

DWORAK, Fernando F. (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, FCE-Cámara de Diputados, 2003, 311 pp.

Hasta hace muy poco, la literatura sobre nuestro congreso y sobre sus integrantes era más bien escasa. Esa escasez correspondía con la evidente falta de relevancia del papel de nuestros legisladores en el sistema político nacional. Si revisamos las obras clásicas sobre el sistema político mexicano del siglo XX nos daremos cuenta que todas ellas, casi sin excepción, se refieren al presidencialismo mexicano o a la institución presidencial, sin que el Poder Legislativo ocupe más que un lugar marginal en sus análisis. El siglo XX mexicano en materia de análisis político también fue un “siglo corto” como diría Hobsbawm: arrancó prácticamente con la obra *La Constitución y la dictadura* de Emilio Rabasa y terminó con la publicación de *El presidencialismo mexicano* de Jorge Carpizo en 1978. Los grandes libros sobre la transición y la consolidación democráticas quizá todavía estén por ser publicados (aunque mucho han avanzado en ese camino autores como José Woldenberg, José Antonio Aguilar Rivera y César Cansino, por ejemplo).

Pero mientras aparecen los equivalentes contemporáneos —con base en nuestras nuevas coordenadas democráticas, como es obvio— de lo que en su tiempo fueron Andrés Molina Enríquez o el propio Emilio Rabasa, han ido surgiendo en los últimos años análisis parciales o sectoriales de nuestra realidad política que con mucho tino y con gran rigor analítico nos ponen frente a los problemas de nuestro presente y nos plantean algunas de las posibles soluciones. Fernando F. Dworak ha coordinado un libro muy relevante sobre uno de los grandes retrasos de nuestra política: la no reelección de los legisladores. En México, por mandato constitucional, la reelección legislativa inmediata está prohibida, tanto a

nivel federal como local. Es una particularidad de nuestro sistema, puesto que en toda América Latina solamente tiene una prohibición semejante Costa Rica.

La gran virtud de la obra de Dworak y de todos los que en ella escriben es que nos presenta con mucha seriedad el problema y se sugieren posibles vías de solución. No se trata de análisis basados solamente en especulaciones académicas o en opiniones personales de los autores. Por el contrario, todos los ensayos están apoyados en abundante evidencia histórica y en datos estadísticos de la mayor pertinencia. Es muy interesante ver, como lo acredita el análisis de Maite Careaga, que la idea de permitir la reelección de los legisladores no es nueva, sino que fue puesta en la mesa de discusión por iniciativa del Partido Popular Socialista de Lombardo Toledano desde hace casi cuarenta años.

La argumentación de Dworak en el ensayo que cierra el libro nos conduce a la conclusión de que la reelección de nuestros legisladores tendría muchas ventajas. Nos hace ver que en las actuales condiciones políticas del país es necesario modificar la regla de la no reelección inmediata, establecida en los artículos 59 (para los legisladores federales) y 116 (para los legisladores locales) de la Constitución.

La reforma de los artículos 59 y 116, fracción II, para ampliar las posibilidades de la reelección legislativa tendría, entre otras, las siguientes tres ventajas:

a) *Crearía una relación más directa entre los representantes y los electores.* Al tener que regresar los legisladores a buscar el voto en sus distritos originales, se generaría un incentivo para una mejor y más eficaz gestión por parte de los representantes y para mantener un contacto más estrecho con los votantes. En un diseño político que, como en el caso mexicano, no permite la reelección inmediata, el legislador busca mantener estrechas relaciones políticas con su partido más que con su electorado. Sabe que al terminar el periodo para el que fue electo dependerá del partido la posibilidad de continuar con su carrera política. En cambio, si se permitiera la reelección inmediata los legisladores no solamente buscarían promoción hacia adentro de sus partidos —como sucede en la actualidad— sino que prestarían mucha mayor atención a los electores.

b) *Fortalecería la responsabilidad de los legisladores.* Bajo el incentivo de la reelección quizá aumente la preocupación de los legisladores para desempeñar diligentemente su cargo y no dejar pasar el tiempo de

la legislatura sin aportar nada a los trabajos de los órganos legislativos correspondientes. Como señala Alonso Lujambio: “Un legislador que ha sido electo en un distrito uninominal y quiere reelegirse, tendrá que cultivar a su electorado, explicarle su conducta... El legislador lleva a su distrito liderazgo, argumentos, cifras, eventualmente algún beneficio material concreto...”. El propio Lujambio, en el prólogo al libro de Dworak, señala: “Concluida la transición democrática de México, es imposible que consolidemos cabalmente nuestra democracia si no sometemos a la clase política al juicio ciudadano en las urnas”.

c) *Profesionalizaría a los legisladores*. En la actualidad, el trabajo legislativo tiene que ver con materias cuyo conocimiento no se puede adquirir de un día para otro. La complejidad de las sociedades actuales se ha traducido también en una proporcional complejidad de las tareas legislativas y de sus respectivos productos normativos. En el presente, los legisladores igual tienen que votar (y se supone que conocer) sobre la regulación de nuevas figuras delictivas que sobre el tema de las especies vegetales.

La continuidad misma de los trabajos legislativos también se vería mejorada con la reelección inmediata, lo cual a su vez, permitiría la creación y desarrollo de verdaderas “políticas de Estado” en la rama legislativa.

En palabras de Alonso Lujambio:

Los legisladores se vuelven expertos trabajando... Los legisladores profesionales le hacen el seguimiento a las leyes que impulsan y aprueban, proponen ajustes cuando en la fase de implementación las cosas no salen como debieran. Los legisladores profesionales acuden a las reuniones interparlamentarias a aprender, a discutir, a intercambiar información, datos, evidencias, argumentos. Los legisladores profesionales son los guardianes de la institución parlamentaria: consultan archivos de comisiones (y no permiten que los archivos desaparezcan en cada legislatura), tienen incentivos para organizar cuerpos permanentes de asesores verdaderamente especializados, tienen incentivos para aprender nuevas cosas porque podrán capitalizar su esfuerzo. Los legisladores profesionales producen legislación de calidad, porque van profundizando en el conocimiento de la o las materias sobre las que legislan.

Para entender cabalmente las tres ventajas mencionadas no se puede perder de vista la confianza que hoy se tiene en los órganos encargados

de organizar las elecciones y en la transparencia de los procesos comiciales. Mientras que, como señala Jesús Silva-Herzog Márquez, la reelección en un régimen autoritario significa la momificación de la clase política, en uno en etapa transicional o de democracia emergente puede ayudar significativamente a la autonomía del Poder Legislativo y al mejoramiento de la representación política.

Una de las cuestiones que se han discutido sobre la reelección legislativa inmediata es si debería o no incorporarse también algún límite en la Constitución, de forma que no se tuviera la posibilidad de permanecer como legislador de un mismo órgano más de 12 años. Esto significa que, suponiendo que la duración de los periodos legislativos se mantuviera invariable, los senadores podrían reelegirse de forma inmediata una vez (completando dos periodos de seis años cada uno) y los diputados lo serían hasta por cuatro periodos (una primera elección y tres reelecciones inmediatas). El propio Dworak argumenta de forma bastante convincente que no es conveniente señalar ese límite temporal, sino que la posibilidad de reelección debe quedar abierta. Es un criterio que está muy bien argumentado en el libro que se reseña, pero que habría que pensar con mucho detenimiento.

Otra cuestión debatida es si los diputados y senadores que sean electos por el principio de representación proporcional también podrían optar a la reelección. Para evitar posibles defectos en la integración de las cámaras se ha considerado que sería oportuno exigir en la legislación electoral que los legisladores electos por lista que se quieran reelegir lo tengan que hacer por el sistema de mayoría relativa. Eso evitaría que la reelección quede a merced de las cúpulas de los partidos al momento de confeccionar la lista de los candidatos plurinominales.

Pese a lo que podría parecer, la reelección en los cargos públicos parece ser uno de los temas fantasma en México. Durante años se consideraba de mal gusto solamente plantearlo, debido sobre todo al temor en torno a la reelección presidencial. Hoy en día, por fortuna, los fantasmas parecen estar desapareciendo y podemos discutir con libertad y con amplitud de miras temas como el que analizan brillantemente los autores de *El legislador a examen*, que a partir de su publicación será una referencia obligada para quienes quieran discutir sobre el tema. A nivel académico hay un acuerdo prácticamente unánime (al menos entre los académicos que han analizado con alguna seriedad el tema) sobre

la pertinencia y necesidad de contar con la reelección legislativa. Sin embargo, también hay un gran acuerdo sobre el hecho de que la reelección debe ser una más —quizá la principal, pero en todo caso no la única— dentro del conjunto de medidas que hay que tomar para ir fortaleciendo a nuestro Poder Legislativo y alcanzar de esa manera una democracia más robusta. Junto con la reelección inmediata debemos considerar también la pertinencia de ampliar los periodos ordinarios de sesiones, mejorar los instrumentos de control parlamentario, contar con un mejor sistema de supervisión del gasto público, fortalecer el trabajo de las comisiones parlamentarias (tanto las ordinarias como las de investigación), tener más tiempo para estudiar el proyecto de presupuesto que anualmente presenta el presidente de la república, etcétera.

El libro, por otro lado, no pudo aparecer en mejor momento. En el Senado de la República existe desde hace meses una iniciativa promovida por Demetrio Sodi pero apoyada por senadores de todos los partidos para remover el lastre de la no reelección y poder contar de esa manera con legisladores más profesionales. Ojalá que, aunque sea por una vez, los responsables de aprobar esa iniciativa en ambas cámaras del congreso y en las legislaturas estatales (puesto que se trata de una reforma constitucional) estén a la altura de los tiempos y no se demoren en tomar una decisión que en mucho puede ayudar para ir normalizando la incipiente y frágil democracia mexicana. **C**

Miguel CARBONELL*

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.