

Sí reelección: rendición de cuentas y autogobierno

Eduardo Román González

Introducción

Cerremos los ojos e imaginemos por un momento que no estamos en México. Es más, hagamos un esfuerzo de mayor de abstracción e imaginemos en un lugar sin ubicación y en un tiempo sin medición. Pongámonos por un momento el «velo de la ignorancia» *rwalsiano* y discutamos sin fobias ni filias la reelección. Tengamos, eso sí, muy claro que el objetivo de la discusión será encontrar la solución que más contribuya a la construcción de una sociedad democrática en México.

Tal ejercicio resulta indispensable hacerlo para discutir con la seriedad que requiere el tema de la reelección en México. Visto desde esta perspectiva la reelección se nos presenta con otro rostro al que estamos acostumbrados, o mejor dicho, sin uno predefinido, despojado de toda esa carga histórica negativa que en nuestro país ha tenido la reelección desde la primera mitad del siglo XX. Sólo así la reelección deja de tener el rostro de Díaz y la noreelección el de Madero, pero más importante aún, sólo así es posible analizarla con plena objetividad, liberados de cualquier prejuicio.

Con ello no propongo que analicemos el principio de noreelección únicamente desde una perspectiva abstracta, sino que lo hagamos también pensando —objetivamente— en los posibles efectos de su implementación. Y sobre todo, que lo hagamos pensando en cuál de las dos opciones —reelección o noreelección— nos ofrece la posibilidad, tanto en el plano ideal como en el real, de ser más democráticos.

Desde esta perspectiva, me parece que el principio de noreelección hoy en día es más bien una regla mordaza de nuestro sistema jurídico, que impide a la ciudadanía recompensar y castigar con el voto a sus representantes, bajo el prejuicio de que no somos capaces de tomar decisiones acertadas, ya que tarde o temprano la reelección servirá para encumbrar nuevas dictaduras. Se trata de una regla que a la vez que pretende atarnos al mástil para no sucumbir al canto de las sirenas —encarnadas en políticos demagogos—, convirtiendo al nuestro en un sistema tutelado y antidemocrático.

1. El mito de la reelección en México

Sartori propone analizar el tema de reelección en sus méritos, pero también acepta que no es un tema que tenga la misma solución en todos los países. La variedad de soluciones institucionales radica, a decir el politólogo italiano,

en la factibilidad de que, efectivamente, la reelección se convierta en una garantía de formación y perpetuidad de dictadores. Cuando el riesgo del establecimiento de una dictadura a partir de la reelección se encuentra realmente presente, entonces el tema no está a discusión: «la reelección debe estar prohibida o limitada». Sin embargo, cuando no existe una posibilidad real, sino que el temor radica únicamente «en recuerdos del pasado», la idea de la reelección gana terreno (Sartori, 2001: 191-192) y merece ser discutida seriamente.

Precisamente por ello, en el caso de México, lo primero que debemos analizar es si las motivaciones que se encuentran detrás de la prohibición de reelección de todos los cargos públicos electivos, obedecen hoy en día a un temor fundado en nuestra realidad o si son producto de un simple mito. En este orden de ideas al analizar las razones históricas que se encuentran detrás de las prohibiciones constitucionales de reelección, se advierten dos cosas: la primera, que la única prohibición que tiene argumentos propios es la relativa a la del Presidente de la República y que las prohibiciones correspondientes a otros cargos electivos son una mera repetición y adaptación de aquellos; y, segunda, que es cuando menos dudoso que las razones que llevaron en su día a prohibir la reelección presidencial sigan teniendo vigencia.

En relación con lo primero, debe destacarse que el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 únicamente establecía prohibiciones expresas a la reelección del Presidente de la República y los gobernadores de los estados electos constitucionalmente. Absolutamente nada disponía, respecto de legisladores e integrantes de ayuntamientos. Este régimen sufrió una primera modificación en 1928¹, al publicarse una reforma al artículo 83 que limitaba la prohibición de la reelección presidencial únicamente para el periodo inmediato siguiente. Con lo cual, es bien sabido, se buscaba eliminar los obstáculos jurídicos para que Álvaro Obregón pudiese ocupar la presidencia del país nuevamente (Burgoa, 2001: 774).

Sin embargo el asesinato de Obregón ese mismo año frenó lo que parecía una trayectoria similar a la de Porfirio Díaz (Tena, 1995: 450), generando en la clase política una corriente dirigida a prohibir definitivamente la reelección del presidente (González, 2000: 306-307), con el objetivo de eliminar la tentación en la que habían caído algunos expresidentes de México consistente en perpetuarse en el poder a través del mecanismo de la reelección.

El ánimo antireeleccionista de la época era tal que en una nueva reforma constitucional de 1933², se optó no únicamente por el reestablecimiento de lo dispuesto por el texto original de la Constitución de 1917, sino además por extender la prohibición de reelección a cualquier persona que hubiese ocupado el cargo de presidente en cualquier carácter.

1 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero.

2 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril.

No sólo eso, en una decisión sorpresiva (González, 2000: 306), esta prohibición se generalizó para todos los cargos públicos electivos, estableciendo el principio de noreelección en forma limitada, es decir, aplicable sólo para el periodo inmediato siguiente, en los casos de: diputados y senadores al Congreso de la Unión –artículo 59–, gobernadores sustitutos o interinos y diputados de congresos estatales –artículo 116– e integrantes de los ayuntamientos –artículo 115–.

Contrario a la prohibición para el cargo de presidente, respecto de la cual se encontraba muy fresco en la memoria colectiva el recuerdo de intentos bien –Díaz– y mal –Obregón– logrados de presidentes para perpetuarse en el poder mediante la reelección, dichas referencias históricas no es posible encontrarlas respectivo de gobernadores, senadores, diputados y miembros de ayuntamientos. Se trató pues, de un simple traslado a estas figuras de los temores fundados respecto del cargo de presidente, pero sin que existiesen motivos propios –ni experiencias históricas relevantes– que justificaran el prohibir la reelección en estos cargos. Simplemente, «se consideró que si el presidente de la República se sacrificaba, lo deberían acompañar todos los demás funcionarios de elección popular» (González, 2000: 306-307).

De esta manera aplicando en el ámbito constitucional el dicho de «el que con leche se quema, hasta al yogur le sopla», el poder reformador de la Constitución estableció la prohibición de reelección a todos los cargos públicos electivos. Una generalización que, con excepción del caso del presidente, resultó desde sus orígenes «indebida y sin ningún fundamento histórico ni político» (González, 2000: 307). Quizá el único motivo de carácter político que pudo influir la ampliación del principio de noreelección a todos los cargos públicos tiene que ver con evitar conflictos intrapartidistas entre políticos encumbrados y políticos emergentes. A decir de algunos autores con el establecimiento de la noreelección se buscó crear una herramienta que garantizara la rotación de las elites políticas del partido dominante (Nacif, 1997: 154-155 y Valadés, 2000: 131).

Puesto que los únicos motivos reales para el establecimiento del principio de noreelección provienen de ciertas experiencias históricas negativas en relación con presidentes que han pretendido perpetuarse en el poder –y que alguno, de hecho, lo había conseguido– cabría preguntarnos entonces si los temores que históricamente han emanado de dichas experiencias siguen teniendo vigencia en nuestros días. O lo que es lo mismo, si siguen existiendo motivos racionales para mantener la prohibición de reelección en los cargos públicos electivos.

Ciertamente es imposible asegurar que los fantasmas del pasado no sigan atormentando a muchos mexicanos, a tal grado que eso los lleve a posicionarse en contra de la reelección. De hecho, alguna encuesta reciente sobre la reelección de diputados indica claramente un rechazo mayoritario –casi del 80%– de la ciudadanía a esta posibilidad (Consulta Mitofsky, 2010b).

Sin embargo, esto no resulta indicativo para saber si las razones que llevaron a prohibir en su momento la reelección siguen vigentes en nuestros días.

Ello porque el rechazo mayoritario de la sociedad a la reelección, no necesariamente está vinculado directamente a un temor generalizado hacia la posibilidad de que ciertas personas o grupos se perpetúen en el poder. Otra razón, por ejemplo, puede ser la percepción negativa que hoy en día tiene en general la clase política mexicana. Aunque hay que decir que se trata de un fenómeno que no es exclusivo de México, sino que, como ha observado Bovero, es producto de un proceso de degeneración global de las democracias actuales, derivada de la mala calidad de sus gobernantes, o como él lo ha llamado: un proceso de globalización de la *kakistocracia* (Bovero 2002a: 144-145 y 2002b: 6).³

De acuerdo a otra encuesta reciente sobre confianza en las instituciones, solamente entre un 6 y 8% de los mexicanos confían mucho en institucionales como los senadores, los diputados y los partidos políticos, en tanto que entre un 31 y 36% confían poco o nada en ellas. Paradójicamente la institución que en términos de reelección generaría menos confianza, es en términos generales de las mejores evaluadas. Efectivamente, los niveles de confianza hacia el presidente son significativamente más altos en comparación con los de senadores, diputados y partidos, ubicándose en 16% de mexicanos que tienen mucha confianza en el presidente, contra un 20% que tienen poca o ninguna confianza en él (Consulta Mitofsky, 2010a).

En cualquier caso, lo que ponen de manifiesto estas encuestas es una clara percepción en general negativa hacia la clase política, lo que sin duda puede influir en el posicionamiento social frente al tema de la reelección. Dicho en otras palabras, en las *kakistocracias*, la ciudadanía puede tener muy poco interés en brindarle a los *kakós* –así con «k» y acento– la oportunidad de someterse al referéndum de las urnas. Si, como veremos más adelante, la reelección permite a la ciudadanía castigar o premiar a sus gobernantes mediante el voto sobre su continuidad en base al trabajo realizado, el rechazo mayoritario de la sociedad a esta evaluación puede entenderse como un castigo todavía peor: el de ni siquiera brindarles el beneficio de la duda de que podrán ser buenos gobernantes. Un castigo que racionalmente no puede estar justificado a PRIORI y –lo que quizá resulte peor– que genera consecuencias más negativas para el castigador –la ciudadanía– que para el castigado –el político–.

Quienes rechazan la reelección desde esta premisa no tienen como preocupación central el que el gobernante se eternice en el poder, sino que su rechazo se basa en el prejuicio de que serán malos gobernantes. Podríamos

3 Sobre este concepto Bovero ha señalado: «en el struggle for (political) life de la democracia degenerada no vencen los mejores sino que, darwinianamente, los más aptos para ese ambiente. Y los que son más aptos para la democracia degenerada son individuos degenerados: precisamente, los peores. De aquí, la que he bautizado como la *kakistocracia*, es decir, el gobierno de los peores» (Bovero 2002b: 6), «precisamente lo contrario a la aristocracia entendida en el sentido más amplio y noble de 'gobierno de los mejores'» (Bovero, 2002a: 144).

explicar este prejuicio así: «los políticos son tan malos, que entre menos tiempo duren mejor», desde esta perspectiva la reelección es un verdadero disparate. Pero en todo caso, se trata de un disparate sustentado en argumentos distintos a los que llevaron al poder reformador de la Constitución de 1933 a prohibir la reelección. Y aunque se trata de argumentos cuya existencia deba tener en cuenta el poder reformador de la Constitución de nuestros días, merecen discutirse en sus propios méritos y no en los de los que sustentaron la prohibición constitucional de 1933. En cualquier caso, me parece que se trata de argumentos débiles, poco sostenibles frente a otros que evidencian los aspectos positivos de la reelección.

Por lo tanto, aunque hoy en día pueda seguir existiendo un rechazo incluso mayoritario de la reelección, resulta cuando menos dudoso que éste tenga el mismo sustento que el rechazo que llevó a la prohibición constitucional. Pero incluso aunque siguiera existiendo el mismo sustento —el temor a que los gobernantes se eternicen en el poder—, me parece que se trataría hoy en día de un temor poco fundado, que raya en la fobia o, incluso, en la paranoia. Ello, porque me parece que hoy en día existen al menos tres elementos que nos hacen pensar que sería cuando menos difícil que algún gobernante pretendiera perpetuarse en el poder, aún en contra de la voluntad de la ciudadanía.

El primero de ellos es un dato histórico que recuerda Carpizo en relación con los temores hacia la reelección presidencial: desde 1933 ningún presidente ha pretendido realmente reelegirse «a pesar de múltiples rumores al respecto» (2000: 287). Este sin duda representa un dato sumamente relevante ya que pone de manifiesto el desarrollo de una cierta cultura democrática que hace ver con malos ojos cualquier intento por permanecer en el poder por vías antidemocráticas. Se trata de una cultura democrática que se ve reforzada por el resto de los elementos.

El segundo tiene que ver con los efectos negativos que en el ámbito interno e internacional puede generar un intento antidemocrático de continuar en el poder. En el ámbito interno se corre el riesgo de un rechazo generalizado de la sociedad y de otras instancias de gobierno con consecuencias sumamente negativas para el que lo intente (el reciente caso de Zelaya en Honduras, me parece que ejemplifica muy bien esto).

En el ámbito internacional, además, el perpetuarse en el poder por vías antidemocráticas puede generar consecuencias negativas para los gobernantes que así lo intenten. La Carta Democrática de la Organización de Estados Americanos, por ejemplo, impide a los miembros de la organización —ni más ni menos, todos los países del continente— a no reconocer gobiernos surgidos por métodos antidemocráticos y, además, contempla la posibilidad de que el estado en cuestión sea suspendido, por ese motivo, en sus derechos dentro de la organización. La aplicación de estas disposiciones en los casos del golpe

de estado de 2002 en Venezuela en contra de Chávez y el más reciente en el caso del golpe de estado de 2009 en Honduras en contra de Zelaya, ponen de manifiesto que estas disposiciones son todo menos letra muerta.

El riesgo de consecuencias negativas tanto en el ámbito interno como en el internacional para quien intente perpetuarse en el poder por métodos antidemocráticos es demasiado alto y, en consecuencia, los incentivos para que lo haga demasiado bajos. Para quien intente mantenerse en el poder más allá del periodo para el cual fue electo, sólo le queda acudir al método democrático que representa la reforma constitucional para permitir la reelección. Se podría pensar entonces –desde una perspectiva un tanto pesimista– que a través del método democrático de la reforma constitucional, se podría generar el efecto negativo de un gobernante se perpetúe en el poder. Sobre esto habría que decir un par de cosas.

Primero, que el hecho de que un gobernante se mantenga más de un periodo en el poder no es en sí un aspecto negativo. La continuidad en el poder puede ser para bien o para mal. Precisamente lo que provee la reelección es un mecanismo para premiar –cuando es para bien– y para castigar –cuando es para mal–. Sostener lo contrario, llevaría a calificar negativamente a los sistemas parlamentarios donde la reelección es un elemento esencial, o pensar que la reelección de Uribe en Colombia fue algo negativo en sí. Con estos ejemplos, me parece que queda claro que la continuidad de los gobernantes más de un periodo también puede generar consecuencias positivas.

Segundo, en las últimas décadas hemos estado desarrollando en México el antídoto adecuado para contrarrestar el temor de que a través de la reelección un gobernante se perpetúe en el poder para mal. Su nombre es: pluralidad política.

En efecto, en tiempos como los que se vivían en 1933, el permitir la reelección sin duda incrementaba el riesgo de perpetuar en el poder a ciertos grupos políticos y personajes indeseables. Sin embargo, en tiempos como los actuales en donde la pluralidad política y la alternancia son una realidad que se vive en todos los ámbitos –municipal, estatal y federal–, presentándose incluso con cierta continuidad escenarios de gobiernos divididos que son consecuencia del voto cruzado de la ciudadanía, el riesgo a la perpetuidad –para mal– de una persona o grupo político disminuye significativamente.

En primer lugar, porque el mayor pluralismo político y la alternancia funcionan como antídoto capaz de combatir eficazmente un intento reeleccionista antidemocrático, despertando una oposición política fuerte e, incluso, pudiendo establecer candados jurídicos para evitarla. En segundo lugar, porque en un escenario de mayor pluralidad será más factible que surjan opciones de gobierno alternativas que se ganen la preferencia del electorado y que cuando menos compliquen un intento reeleccionista democrático.

De esta manera podemos apreciar claramente cómo los temores históricos hacia la reelección carecen hoy en día de un sustento real que justifique que se mantenga la prohibición por esos motivos. Otra cuestión es que para prohibir la reelección se alegaran motivos diversos a los históricos que, en todo caso, habría que analizar en sus méritos. Sin embargo, no es el caso del debate actual entorno a la reelección en el que los partidarios de prohibirla siguen anclando sus argumentos en experiencias históricas de las cuales se derivan temores supuestamente fundados y latentes hoy en día. Lo cierto es que hoy en día el principio de noreelección se sustenta en premisas poco racionales y reales, convirtiendo a dicho principio en un mito que aceptan y defienden dogmáticamente.⁴

Una vez descalificados los argumentos históricos en contra de la reelección podemos proceder a un análisis más objetivo de la institución para determinar si su establecimiento en el caso de México resulta más o menos propicio que el régimen actual, de cara a profundizar en el avance democrático del país.

2. Valor intrínseco y valor instrumental de la reelección

En un trabajo reciente que discute la mejor manera de proteger institucionalmente los derechos fundamentales, Bayón recurre a un método de análisis institucional inspirado en las ideas de Rawls. De acuerdo con este método, la selección de una institución u otra depende del balance que se haga de dos aspectos de cada una de ellas: de su valor intrínseco y de su valor instrumental. Bayón identifica el valor intrínseco con el grado de cumplimiento de un principio inherente de la democracia: la igualdad política. En tanto que identifica al valor instrumental con los resultados que arroja una determinada institución en un contexto concreto (Bayón, 2004: 105-106).

Pues bien, ampliando un poco más este método me propongo analizar a la reelección y al principio que la prohíbe desde la perspectiva de su valor intrínseco y de su valor instrumental. Entendiendo por el primero la mayor o menor correspondencia de la institución con la democracia y por el segundo los resultados positivos y negativos que cada una de ellas generaría en el contexto mexicano.

4 Un buen ejemplo de esta concepción mitológica del principio de noreelección y de su defensa dogmática, son Fix-Zamudio y Valencia Carmona: «En la conciencia de cada uno de nosotros existe la firme creencia de que la noreelección es un mecanismo anticaudillista eficaz, en cuanto limita de manera temporal la duración del Poder del Ejecutivo, para evitar el humano pero pernicioso sentimiento de los gobernantes de prolongarse en el mando. Cada vez que la opinión pública percibe barruntos reeleccionistas, reacciona con justificada alarma, porque para los mexicanos, democracia y renovación periódica del mando son sinónimos de nuestra vida» (Fix-Zamudio y Valencia, 2001: 730). Quizá cabría que recordarles a los distinguidos constitucionalistas que la reelección no excluye la renovación periódica. De hecho implica una renovación periódica del mandato, dejando en manos de la ciudadanía la renovación o continuidad de las personas.

a) Valor intrínseco: tutelaje vs autogobierno

Desde la perspectiva de cuál de las dos instituciones –reelección o noreelección– resulta más democrática, queda poco lugar para la discusión. Incluso quienes se muestran partidarios de la noreelección no dudan demasiado en aceptar que se trata de una institución antidemocrática (Tena, 1995: 450).

El carácter antidemocrático de la institución radica en dos ámbitos. En primer término, en que los ciudadanos son privados, parcialmente, de la posibilidad de decidir quiénes serán sus gobernantes. En segundo término, se trata de un principio que impide o vuelve sumamente ineficiente un principio esencial de todo gobierno democrático: la rendición de cuentas.

En cuanto a lo primero, el principio de noreelección priva parcialmente –en tanto que sólo elimina algunas opciones– a los electores de elegir plenamente al gobernante de su preferencia. La privación de este poder decisión obedece, según se ha señalado, a tratar de impedir malas decisiones por parte del electorado, como sería decidir mantener en el poder a un personaje indeseable.

Se trata, pues, de un tipo de «regla mordaza» a través de la cual un pueblo se autocensura para no decidir equivocadamente sobre la continuidad de sus gobernantes. A pesar de su justificación inicial –al menos para el caso del presidente–, como toda regla mordaza genera inevitablemente una conciencia de culpabilidad (Holmes, 1999: 88), pues implica sustraer de la ciudadanía una decisión que le debe ser esencial en cualquier régimen democrático.

Este tipo de reglas mordaza –*gag rules*– o precompromisos encarnan lo que Elster ha denominado la «paradoja de la democracia». La cual consiste en la limitación que una determinada generación impone a las generaciones futuras, sin pretender ella misma estar limitada por generaciones anteriores. Es decir, consiste en que cada generación quiere ser libre para atar a sus sucesoras, mientras rechaza estar atada por sus predecesoras (Elster, 1997: 159 y 2000: 137).

Desde esta perspectiva, el principio de noreelección se presenta como una atadura impuesta por la generación de 1933 a las generaciones posteriores. En tanto que el reestablecimiento de la reelección implicaría precisamente desatar no sólo a ésta, sino a las generaciones futuras de esa mordaza que nos impide pronunciarnos sobre la continuidad o no de los funcionarios públicos de carácter electivo. No cabe, pues, la menor duda que desde esta perspectiva la reelección se presenta como una medida intrínsecamente más valiosa que la noreelección.

Adicionalmente el argumento que sustenta el principio de noreelección –la presunción de que la ciudadanía decidirá mal– se encuentra a

su vez basado en una premisa elitista y cercana a lo que en su momento Platón llamara «tutelaje». Se trata de una premisa basada en la idea de que la gente común y corriente no está calificada para autogobernarse, por lo que resulta mejor que el gobierno quede confiado a una minoría de personas especialmente capacitadas para asumirlo en virtud de sus conocimientos o virtudes superiores. Una idea que rivaliza abiertamente con la democracia (Dahl, 2002: 67).

Pues bien, al no confiar en la ciudadanía la decisión sobre la continuidad o no de sus gobernantes electos, bajo la premisa de que la decisión será errónea, se limita considerablemente la posibilidad de autogobierno, dejando en manos de los partidos políticos —que aquí asumen la labor de tutores— la decisión de seleccionar a quiénes podrán ser gobernantes. Situación que se agrava en el caso de México en términos democráticos y de autogobierno por el hecho de que los partidos políticos tienen el monopolio en la presentación de candidaturas a cargos de elección popular. Es decir, son tutores con exclusividad.

Ello implica una clara afectación clara al autogobierno de la ciudadanía que implica un sistema democrático auténtico, pero también a la autonomía personal de los ciudadanos, que implica, entre otras cosas, que en la toma de decisiones colectivas deben contarse como igualmente válidos la opinión de todos los ciudadanos, ya que ninguno de ellos está mejor calificado que los demás de un modo tan claro que se le deban confiar las decisiones colectivas (Dahl, 2002: 130).

Podría llegar a pensarse que la noelección contiene un elemento intrínsecamente valioso a un sistema democrático como sería garantizar la buena selección de gobernantes. Esto, sin embargo, tiene que ver más con los resultados generados —y por ende, retomaremos este tema en el siguiente apartado— que con un aspecto esencial a la democracia, ya que el procedimiento democrático ni siquiera con todas las virtudes que evidentemente tiene es una garantía de resultados positivos, valiosos o justos. Puede llegar a aceptarse que los resultados del proceso democrático —en tanto que son producto de un proceso que tiene ciertas características valiosas: pluralidad, deliberación, etc.— tienen la presunción de ser buenos (Nino, 1997: 190), pero en todo caso se trata de una presunción que admite prueba en contrario, las cuales, por cierto, abundan en cualquier sistema democrático.

Resulta claro, pues, que desde una perspectiva democrática la reelección se presenta como un instrumento que sintoniza perfectamente con el ideal democrático, en tanto que la noelección supone un elemento distorsionador de un sistema democrático. Lo cual no quiere decir que no pueda haber buenas razones para prohibir la reelección, pero sí impone en todo caso a dicha prohibición un carácter temporal. En efecto, en tanto que la noelección no se asocia claramente con

ningún aspecto esencial de la democracia, su justificación no puede ser –como sí lo es en el caso de la reelección– una justificación de principio, sino necesariamente contingente y, por lo tanto, como toda contingencia, esencialmente de carácter temporal

Puede concluirse que por su mayor valor intrínseco la reelección debe ser la regla en un sistema democrático, en tanto que la noreelección es sólo una excepción. La cual puede ser aceptable en determinados contextos –como en el caso de un riesgo inminente de favorecer con ella la formación de regímenes dictatoriales–, pero siempre con una medida temporal –hasta que ese contexto de origen cambie– cuya legitimidad debe estar constantemente renovándose, sin que sea posible perpetuarse a modo de dogma. Para analizar eso, sin embargo, es necesario adentrarnos en el valor instrumental de las dos figuras de acuerdo al contexto actual de nuestro país.

b) Valor instrumental: rendición de cuentas y aprender a autogobernarse

Desde la perspectiva de su valor instrumental, es decir, de su potencialidad para generar mejores resultados en el contexto en el que funcionará la institución, las cosas no resultan favorables tan claramente para la reelección, aunque también constituye una institución más valiosa que la noreelección.

Iniciemos por el contexto. Antes se ha señalado que existen una serie de elementos que hoy en día hacen suponer que el contexto vivido en 1933, en el cual el riesgo del reestablecimiento de un régimen dictatorial era latente, ha cambiado. Aunque el riesgo sigue existiendo, los elementos antes mencionados –pluralidad política, entorno internacional, etc.– hacen que éste disminuya significativamente, de tal forma que el contexto vivido hoy en día es sustancialmente distinto al de 1933 cuando se estableció con carácter absoluto el principio de noreelección.

¿Cuál de las dos instituciones –reelección o noreelección– resulta más favorable para el actual contexto? En un contexto de pluralidad política, de desconfianza ciudadana a la clase política y, especialmente, hacia sus representantes directos y de una ciudadanía de baja intensidad, considero que la reelección es un instrumento capaz de afianzar aspectos esenciales de un régimen democrático como lo son la rendición de cuentas y la existencia de una sociedad mayormente involucrada en la toma de decisiones y en el control de sus gobernantes.

En este mismo contexto la potencialidad del principio de noreelección para generar resultados valiosos de cara al afianzamiento de pilares esenciales de la democracia, decrece significativamente. En primer lugar,

porque el supuesto beneficio de la noreelección consistente en evitar gobiernos dictatoriales parece hoy en día estarse consiguiendo más eficazmente por mecanismos más democráticos. Que, dado su mayor valor intrínseco, deben ser preferibles a la noreelección.

En segundo lugar, porque si bien pudiera decirse que la noreelección ha contribuido históricamente a que en México no se hayan establecido regímenes dictatoriales, también podría sostenerse que no ha impedido —y quizá hasta haya contribuido— históricamente a la existencia de regímenes con credenciales democráticas dudosas y a la formación de una clase política irresponsable, alejada de la ciudadanía y de la defensa de los intereses colectivos por encima de los partidistas. La famosa calificación de Vargas Llosa del régimen priísta como «la dictadura perfecta» y los bajos índices de aprobación y los altos de desconfianza que genera la clase política en la ciudadanía son un claro ejemplo de ello.

Por el contrario, a la noreelección se le han atribuido una serie de consecuencias negativas que han afectado el desarrollo democrático del país. Entre éstas, se encuentra el hecho de que las carreras de los políticos se han vuelto altamente dependientes de las dirigencias de los partidos políticos (Nacif, 1997a: 142-143), toda vez que desincentiva que se genere un vínculo estrecho entre el funcionario electo y su electorado, pues al no estar en posibilidad de ser reelecto, no tienen ningún interés en quedar bien con su electorado, prefiriendo entonces desarrollar actividades partidistas (Concha, 2000: 381).

Otro argumento que juega en contra de la noreelección sobre todo en los ámbitos legislativo y municipal es que propicia la poca profesionalización de los servidores públicos. La noreelección evita la acumulación de experiencia y el desarrollo de capacidades propias del cargo (Nacif, 1997b: 160). Con lo cual cada nuevo periodo se desperdicia la poca experiencia adquirida (Linz, 1997: 51) teniendo que empezar prácticamente de cero los nuevos funcionarios. Asimismo, otorga poco tiempo a estos funcionarios para conocer a fondo sus funciones, de tal forma que cuando comienzan a hacerlo, ya tienen que estar poniendo la vista en el siguiente cargo público al que sí pueden aspirar (Pedroza, 2000: 151-152).

Todos estos argumentos formulados en contra de la noreelección vistos desde la perspectiva inversa representan grandes razones a favor de la reelección. En efecto, la reelección incentiva la existencia de un vínculo más estrecho entre el funcionario electo y el electorado, pues aquél sabe de antemano que al cabo de 3 o 4 años podrá someterse al referéndum de las urnas, por lo que previsiblemente buscará una mayor cercanía con su electorado y mostrará una mayor preocupación por atender sus demandas —si es que quiere ganar—. Con lo cual, además,

puede emancipar un poco a los políticos de las dirigencias de sus partidos, pues el contar con el respaldo popular suficiente para lograr una reelección le otorga a la persona un enorme capital político que el partido necesita.

Además la reelección, en tanto que permite que los funcionarios que ejercen bien su trabajo puedan continuar en sus cargos, fomenta la profesionalización y la especialización técnica de quienes ocupen dichos cargos. La experiencia adquirida no sólo es aprovechada, sino que permite la acumulación de más. Lo cual, obviamente, puede derivar en una mayor calidad en el ejercicio del servicio público, beneficiando directamente a la ciudadanía. Esto, a la vez que contribuye a combatir la *kakistocracia* en tanto que los que lleguen y se mantengan en el poder sean los mejores y no los peores, puede contribuir significadamente a la reconstrucción paulatina del vínculo roto entre sociedad y gobierno.

Adicionalmente, toda vez que la reelección puede dar una mayor estabilidad a las carreras de los políticos buenos y eficientes, esto puede propiciar que entre políticos de distintos partidos lleguen a acuerdos más estables y de mayor largo plazo (Lujambio, 2000: 55).

No obstante, sin dejar de reconocer estos aspectos positivos que puede arrojar la reelección, existen dos consecuencias que hacen, claramente, en contextos de normalidad democrática su valor instrumental sea considerablemente superior al de la noelección. Me refiero a su funcionalidad como mecanismo de rendición de cuentas y la función educativa que cumple con la ciudadanía.

En cuanto a lo primero se ha sostenido que negar la reelección es negar la recompensa (Sartori, 2001: 192). Con lo cual se pretende establecer que la reelección es un instrumento valiosísimo en manos de la ciudadanía para evaluar a sus gobernantes. Recompensando con la continuidad a quienes hagan bien su labor y castigando con la pérdida del cargo a los malos gobernantes. De esta manera, por la vía electoral, la ciudadanía puede exigirle cuentas no sólo al partido político como actualmente acontece en México, sino al político mismo. Dándole con ello a la ciudadanía una herramienta de enorme control político sobre sus representantes a través de la cual podrá encumbrar o sepultar directamente carreras políticas.

La segunda tiene que ver con las competencias que la ciudadanía puede desarrollar al encontrarse sumida en este proceso continuo de llamar a cuentas a sus gobernantes. A través de ello la ciudadanía puede volverse más exigente, más crítica y más vigilante de la labor de sus gobiernos, pero también más autocrítica y exigente consigo misma.

En efecto, como ya se comentó, el proceso democrático no garantiza buenos resultados, por lo que la posibilidad de que la ciudadanía se

equivoque al recompensar o castigar a un gobernante continua latente. Sin embargo, dichos errores de la ciudadanía en un contexto de mayor madurez y profesionalización de la clase política pueden resultar altamente costosos, pero a la vez formativos, fomentando una mayor responsabilidad y cuidado por parte del ciudadano al evaluar en las urnas a sus representantes.

Por todo ello, resulta claro que el valor instrumental de la reelección en un contexto como el que actualmente vivimos puede llegar a generar muchos más resultados positivos que los que se conseguirían manteniendo la noreelección. Retomando la idea de Bayón en el sentido de que la preferencia de una institución sobre otra debe basarse en el resultado de comparar la suma de sus valores intrínsecos e instrumental con los de la otra institución, nos parece claro que al tener la reelección un mayor valor intrínseco que su competidor y un mayor valor instrumental en el contexto actual es ampliamente preferible sobre el principio de noreelección.

Conclusiones

Por lo tanto, el principio de noreelección resulta hoy en día totalmente prescindible por varios motivos. En primer lugar porque al encontrarse únicamente sustentado en fantasmas del pasado y siendo esencialmente un instrumento antidemocrático, que ha contribuido a generar disfuncionalidades en la democracia mexicana, carece en la actualidad de todo sustento. Además de que se trata de una institución que como se ha indicado genera una serie de consecuencias negativas y patologías que dificultan el avance democrático del país.

Por el contrario, la reelección se encuentra plenamente fundamentada en su vinculación esencial con la democracia, pero también en la perspectiva de que en el contexto actual podría contribuir a generar dinámicas de ejercicio del poder y de rendición de cuentas que pudiesen fortalecer enormemente a la consolidación de la democracia mexicana.

Durante casi un siglo se nos ha privado a los ciudadanos de una valiosa herramienta de evaluación y de medición de resultados de nuestros gobernantes. Bajo el argumento tutelar de que la reelección puesta en manos de la ciudadanía seguramente traería consecuencias funestas, se nos ha privado de la posibilidad de participar más activamente en la construcción de nuestra democracia y en la formación de mejores élites políticas.

Con todo ello el grado de autogobierno que implica la democracia mexicana se ha visto disminuido considerablemente. Hoy en día no parecen quedar argumentos en contra de la reelección, tan sólidos, para contrarrestar la avalancha de razones positivas a su favor. Ha llegado el momento, pues,

de que nos sea devuelta esa prerrogativa y de que a través de su utilización contribuyamos más directamente a la construcción de nuestra democracia.

Para bien y para mal. Asumiendo la responsabilidad y las consecuencias de nuestras malas decisiones y dándonos cuenta de que a través de ellas podemos aprender a hacerlo mejor en la siguiente ocasión. Algo que ningún sistema de tutelaje es capaz de ofrecer. Pues no hay que olvidar, recordando a Dahl, que la democracia implica necesariamente un voto de confianza hacia la ciudadanía, una apuesta a que obrando autónomamente, aprenderemos a gobernarnos correctamente (2002: 232).

REFERENCIAS

- Bayón, Juan Carlos. (2004). «Democracia y derechos: problemas de fundamentación del constitucionalismo». En Betegón, Jerónimo et al. Coords. *Constitución y derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Bovero, Michelangelo. (2002a). *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*. Trad. Lorenzo Córdova. Madrid: Trotta.
- .(2002b). *Globalización, Democracia, Derechos –¿Siete globalizaciones?–*. Trad. Pedro Salazar. Este País. No. 138, pp. 2-9.
- Burgoa, Ignacio. (2001). *Derecho Constitucional Mexicano*, 14ª ed., México: Porrúa.
- Carpizo, Jorge. (2000). *Nuevos estudios constitucionales*. México: Porrúa, UNAM.
- Concha, Hugo. (2000). «La legitimidad del Estado Mexicano». En González, María del Refugio y López Ayllón, Sergio Eds. *Transiciones y diseños institucionales*. México: UNAM-III.
- Consulta Mitofsky. (2010a). *Confianza en las Instituciones*. México: Consulta Mitofsky, [Recuperado en <http://www.consulta.mx/Descargar.aspx?q=ArchivoEstudio&a=317>].
- .(2010b). *Reelección de Diputados. Medida poco popular*. México: Consulta Mitofsky. [Recuperado en: <http://www.consulta.mx/Descargar.aspx?q=ArchivoEstudio&a=307>].
- Dahl, Rober A. (2002). *La democracia y sus críticos*. Trad. Leandro Wolfson. Barcelona: Paidós.
- Elster, Jon (2000). *Ulises desatado. Estudios sobre Racionalidad, pre compromiso y restricciones*. Trad. Jordi Miró. Barcelona: Gedisa.
- .(1997). *Ulises y las sirenas. Estudios sobre racionalidad e irracionalidad*. Trad. Juan José Utrilla. México: FCE.
- Fix-zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador (2001). *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. 2ª ed. México: Porrúa, UNAM.
- Holmes, Stephen (1999). «Las reglas mordaza o la política de omisión». En Elster, Jon y Slagstad, Rune. *Constitucionalismo y democracia*, Trad. Mónica Utrilla, México: FCE. pp. 49-88.
- González Oropeza, Manuel. (2000). «Artículo 83». En Carbonell, Miguel Coord. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y Concordada*. 15ª ed. Tomo III. pp. 300-307. México: Porrúa, UNAM.
- Linz, Juan J. (1997). «Democracia Presidencial o Parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?» En Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo Comps. *La crisis del Presidencialismo. Perspectivas comparadas*. Trad. Rocío de Terán, Vol. 1. Madrid: Alianza Editorial.

- Lujambio, Alonso (2000). «Del Autoritarismo a la Democracia Consensual. En González, María del Refugio y López Ayllón, Sergio Eds. *Transiciones y diseños institucionales*. México: UNAM-IJ.
- Nacif, Benito (1997a). *La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México*. *Política y Gobierno*. Vol. IV. No. 1. Primer semestre.
- (1997b). *La no reelección legislativa. Disciplina de partido y subordinación al Ejecutivo en la Cámara de Diputados de México*. En *Diálogo y Debate*. No. 2. julio-septiembre.
- Nino, Carlos Santiago (1997). *La constitución de la democracia deliberativa*. Trad. Roberto P. Saba. Barcelona: Gedisa.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía (2000). «Poderes Legislativo y Ejecutivo». En González, María del Refugio y López Ayllón, Sergio Eds. *Transiciones y diseños institucionales*. México: UNAM-IJ
- Sartori, Giovanni (2001). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Trad. Roberto Reyes. 2ª ed. México: FCE.
- Tena Ramírez, Felipe (1995). *Derecho constitucional mexicano*. 2ª ed. México: Porrúa.
- Valadés, Diego (2000). *Constitución y Democracia*, México: UNAM-IJ.