudiera escoger a los candidatos "responsables"!. Se asoma aquí un problema de información: ¿Quién conoce a sus representantes plurinominales? En los enormes distritos plurinominales los diputados en lo individual serían difícilmente identificables porque la representación del

and Democratic Politics", en John Chapman y Allan Wertheimer, eds., *Nomos XXXII. Majorities and Minorities*, New York: New York University Press, 1990.

¹⁷ El énfasis es mío.

REELECCIÓN LEGISLATIVA Y DEMOCRACIA

distrito la comparten 40 individuos. No es fácil, pues, hacer compatible la propuesta de Ugalde con el sistema electoral actual.

Sin embargo, el contenido general del texto nos hace pensar, más bien, que *Ugalde tiene en mente el sistema norteamericano*, en el cual todos los representantes son electos en distritos uninominales. Sin ser explícita, la propuesta pareciera incluir la desaparición de nuestro sistema mixto. La elección de solamente 300 diputados por el principio mayoritario tendría, desde mi punto de vista un efecto indeseable: el partido mayoritario recobraría la aplastante hegemonía con que contaba en los años cincuenta. Piense el lector que si las elecciones para diputados federales de 1991 (que fueron más o menos limpias en comparación con las elecciones federales anteriores) hubiesen sido organizadas sólo bajo el sistema mayoritario, el PRI hubiese ganado 290 de 300 distritos, es decir, el 96% de la votación. EL PAN hubiese ganado el resto de las curules (es decir, 10). El PRD quedaría fuera del juego y este hecho podría fortalecer aún más los impulsos anti-sistema que todavía se encuentran en este importante actor de la política mexicana. ¿Todo esto es deseable? Yo no lo creo. No olvidemos que, sin duda, el efecto más positivo de las críticas elecciones de 1988 fue que, desde entonces, el PRI ya no puede modificar la Constitución sin negociar con otra fuerza política, ya que obtuvo —por primera vez en la historia post-revolucionaria mexicana— menos de dos tercios del total de curules en la Cámara Baja. Así planteada, la propuesta terminaría de un plumazo con un avance *que ya se dió*, y que *es real*.

Pero supongamos que la creciente competitividad de las elecciones legislativas mexicanas se reflejara en triunfos en varias decenas de distritos electorales uninominales y que, además, las candidaturas se decidieran localmente para que los diputados no tuviesen que seguir disciplinadamente "la línea" de su partido. ¿Representarían así los intereses de sus representados? Tal vez. Sin embargo, como insistiremos más adelante, es mucho más probable que los diputados basaran su vínculo con los electorados en relaciones de patronazgo y clientelares, máxime en un país con devastadoras desigualdades como es México. Baste "Solidaridad" como un ejemplo del poder de los recursos en el intercambio por votos. Bajo estas condiciones es difícil pensar en la idea

Alonso Lujambio

de la representación: el apoyo se compra y se vende, y no se siguen en ellos líneas partidistas ni programáticas. Aun con cierta diversidad partidista en el Congreso (insisto en que imaginemos al PRI sin ganar abrumadoras mayorías en la pista de competencia uninominal), un excesivo énfasis en el patronazgo y en las relaciones clientelares tendría devastadores efectos sobre los partidos políticos y sobre la legitimidad democrática. No es nada difícil imaginarse al presidente deseando ver aprobado con diligencia su proyecto de gobierno y comprando el apoyo de diputados indisciplinados en el legislativo. Cuesta trabajo imaginar otro escenario bajo los supuestos ya enunciados. Si nuestros partidos políticos aún son organizaciones débiles, si ya es escasa la identificación de los ciudadanos con los partidos, entonces, la indepedencia de los legisladores y el uso ilimitado de recursos para el patronazgo acabarían eliminando a los partidos políticos mexicanos como organizaciones programáticas que proponen soluciones alternativas a problemas colectivos.¹⁸

48

Pero formulémonos las otras preguntas: ¿Qué actor del sistema político aceptaría un sistema como el que estamos describiendo? EL PAN, por ejemplo, no aceptaría ni el regreso al sistema mayoritario ni la regla de reelección si el precio es perder toda posible disciplina partidista. Por otro lado, pasar de 90 diputados (entre uninominales y plurinominales) a 10 (uninominales) es perder de golpe un recurso político muy valorado para la dirección panista. El reparto de entre 70 y 90 curules vía listas

¹⁸ Un caso patético de corrupción y compra-venta de apoyo legislativo, por lo demás inestable y dispendioso, es el de Brasil, un caso que deberíamos estudiar con gran detenimiento. La obra de Scott Mainwaring es mucho más que una introducción al caso brasileño. Véanse: "Political Parties and the Prospects for Democracy in Brazil", ensayo preparado para el *XIV Congreso de la Asociación Internacional de Ciencia Política*, septiembre de 1988; "Political parties and Democratization in Brazil and the Southern Cone", en *Comparative Politics*, Vol. XXI, No. 1, octubre de 1988; "Politicians, Parties and Electoral Systems. Brazil in Comparative Perspective", en *Comparative Politics*, Vol. XXIV, No. 1, octubre de 1991; pero sobre todo "Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy", por publicarse en Scott Mainwaring y Timothy R. Scully, eds., *Building Democratic Institutions: Parties and Party Systems in Latin America*.

REELECCIÓN LEGISLATIVA Y DEMOCRACIA

cerradas tiene un impacto extraordinario en la política interna del partido; representa una oportunidad para premiar a los leales y para influir de manera determinante en el juego de facciones al interior del mismo. Además, le quitaría al PAN la oportunidad de seguir influyendo en el proceso legislativo, algo por lo que siempre luchó y que, por fin y trabajosamente, ha empezado a conquistar.

Es difícil que el PRI o, si se quiere, la presidencia de la República, aceptara la vuelta al sistema de mayoría a la vieja hegemonía, así como la reelección sin disciplina partidista. Piénsese, por ejemplo, que la lógica de la acción legislativa en un Congreso con 300 voluntades autónomas sería algo extraordinariamente complejo. Las reglas de negociación, de cooperación en los comités, de intercambio de votos, de comunicación con el ejecutivo, con la burocracia y con el Senado, la extraordinaria experiencia y especialización acumuladas durante décadas y décadas han hecho del Congreso norteamericano *una de las instituciones políticas más complejas del mundo*, si no es la que más. Todos sus nuevos miembros, los así llamados *freshmen*, pasan por un largo proceso de socialización institucional. Al principio casi no participan en los debates; más que nada, observan, se sienten particularmente inseguros y *están más interesados en llevar beneficios concretos y tangibles a los ciudadanos de sus distritos para asegurar sus primeras reelecciones que en asuntos de interés nacional*.¹⁹

49

Piénsese ahora en la primera Cámara de Diputados mexicana con 300 miembros reelegibles. La incertidumbre sobre la naturaleza y los resultados de la acción legislativa sería enorme. Obviamente, *todos* serían *freshmen*, nadie estaría socializado porque los patrones de conducta no estarían aún institucionalizados. Y es que no se institucionaliza un cuerpo representativo tan grande y tan complejo de la noche a la mañana. Me pregunto cuánto tiempo les tomaría encontrar un método para arribar a acuerdos y empezar a trabajar con él y cuáles serían las consecuencias de la tardanza. *De entrada, todos los legisladores acentuarían la*

¹⁹ Evidencia empírica de esta afirmación se encuentra en John R. Hibbing, "Contours of the Modern Congressional Career", en *American Political Science Review*, Vol. LXXXVIII, No. 2, junio de 1991.

Alonso Lujambio

estrategia natural, la de llevar recursos para patronazgo a sus distritos para darle fuerza a la coalición local que los hizo ganar y, en lo posible, perpetuarla. *Me pregunto si algunos legisladores estarían particularmente interesados en invertir tiempo y energía en asuntos de interés nacional, aquellos que van más allá de los límites de un distrito electoral.* Los recursos con los que contaría el poder ejecutivo para promover una estrategia mínimamente nacional de desarrollo, de apoyo a infraestructura, etc., serían regateados por un legislativo atomizado y hambriento. No soy admirador del programa "Solidaridad": una fuente inmensa de recursos para el patronazgo *presidencial*, un cuerno de abundancia que sin duda, atiende varios propósitos, pero entre ellos, y quizá en primer lugar, el de ayudar al partido dominante a ganar votos en elecciones nacional y locales. Pero si se trata de escoger un mal, yo prefiero el menos peor: en el mejor de los casos, "Solidaridad" combinará criterios, asignará recursos sin atender necesariamente a las fronteras distritales y ponderará también aquello que es importante para la nación en su conjunto. Eso es mejor que 300 diputados en busca de su reelección, con sus lógicas políticas particulares, con 300 "solidaridades" debajo del brazo ofreciendo favores, concesiones y despendas. Es claro, por otro

50 lado, que un clientelismo desmesurado, algo que sin duda definiría bajo la presente propuesta la relación ejecutivo-legislativo y legisladores-electores, podría ser un obstáculo para el crecimiento económico y la eficiencia del sector público, porque colocaría recursos de acuerdo con criterios que atienden demasiado a la política y muy poco a la eficiencia. En una palabra, la propuesta de Ugalde sería rechazada por el presidente en turno porque, en primer lugar, introduciría una gran dosis de incertidumbre –tanto al proceso legislativo en particular como al político en general– por un tiempo indefinido; en segundo lugar, el proceso legislativo sería, por lo menos de entrada, extraordinariamente ineficiente y dispendioso.

No se piense en cómo funcionaría un legislativo *como el norteamericano* en México. Piénsese mejor que el legislativo norteamericano institucionalizó unos patrones de conducta y unas normas durante décadas y décadas, que se inserta en la institucionalidad de un estado débil²⁰

²⁰ Para una discusión sobre la debilidad del estado norteamericano ver Steven D. Krasner, "US Commercial and Monetary Policy: Unravelling the Paradox of

REELECCIÓN LEGISLATIVA Y DEMOCRACIA

(no fuerte, como aún lo es el mexicano) y que gobierna una estructura política pluralista²¹ (no corporativa, como la mexicana). Esto es importante para entender qué quiere decir Ugalde cuando afirma que el riesgo de introducir la reelección en el legislativo mexicano no sería la explosión del patronazgo y las relaciones clientelares, como hemos visto, sino el hecho de que los legisladores prestarían más atención a los grupos de interés que pagan sus campañas que a sus electores. Otra vez Ugalde extrapola sin ningún sentido crítico. En los Estados Unidos, la amplísima gama de grupos de interés actúa políticamente en una estructura organizacional de poder particularmente fragmentada y descentralizada. El Congreso es una de las rutas más importantes que pueden utilizarse para ejercer presión y hacer valer intereses particulares. La manera en que se organiza el Congreso norteamericano y las cuotas de poder con que cuenta incentivan a los grupos de interés a buscar influir, en ese ámbito, el proceso de toma de decisiones. Típicamente, los grupos poderosos de interés buscan el apoyo de miembros de aquellos comités cuya área de influencia afecta sus intereses y, desde luego, pagan por ello. Imaginar que eso pueda pasar en México es suponer dos cosas: en primer lugar, tendría que estar muy bien institucionalizada la vida del Congreso y sus patrones de funcionamiento: si un poderoso grupo de interés no tiene perfectamente claro cuál es el área de influencia y el grado de poder con que cuenta un legislador en un comité, no va a financiarle sus campañas. Ya hemos discutido las dificultades que enfrentaría y el tiempo que tomaría tal institucionalización. En segundo lugar, y mucho más importante, tenemos que suponer que si el grupo de interés ha decidido seguir esa estrategia es porque ha observado que utilizar los canales burocráticos y/o corporativos en la promoción de sus intereses particulares, es menos eficaz que acudir al Congreso. Si esto sucede es porque el sistema corporativo ya no va ser la arena de negociación y de acuerdo entre los grandes actores económicos y el gobierno. El clásico ejemplo de un sistema de negociación pluralista como cosa opuesta a un sistema de

51

External Strengths and Internal Weakness", en Peter J. Katzenstein, ed., *Between Power and Plenty. Foreign Economic Policy of Advanced Industrial States*, Madison: The Wisconsin University Press, 1978.

²¹ En el sentido que da Robert Dahl al término.

Alonso Lujambio

negociación corporativa es, precisamente, el extraordinariamente atomizado sistema político norteamericano.²² La opinión de que el corporativismo es un obstáculo para el cambio y una estructura política arcaica que convendría desmontar está muy difundida últimamente en México. Por otro lado, los riesgos que Ugalde asocia con la regla de la reelección no suponen un sistema corporativo sino uno pluralista. Yo no creo que el corporativismo vaya a desaparecer en nuestro país. Por otro lado tengo enormes dudas de que semejante cosa sea *deseable* o que convenga implementar reformas que conduzcan a su debilitamiento.²³

²² Una discusión muy ordenada y clara de la diferencia entre ambos sistemas se encuentra en la primera parte del libro de Alfred Stepan, *The State and Society. Peru in Comparative Perspective*, Princeton: Princeton University Press, 1978.

²³ El corporativismo en América Latina se asocia de manera inmediata con regímenes autoritarios. Formas de organización corporativas se consideran no-democráticas, y últimamente se buscan soluciones liberales a nuestros agudos problemas económicos y sociales. Gabriel Casaburi y Sylvia Maxfield han escrito un ensayo en el que sugieren que sea repensada la antipatía con que las nuevas democracias latinoamericanas ven al corporativismo. Sus conclusiones son muy elocuentes y podrían contribuir a cambiar la manera como en México se ha debatido el asunto: "Aún más importante debe ser repensar la transformación del rol del estado en varios países en desarrollo que están experimentando un proceso de liberalización acelerada. Como una reacción en contra de los errores en los que el estado ha incurrido en el pasado como agente de desarrollo, pero también reflejo de las ideas económicas neoclásicas en voga, la mayoría de los países en desarrollo que están abriendo sus economías están al mismo tiempo reduciendo dramáticamente la esfera de influencia de la acción estatal en la economía y en la sociedad. La lección que nos ofrecen las pequeñas economías abiertas europeas [Suiza, Holanda, Bélgica, Austria, Suecia, Dinamarca, Noruega] sugiere otra cosa. Para lograr ser flexibles frente a los cambios económicos que vienen del exterior, para poder ajustarse rápidamente a un ambiente internacional cambiante y a la vez mantener el desajuste social y sus costos en niveles mínimos, estas pequeñas economías abiertas de Europa han mantenido al estado jugando un rol crucial como mediador entre las presiones venidas del exterior y el ajuste doméstico. También ha sido el estado quien ha mediado en el forcejeo entre los grupos de interés por influir en la distribución doméstica de los costos que genera el ajuste. *El no reconocer este hecho puede ser altamente costoso en términos sociales*

REELECCIÓN LEGISLATIVA Y DEMOCRACIA

"Siempre me ha parecido parroquial", dice con toda razón Ugalde, "el argumento de como México es único, experiencia ajenas son irrelevantes para mejorar la democracia del país". Pero quizá también sea parroquial que tomemos como modelo al sistema norteamericano (¿por qué?, ¿qué hipótesis en política comparada nos lleva a concluir que el caso norteamericano es la "experiencia ajena" más "relevante para mejorar la democracia del país"?), y que no estudiemos con detalle las democracias parlamentarias europeas, que no le hayamos hecho una crítica al presidencialismo (al presidencialismo como régimen político *en general*, no al mexicano en particular), que no conozcamos cómo funcionan los congresos, los sistemas de partidos, y los sistemas electorales de América Latina,²⁴ que no hayamos estudiado a fondo las democracias presidenciales latinoamericanas exitosas (Chile y Uruguay antes de 1973, Venezuela desde 1958, Costa Rica desde los años cuarenta) para aprender de sus problemas y de sus soluciones, para adaptar lo positivo y adoptarlo. Pero lo que tal vez no pueda ser más parroquial es que, aparte de Estados Unidos, Ugalde sólo mencione en su texto a otro país, Venezuela, y que, cuando lo haga, lo haga mal: no es cierto que en Venezuela la reelección del presidente está limitada "para el periodo inmediato posterior". En

53

y políticos para las nacientes economías abiertas de América Latina". G. Casaburi y S. Maxfield, "Closing the Gap Between Atlantic and Third World-oriented International Political Economy", ensayo inédito, Universidad de Yale, 1992. Un extraordinario libro que discute las características del corporativismo en las pequeñas economías europeas es el de Peter J. Katzenstein, *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithaca, Cornell University Press, 1985. Desde luego que habría que reformular algunos de los aspectos más antidemocráticos del corporativismo mexicano, pero desaparecerlo llevaría a lamentar más el remedio que la enfermedad. Piense el lector lo difícil que hubiera sido instrumentar las exitosas políticas de ajuste económico que se iniciaron en México a finales de 1987 si el sistema político no hubiera contado con una estructura de representación de intereses *sectoriales*. El Pacto no sólo fue bien diseñado en términos de política macroeconómica, sino que, además, se contó con el marco institucional para instrumentarlo.

²⁴ Una excepción digna de mención es la compilación coordinada por Lorenzo Meyer y José Luis Reyna, *Los Sistemas Políticos de América Latina*, México: Siglo XXI, 1989. El libro es un estudio sobre los sistemas de partidos latinoamericanos.

Alonso Lujambio

Venezuela la reelección "para el periodo inmediato posterior" *esta prohibida*: los presidentes tienen que esperar *dos* periodos presidenciales para volver a ser candidatos a la presidencia.

El modelo norteamericano nos ciega y no nos deja ver ricas experiencias en otros países. La facilidad con la que aceptamos acríticamente algunas interpretaciones sobre el funcionamiento de las instituciones políticas norteamericanas empeoran aún más las cosas. Se ha aceptado la idea de que, sin la posibilidad de reelegirse para el periodo subsecuente, prácticamente todos los incentivos para que el legislador sea sensible a los intereses de su distrito desaparecen. Este es un supuesto, casi un lugar común del cual parte la propuesta de Ugalde. Por el contrario, un extraordinario trabajo reciente de Michelle Taylor ha demostrado que la estructura del sistema democrático y sobre todo la naturaleza del sistema de partidos influyen de manera determinante en la conducta política del legislador.²⁵ En Costa Rica, por ejemplo, la reelección en el legislativo está prohibida. El legislador, sin embargo, tiene un poderoso incentivo para estar atento a las demandas de su distrito, porque *los partidos premian* (en su aparato central, en los gobiernos municipales, en la burocracia, etc.) *a los legisladores que han logrado que otro miembro del mismo partido ocupe su escaño en la siguiente legislatura*. Como puede verse, Ugalde no es del todo preciso cuando afirma que "Alrededor del mundo la reelección es parte intrínseca de la lógica de las funciones públicas". En Honduras y Ecuador, otros países de este mundo, tampoco se reeligen los legisladores. Hay que investigar cómo funciona el Congreso en esos países y qué consecuencias ha tenido la regla de la no reelección en sus dinámicas legislativas.²⁶

54

²⁵ Michelle M. Taylor, "What Motivates legislators to Engage in Constituency Service? A Look at the Effects of the Structure of a Democratic System on Legislator Behavior", ensayo preparado para la *Reunión Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política*, 1989.

²⁶ Según Ugalde, un Congreso "semi-profesional" produce "dependencia" del poder legislativo frente al poder ejecutivo. Quizá, pero véase el caso ecuatoriano: ahí, un Congreso semi-profesional, en donde los legisladores no pueden reelegirse, también es compatible con lo contrario: dependencia del ejecutivo frente

REELECCIÓN LEGISLATIVA Y DEMOCRACIA

Por lo expuesto hasta aquí, es claro que el segundo elemento de la propuesta de Ugalde ni es políticamente viable ni es deseable. Pero el primer elemento sí lo es, y mucho. Es evidente que la profesionalización del poder legislativo mexicano sería algo benéfico para el electorado, para los partidos, para el poder legislativo y hasta para la presidencia. Legisladores profesionales y especializados mejorarían las leyes propuestas por el ejecutivo, se entrenarían en el arte de la negociación, de la cooperación y de la búsqueda de acuerdos; adquirirían todos una idea clara de la complejidad de los asuntos gubernamentales, y esto quizá haría que las propuestas de todas las partes fueran más sensatas, realistas y viables. La especialización de los congresistas traería, además, creatividad, profundidad y consistencia al trabajo legislativo. En alguna ocasión el Secretario de Hacienda Pedro Aspe dijo en el pleno de la Cámara de diputados a un legislador de la oposición: "Señor Diputado: usted está sumando peras con manzanas...". En un Congreso profesional estos intercambios, y todo lo que ellos representan, simplemente no tendrían lugar. En una palabra, la reelección haría, sin lugar a dudas, más digna a la institución parlamentaria.

Aquí sólo hay un punto de desacuerdo con Ugalde, pero no es pequeño ni está aislado del resto de los problemas de su propuesta. Para él, "la estadía prolongada de algunos legisladores en el cargo motiva rigidez e inercia en el Congreso norteamericano". Por lo tanto, piensa Ugalde, "se podría reglamentar [al introducir la reelección en el legislativo mexicano] un número máximo de períodos en el cargo...". En esta avenida, Ugalde cae en los dos baches: por un lado, acepta sin más la popular noción de que una prolongada vida en el Congreso norteamericano

55

al legislativo. Y es que, en todo caso, *el sistema de partidos y el sistema electoral* impactan de una manera mucho más determinante la relación entre ambos poderes que el que los legisladores puedan o no pueden reelegirse. León Febres Cordero, presidente conservador, enfrentó durante su mandato una mayoría parlamentaria llamada "Bloque Progresista" formada por 6 partidos de izquierda. Su gobierno se caracterizó por la parálisis y la interminable "lucha de poderes". Sobre el conflictivo inicio del gobierno de Febres Cordero, ver Jorge Núñez, "Teoría y Práctica de la Pugna de Poderes", en *Nueva Sociedad*, Caracas: mayo-junio, 1985.

Alonso Lujambio

motiva "rigidez e inercia" en la acción legislativa; por otro, concluye mecánicamente que si esto sucede en los Estados Unidos, entonces va a suceder en México. La idea de que no es correcto que los legisladores "se eternicen" en sus cargos está últimamente muy extendida en los Estados Unidos; sobre todo en los comentarios televisivos, en la prensa, en las conversaciones de café y, en general, se inserta en una *atmósfera* de desprestigio que hoy rodea al Congreso norteamericano –dominado por Demócratas–, que se explica un poco por los errores y la imprudencia de éstos y un mucho por una *campana* de desprestigio explícita de un presidente (Republicano) sin agenda que tiende a culpar al Congreso de todos los males del país.

56

Afortunadamente, nuestra idea de cómo funcionan en realidad las instituciones políticas no necesariamente está determinada por el vaivén de opiniones que emiten los foros políticos y los medios masivos. El científico político John Hibbing ha intervenido en el debate para demostrar *empíricamente* cuán desatinado sería "forzar al exilio a aquellos miembros del Congreso [los más antiguos] que en muchos sentidos son los más valiosos". En efecto, en su estudio Hibbing concluye que los recién llegados a la Casa de Representantes son los que siguen mucho más agresivamente estrategias clientelistas para crear "un círculo más grande de amigos" en sus distritos y "para cultivar una base de reelección más amplia". Los miembros con menos años en la Casa viajan más a sus distritos y mantienen más miembros de su *staff* estacionados entre sus bases electorales. En la medida en que pasan los años, los legisladores van adquiriendo más posiciones de responsabilidad, lo cual genera "una presión para enfocarse más en problemas nacionales y menos en asuntos distritales". "Los miembros más antiguos", dice el autor, "son los más activos, los más especializados, los más eficientes... los que están más involucrados en el proceso legislativo... los que lo mantienen vivo..."²⁷ No hay evidencia empírica de que la prolongada estadía de los legisladores norteamericanos en sus cargos genere, como sugiere Ugalde, "rigidez e inercia". Más bien, la evidencia sugiere todo lo contrario. Y es que el asunto es obvio: ¿De qué serviría desaprovechar la experiencia parla-

²⁷ John R. Hibbing, *op. cit.*, pp. 406-7, 418, 425-6.

REELECCIÓN LEGISLATIVA Y DEMOCRACIA

mentaria acumulada poniendo un máximo de periodos? No tengo idea. Si bien sólo en ciertos ámbitos de la acción legislativa, hoy es un hecho que entre los legisladores mexicanos ya existe una experiencia acumulada, aún cuando no pueden reelegirse para periodos inmediatos. Con la reelección no ganaríamos nada pidiéndole a un Fuentes Díaz o a un Castillo Peraza que circunscriban su acción pública a la redacción de comentarios editoriales, a un Abel Vicencio o a un Leonardo Valdés que retomen su cátedra y no vuelvan, a un de la Madrid o a un Gómez que se busquen otra chamba. Es claro que al proponer un límite de periodos, Ugalde acaba matando a la criatura justo después de un doloroso parto.

Finalmente: ¿Qué mecanismo de reelección podría satisfacer todos los aspectos positivos que nos traería la reelección en la Cámara de Diputados al tiempo que evitara toda la cadena de efectos perniciosos ya apuntados? Necesitamos una propuesta que favorezca el surgimiento de una carrera profesional en el legislativo, que no debilite a los partidos, que no incentive a los legisladores a acentuar el clientelismo y el patronazgo en su relación con sus bases electorales, que no regenere una aplastante hegemonía priísta sino que conserve la pluralidad ya conquistada en la Cámara, que posibilite la transformación gradual de la tarea legislativa sin provocar incertidumbre y desorden en el corto plazo, que además sea viable, políticamente atractiva, que beneficie a todos y que no le cueste a nadie. El lector entenderá que no puede ser fácil encontrar una ecuación que satisfaga en la misma medida todos los criterios sin sacrificar ninguno. Júzguese, pues, con toda severidad, la siguiente propuesta:

400 diputados electos entre 40 y 50 distritos electorales plurinominales, cada uno eligiendo entre 8 y 10 diputados. La fórmula proporcional d'Hondt serviría para decidir cuántas curules se le asignan a cada partido en cada distrito. Esta combinación evitaría una aplastante hegemonía priísta.²⁸ Una desviación moderada de la proporcionalidad le daría al partido más grande la posibilidad de sobrerrepresentarse y "manufactu-

57

²⁸ Para una discusión reciente sobre la magnitud de los distritos como factor decisivo en la proporcionalidad de un sistema electoral, ver Rein Taagepera y Matthew Soberg Shugart, *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Laws*, New Haven: Yale University Press, 1989, cap. 10.

Alonso Lujambio

rar" una mayoría congresional sin mayoría de votos en la elección nacional. Ello permitiría eliminar de una vez la por demás antidemocrática "cláusula de gobernabilidad" con la que el PRI podría gobernar con mayoría absoluta habiendo obtenido sólo el 35% del apoyo de los ciudadanos. El monto de la sobrerrepresentación sería *moderado e incierto*, dos características que le darían un carácter realmente democrático a la competencia.²⁹ Muy probablemente sólo los partidos más grandes (el PRI, el PAN, el PRD) entrarían a la Cámara, con lo cual se esclarecería el mapa electoral y se le facilitaría el trabajo al electorado al aclararse las opciones electorales y reducirse los costos de información. Si los individuos que aparecen en las listas y su orden son determinados

58

²⁹ La "cláusula de gobernabilidad" es antidemocrática porque distorsiona en exceso cualquier noción de representatividad política y porque reduce casi al mínimo la incertidumbre electoral del PRI. Si un gobernante puede seguir gobernando solo, sin negociar con nadie, con sólo el 35% del apoyo electoral, entonces ¿cómo es posible que las elecciones puedan ser el instrumento con el que los ciudadanos cuentan para castigar gobiernos irresponsables? Es cierto que toda ley electoral "manufatura" mayorías. Pero entendamos que las leyes electoras democráticas 1) no predeterminan el monto exacto de la sobrerrepresentación y 2) no se diseñan para los propósitos particulares de un partido sin que otro pueda también tomar ventaja. Véase el caso español: la ley electoral para transición beneficiaba, pensando en UCD, al partido mayor (sobre todo si basaba gran parte de su apoyo en zonas rurales), pero el monto de la sobrerrepresentación era incierto y dependía de los resultados electorales. En 1979, la ley fue incapaz de manufacturarle una mayoría a UCD, quien obtuvo 35% de los votos y 48% de los escaños. En los años ochenta, el PSOE, en su calidad de partido mayor, obtiene ventaja de la ley. En México la "cláusula" predetermina el premio al partido mayor. Por otro lado, en un sistema *presidencial* como el nuestro, es jurídica y políticamente ridículo imaginar a un partido de oposición tomando ventaja de la ley en una elección intermedia. Adam Przeworski ha dicho, y con razón, que una característica de la democracia es que el resultado electoral debe resultar mínimamente incierto a todos los participantes y que no puede haber un grupo cuyas preferencias predeterminen de antemano el resultado de la competencia. A. Przeworski, *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, 1991, p. 40-50.

REELECCIÓN LEGISLATIVA Y DEMOCRACIA

por los aparatos de los partidos, entonces los legisladores serían disciplinados. Si los más experimentados legisladores aparecen en los primeros lugares de las listas en aquellos distritos en donde el partido tiene una presencia más sólida, entonces la reelección casi se garantiza, al tiempo que nuevos y ambiciosos candidatos podrían ocupar posiciones intermedias en las listas y hacer un trabajo distrital intenso. El método no elimina del todo la noción de territorialidad en la representación. Si las listas son cerradas, los electores votarían por toda la lista del partido, no por individuos dispensadores de favores. Hay que reconocer que la ecuación no evita totalmente la probabilidad de patronazgo en la relación entre los legisladores y sus distritos; sin embargo, la ecuación desalienta esa probabilidad, al tiempo que posibilita que sean los partidos como tales quienes dispensen bienes y favores, no necesariamente legisladores en lo individual, con lo cual no se pierde cierto carácter partidista en la relación legislador-elector. Tengo la impresión de que ningún actor relevante de la política mexicana vería con particular recelo esta propuesta. Sin duda, al PRI no le gustaría la desaparición de la "cláusula de gobernabilidad". Si este punto fuera determinante para que toda la propuesta fracasara, entonces podría negociarse una reducción en la magnitud de los distritos para aumentar otro poco la sobrerrepresentación del PRI y así calmar la ansiedad y los temores de sus líderes.³⁰

59

³⁰ Pero el temor y la ansiedad quizá tampoco se justifiquen ya: una alianza con el PAN, por ejemplo, no tendría que ser inestable e "ingobernable" de entrada, si las partes saben negociar el precio de los intercambios. Coaliciones *ad hoc* para votar piezas de legislación particulares serían posibles si el intercambio que involucre a las partes resulta satisfactorio. Ello, además, evitaría pagar los costos electorales de una coalición legislativa más o menos permanente. De una u otra forma, acuerdos parlamentarios de cualquier tipo requerirían de políticos hábiles, diestros en la negociación y responsables.

Alonso Lujambio

*

60

Los últimos 3 años de política mexicana nos han enseñado a todos que las cosas pueden cambiar sin que se caiga el mundo. Un legislativo más profesional y experimentado podría unirse al conjunto de cambios (lentos, es cierto, y a veces desesperantemente lentos) que está experimentando la vida política de México *antes* de que nos preguntemos siquiera si es pertinente permitir que se reelija el presidente de la República. Estamos, sin duda, en transición: ya no somos el autoritarismo que éramos y aún estamos lejos de tener la democracia que queremos. Esto suena bien, pero ¿cómo es esa democracia que queremos? Arend Lijphart ha demostrado con creces que "existen varias maneras diferentes de hacer funcionar una democracia".³¹ Debido a la naturaleza del autoritarismo mexicano y a su compleja institucionalidad, la transición se inició sin un Pacto, sin ninguna clase de Acto Fundacional que, de haberse dado, nos hubiera obligado a pensar qué instituciones democráticas serían más viables para una democracia en México. El incrementalismo del cambio actual reduce riesgos y maximiza el control, pero también puede detenerse en cualquier momento si las variables que van evolucionando no encuentran un proyecto político que les dé orden y sistema. Aun sin pactos democratizadores y sin actos fundacionales, en México es necesario un debate profundo sobre las instituciones que van a gobernar, a hacer estable y a hacer viable una auténtica democracia mexicana.

³¹ Arend Lijphart, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven: Yale University Press, 1984, p. 4.