



EDUARDO ALCARAZ MONDRAGÓN

Modelos de democracia y reelección de funcionarios en México

INTRODUCCIÓN

La mitad del periodo del Presidente Felipe Calderón Hinojosa ha transcurrido en medio de las más diversas críticas de amplios sectores de la sociedad, desde las declaraciones de un premio nobel de economía al trato que se le dio a la crisis económica, hasta aquellas que se originan día con día en las pláticas cotidianas de todos los que habitamos este país.

Frente a este panorama, el Titular del Poder Ejecutivo federal anunció que propondrá al Congreso de la Unión una serie de reformas estructurales que abarcan los temas político, energético, de telecomunicaciones, regulatorio y laboral. Por lo que respecta a la reforma política destaca un tema que causa un amplio debate, esto es, la reelección de legisladores y presidentes municipales.

En este aspecto, es preciso señalar que en la actualidad, muchas son las voces que intentan determinar si los problemas políticos son resultado de malas prácticas o costumbres *democráticas*. Se ha llegado incluso a pensar, que la democracia es una forma de gobierno que ha quedado rebasada ante la realidad y los grandes avances, ya sea en los aspectos económicos, culturales y, en gran medida, los originados como resultado del adelanto tecnológico vivido durante el siglo pasado y principios de éste.¹

¹ A propósito del descontento social de nuestra democracia, Luis Salazar ha señalado que "después del 2 de julio y de un prolongado, confuso y artificioso conflicto post-electoral, existe sin lugar a dudas malestar en y con nuestra democracia. Pero este malestar también se ha presentado en otros países, con democracias mucho más consolidadas. Por eso, vale la pena encuadrar las dificultades que sufre nuestra incipiente democracia con los problemas que enfrentan en diversos lugares del mundo las sociedades democráticas". SALAZAR, 2007, p. 37.

En efecto, muchas de las actuaciones de los políticos, de las personas que toman las decisiones a nombre de la mayoría, deben ser tomadas de conformidad con un marco jurídico previamente constituido, que muchas veces es reflejo de la forma de gobierno y de Estado existentes. Aunado a ello, en un régimen de libertades, las actuaciones de los políticos —o grupos detentadores de poder—, deben transparentar sus acciones, permitiendo que la sociedad las califique.

En este aspecto, la rendición de cuentas ha puesto sobre la mesa, las fallas en la actuación política: corrupción, mal toma de decisiones, prevalencia de intereses particulares sobre los generales, entre muchos más, creando una verdadera apatía entre la ciudadanía y la clase gobernante.

Es así, que debe plantearse la pregunta de si realmente la forma democrática de gobierno es la causa de los problemas que aquejan a los estados que se rigen bajo dicha forma de gobierno, o bien, sea causa de una mala interpretación o total desconocimiento de los modelos de democracia.

Un modelo de democracia, puede ser definido como aquella “concepción teórica diseñada para revelar y explicar los elementos clave de una forma democrática y la estructura o relaciones que le subyacen. Un aspecto de la vida o un conjunto de decisiones sólo pueden ser adecuadamente entendidos en términos de sus relaciones con otros fenómenos sociales. Los modelos son, por consiguiente ‘redes’ complejas de conceptos y generalizaciones acerca de aspectos políticos, económicos y sociales”.²

Como se puede observar, para la toma de decisiones en un régimen democrático, conocer los modelos que se aplican es de especial relevancia. De esta manera, en el presente ensayo se abordarán los modelos que opino guardan mayor relación con nuestra realidad democrática: la “democracia legal” y el “modelo sustancial”, en específico, el de la democracia constitucional, representado por Ferrajoli.

Finalmente, se analizará un tema que es motivo de amplio debate, más en un país con nuestra historia: la reelección —como mecanismo de responsabilidad política— de los diputados (locales y federales), senadores, presidentes municipales y demás miembros de ayunta-

² (HELD, 1992, p. 21.)

mientos, a fin de determinar si dicha figura cumplirá o no con los objetivos planteados. Para ello, se analizarán los postulados de los modelos “elitista tecnocrático” de Schumpeter y el de la “elección racional” de Downs.

I. EL MODELO DE LA “DEMOCRACIA LEGAL” Y EL “MODELO SUSTANCIAL”

1.1. Democracia Legal

A decir de Daniel Vázquez, el modelo de la democracia legal surgió a raíz de las fuertes tendencias a la consolidación de un Estado de bienestar, toda vez que este último se veía como una fuerte amenaza a la libertad.³ Como consecuencia, el modelo en análisis tiene como premisa la protección de la libertad y la propiedad del ciudadano ante el gobierno, ubicándose en la tendencia procedimental elitista.

En este modelo, son premisas fundamentales la ampliación del mercado y el Estado mínimo, con la finalidad de que tanto la vida pública como la actividad económica sean una cuestión de mera libertad e iniciativa individual, sin más coordinación que el de los entes rectores de la economía. Las fuerzas económicas alcanzarán un equilibrio sin que el poder estatal tenga injerencia alguna. En este aspecto, el gobierno debe garantizar, legalmente, que las premisas mencionadas sean garantizadas.

Como se puede observar, el tipo de democracia legal apuesta todo a un capitalismo a ultranza, en el que los medios de producción se rijan por sí solos, aunado a que el Estado no puede intervenir en momento alguno más que para garantizar la libertad económica.

De esta manera, opino que este modelo atiende sólo a un lado de la moneda, al advertir que el mercado, por sí mismo garantizará el ejercicio de la libertad, además del derecho de propiedad; sin embargo, deja por un lado las fuerzas que se contienen en la propia mecánica de los diversos factores reales de poder que existen y coexisten dentro de una democracia. Más aún, con la globalización existente hoy en día, en el que grupos de particulares han alcanzado un poder que incluso ha llegado a afectar los derechos individuales, entre ellos el de

³ VÁZQUEZ, 2008, p. 27.

propiedad, como es el caso de las empresas transnacionales o grandes corporativos.

1.2. Modelo constitucional de la democracia

Siguiendo a Daniel Vázquez, para los seguidores del modelo sustancial de la democracia (tendencia sustancial representativa), se pasa de una democracia limitada a un “proceso democrático más amplio y con un mayor nivel de igualdad, no sólo político sino también económico y social. Éste es el fundamento de un importante grupo de liberales políticos con tendencias igualitarias o liberal-socialistas”.⁴ Los principales precursores del modelo en cita son Norberto Bobbio, Michelangelo Bovero y Luigi Ferrajoli.

En el campo de los derechos humanos, un lugar importante lo ocupa la teoría de Luigi Ferrajoli, mediante el “modelo constitucional de la democracia”. En dicho modelo, el autor en comento pone de manifiesto que la democracia no puede ser entendida como un mero procedimiento, sino por el contrario, las decisiones que en un régimen democrático se tomen deben estar apegadas a un orden jurídico fundamental, en especial, de los derechos humanos. Caso contrario, implicaría una deslegitimación de la decisión.⁵

De esta manera, como se puede apreciar, la finalidad primordial del modelo constitucional de la democracia consiste en el respeto de los derechos humanos en las decisiones adoptadas, en especial, cuando éstas provienen directamente del poder gubernamental.

Como se puede observar, el modelo legal de la democracia, en contraposición del sustancial (en especial el constitucional de la democracia), ha quedado rebasado por muchas deficiencias en su aplicación. Si bien, no entra en discusión el respeto que debe existir a los derechos libertad y propiedad —como se hace en el modelo legal—, lo cierto es que en todo caso el Estado debe garantizarlos, por lo que al permitir que los ejes rectores de la democracia sean el libre mercado y un Estado mínimo llevan a una desigualdad y, con ello, a una afectación incluso al derecho de propiedad.

⁴ VÁZQUEZ, 2008, p. 37.

⁵ FERRAJOLI, 2001, p. 13.

Ahora bien, en la actualidad, no puede entenderse un régimen democrático en el que se violen derechos humanos, más aún, que dicha violación sea permitida por el sistema jurídico, ya sea por omisiones en la regulación o de manera expresa se permitan por alguna disposición constitucional, legal o reglamentaria, recuérdese el caso del franquismo, el nacional socialismo, entre muchos tantos ejemplos, en que las violaciones a prerrogativas fundamentales se hacían al amparo de una norma constitucional que podríamos calificar, en la mayoría de los casos, como ilegítima.

II. EL MODELO "ELITISTA TECNOCRÁTICO" DE SCHUMPETER Y EL DE LA "ELECCIÓN RACIONAL" DE DOWNS

Dentro de los modelos de democracia, se encuentran los que pertenecen a la corriente de la democracia procedimental. Los principales exponentes de esta corriente son Joseph Schumpeter y Anthony Downs.

Para Schumpeter, quien sigue la perspectiva procedimental-representativa, el ciudadano no es capaz de tomar por sí solo decisiones políticas, a lo máximo, debe decidir quién es la persona que las deberá tomar, por lo que la democracia se ve limitada tan sólo a un mecanismo de elección de un gobernante. De esta suerte, "el papel del pueblo es crear un gobierno o algún otro organismo intermediario, el cual crearía a su vez, un ejecutivo nacional o gobierno (...) método democrático es aquel sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo".⁶

El problema del modelo de democracia que propone Schumpeter radica en la irracionalidad completa que priva en el ciudadano común y corriente. Como bien apunta Daniel Vázquez, "si el ciudadano es lo suficientemente irracional para no lograr discernir la voluntad general o el bien común, ¿por qué sería lo suficientemente racional para seleccionar al mejor gobernante?".⁷

Ahora bien, para Anthony Downs, principal exponente del modelo de la elección racional, la democracia sigue siendo un método para selec-

⁶ SCHUMPETER, 1983, p. 333.

⁷ VÁZQUEZ, 2008, p. 26.

cionar gobernantes; sin embargo, el ciudadano al ejercer su derecho de voto, siempre es racional, incluyendo a las cuestiones políticas, por lo que éste dará su apoyo al partido que más convenga a sus intereses.

Con relación a lo anterior, Downs apunta que “todos los agentes del modelo —tanto individuos, como partidos o coaliciones privadas—actúan siempre racionalmente; esto es, intentan conseguir sus fines con un uso mínimo de recursos escasos, y emprenden únicamente aquellas acciones cuyo rendimiento marginal supera a su coste marginal”.⁸

Vital importancia radica en el hecho de la información; ésta constituye un elemento primordial para las decisiones políticas, en especial, para las elecciones, por lo que quienes detentan una mejor información tienen ventajas sobre los demás. De esta forma, surge el problema de si las elecciones constituyen realmente un mecanismo eficiente para controlar al poder gubernamental e, incluso, que las autoridades y detentadores del poder respondan políticamente de sus actuaciones.

En este aspecto, en un régimen democrático, la transparencia juega un papel de primer orden. A decir de Jacqueline Peschard, “la transparencia es uno de los requisitos de un gobierno que no solamente aspire a ser democrático en cuanto a su origen, es decir, porque surgió de un proceso electoral libre, justo y competido, sino en cuanto a su operación, o sea, por la manera en que desarrolla las distintas actividades que tiene encargadas, la transparencia es una de las variables de la ecuación de la gobernabilidad democrática”.⁹

Como bien apunta Daniel Vazquez, siguiendo a Adam Przeworski y Susan Stokes, una de las características fundamentales de la democracia son las elecciones periódicas, las cuales permiten el control de las decisiones gubernamentales según la voluntad del pueblo. En este aspecto, dos de los medios existentes para que las elecciones sean mecanismos de representación-responsabilidad, están en el control (rendición de cuentas del partido que intenta reelegirse al momento de la elección), y el mandato (cumplimiento de las políticas ofrecidas en la elección).¹⁰

⁸ DOWNS, 1991, p. 269.

⁹ PESCHARD, 2007, p. 13.

¹⁰ VÁZQUEZ, 2008, pp. 31-32.

En el primer caso, se tiene un punto de vista retrospectivo, ya que el votante decidirá de conformidad con las actuaciones que tuvieron los gobernantes durante su gestión, en el segundo, se tiene a un votante prospectivo que tomará sus decisiones con base en las expectativas creadas durante las campañas.

De lo anterior, se puede concluir que para que exista un verdadero control del desempeño gubernamental, es necesaria la existencia de diversos partidos políticos que establezcan opciones distintas para elegir; ciudadanos (entiéndase votantes) que tengan un ejercicio pleno de su derecho de acceso a la información, y elecciones libres. Si se cumplen estos requisitos, se podría hablar de la existencia de una verdadera responsabilidad política ejercida por los ciudadanos a partir de su ejercicio del derecho al voto, traducido éste, en elecciones libres y competidas.

Ahora bien, la reelección de diversos servidores públicos, tales como los diputados locales y federales, senadores, presidentes municipales y demás miembros del ayuntamiento funcionará o no como mecanismo de responsabilidad política, dependerá de la aplicación que de los modelos analizados se haga.

En efecto, el modelo propuesto por Schumpeter no solucionaría por sí solo el problema de la responsabilidad política, puesto que al ser el electorado un ente que no es capaz de tomar decisiones de fondo que repercutan en la vida política del lugar en que residan, no podrá ni tendrá la capacidad de decidir si una autoridad actuó o no conforme lo debería haber hecho.

No obstante lo anterior, no se debe dejar de lado que entre las características de la democracia, como se vive actualmente, se encuentra la de la elección de gobernantes (democracia representativa), en la que la función principal de los ciudadanos es la de elegir quiénes los representarán y, por tanto, tomarán decisiones que afecten o impacten la vida pública del país de que se trate.

Es aquí, donde opino que la teoría de la elección racional juega un papel fundamental. No se puede hablar de un ciudadano incapaz que no pueda ni tenga capacidad de decidir sobre lo que le conviene o no, sobre sus fines y convicciones. En este aspecto, Jacqueline Peschard señala con razón que "los procesos de transición a la democracia abrieron la puerta para que la agenda democrática se extendiera más

allá del ámbito electoral, abordando los temas sustantivos de dicha forma de gobierno que tienen que ver con la posibilidad de que los ciudadanos tengan injerencia no sólo en la elección de sus gobernantes, sino en la orientación y el rumbo de las políticas públicas”.¹¹

En este aspecto, las formas principales de control ciudadano sería la de premiar al gobernante que se haya conducido de conformidad con la *accountability*, y el *responsiveness* (cumplimiento de las políticas ofrecidas en la elección) con la reelección. Para ello, es condición necesaria la existencia de un derecho de acceso a la información —que permitirá una rendición de cuentas por parte del ciudadano—, con el fin de que éste tome decisiones políticas independientes y responsables que llevarán indudablemente a orientar el rumbo de las políticas públicas.

Cabe señalar que la reelección de servidores públicos no es una cuestión nueva. En nuestro país, el tema ha sido visto con recelo y desconfianza, como resultado de una historia cuya democracia se ha visto empañada por graves ataques como las dictaduras de presidentes en el México post-independiente, la existencia de un partido único en el poder durante 71 años, conocida como la “dictadura perfecta”, así como los diversos cacicazgos aún existentes en muchas regiones de nuestro país.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta la cuestión de que la reelección de funcionarios, en un sistema democrático con reglas claras y previamente establecidas, podrían incluso otorgar una mayor independencia a los servidores públicos en el que incluso se permitiría una mejor división de poderes. En este aspecto, coinciden diversos autores mexicanos como García Naranjo, Estrada Iturbide, Christlieb Ibarrola, Martínez Báez, Moreno Sánchez, Mendoza Berrueto, Diego Valadés, Alonso Lujambio, entre otros.¹²

En el plano latinoamericano, el tema de la reelección ha cobrado un especial auge. Como bien lo expresa Daniel Zovatto, “América Latina vive una fiebre reeleccionista”, toda vez que durante 2005 a 2006, el 63 por ciento de las elecciones presidenciales estuvo presente la figura de la reelección, logrando el éxito en el 86 por ciento de los casos (seis de cada siete elecciones). A decir del autor en cita, “Estos resultados ali-

¹¹ PESCHARD, 2007, p. 13.

¹² ESTRADA, 2006, p. 135.

mentan el debate en la región, desde el punto de vista de la conveniencia o el perjuicio de la reelección. Por un lado, los críticos sostienen que la reelección expone al sistema político al riesgo de una 'dictadura democrática' y refuerza la tendencia hacia el liderazgo personalista y hegemónico inherente al presidencialismo, además, que los mandatos posteriores son por lo general de mala calidad. Los defensores de la reelección, por el contrario, argumentan que ésta permite aplicar un enfoque más democrático, en la medida en que posibilita a la ciudadanía elegir con mayor libertad a su presidente y **responsabilizarlo** por su desempeño, ya sea **premiándolo o castigándolo** según sea el caso".¹³ Énfasis añadido.

Como se puede observar, la experiencia de la reelección de funcionarios no es necesariamente mala en sí, y podría representar un medio de control y participación activa de la ciudadanía en la política de su país, del lugar en que residan.

Trasladada la reelección a autoridades locales, y a representantes populares directos (en específico diputados, senadores, presidentes municipales), la reelección podría ser un incentivo para la participación ciudadana y para una correcta actuación de los servidores públicos que busquen un segundo mandato.

Es por lo anterior, que opino que las ideas elementales propuestas en el modelo elaborado por Schumpeter, aunado al planteado por Downs sobre la base de una ciudadanía racional, con posibilidad de controlar a sus gobernantes, mediante la *accountability*, y el *responsiveness*, la reelección de servidores públicos podría beneficiar en mucho el sistema democrático nacional.

III. REFLEXIONES FINALES

La realidad política y social de nuestro país pone de manifiesto la existencia de un problema que podríamos denominar como una "mal-trecha democracia". Ello, como consecuencia de diversas malas actuaciones de los servidores públicos, una mala regulación que lleva a una falta total de seguridad jurídica para todos o la mayoría de ciudadanos, además de una apatía al gobierno.

¹³ ZOVATTO, 2008, p. 366.

Asimismo, el manejo que los órganos estatales hicieron de las elecciones presidenciales de 2006, han puesto en entredicho la eficacia de las instituciones encargadas por velar el cumplimiento de las reglas establecidas en el juego de las campañas electorales y en la calificación de los resultados.

Sin embargo, los problemas anteriores no pueden ser definidos como resultado de una superación de la democracia, muy por el contrario, son consecuencia de una falta de consolidación de dicha forma de gobierno. Como mencioné al principio, el desconocimiento del contenido de los modelos de democracia, y la mala implementación de los mismos, han creado graves consecuencias en la agenda política tanto de los gobernantes como de los gobernados.

Ahora bien, en nuestra joven democracia, se debe tener en cuenta que el electorado no es el mismo que existía hasta hace unos pocos años, en específico, en el régimen presidencial priísta. En efecto, como acertadamente opina Peschard, "uno de los datos positivos de la controvertida elección de 2006 fue el asentamiento de un electorado racional, dueño de su derecho a decidir y consciente del poder de su voto para colocar a un candidato en la presidencia, pero al mismo tiempo, para evitar la concentración del poder en una sola fuerza política. No es casual que los gobiernos sin mayoría hayan sido la pauta en las últimas cuatro elecciones federales que corresponden con la llegada de la democracia al país".¹⁴

Al cambiar la sociedad, deben seguirse nuevos modelos de democracia, o al menos, deben adecuarse estos cambios a los modelos que ya han estudiado dichas variantes. Especial relevancia encuentro en el modelo de la elección racional de Downs, en el que supone a un electorado más y mejor informado, consciente de sus actuaciones y decisiones y que puede exigir a sus gobernantes resultados y, en su caso, hacerlos sujetos de responsabilidad política.

Aunado a lo anterior, se debe señalar que en una democracia deben existir reglas claras de respeto a los derechos humanos y muy en especial, un sistema jurídico que los garantice a través de derechos fundamentales y de instituciones encargadas de velar por dicho cumplimiento.

¹⁴ Peschard, 2008, p. 270.

En este aspecto, en nuestro país, mucho se ha avanzado con la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las comisiones estatales de protección a derechos humanos, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y sus similares estatales, que han permitido un mayor control en el respeto a derechos fundamentales —humanos y de acceso a la información. Sin embargo, está claro que falta mucho por hacer: la creación de mecanismos más eficientes para que las decisiones de dichas instituciones sean cien por ciento obligatorias.

De esta forma, mediante el verdadero ejercicio de los derechos por parte de los ciudadanos, como del respeto a los mismos por parte de las autoridades y entes de poder, podremos hablar de una democracia consolidada. Falta mucho por hacer, pero debemos luchar porque se implementen mecanismos que hagan efectiva una vida democrática, ya que todos como ciudadanos tenemos el deber de exigir y responsabilizarnos para que así ocurra.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

DOWNS, Anthony. (1991). "Una teoría económica de la acción política en una democracia". En COLOMER, Joseph. *Lecturas de Teoría Política Positiva*. España, Instituto de Estudios Fiscales.

ESTRADA SÁMANO, Rafael. (2006). "La reelección de los miembros del Poder Legislativo". En CIENFUEGOS SALGADO, David y MACÍAS VÁZQUEZ María Carmen (Eds.), *Estudios en homenaje a Marcia Muñoz de Alba Medrano. Estudios de derecho público y política*. México. UNAM.

FERRAJOLI, Luigi. (2001). "Sobre la definición de democracia". En FERRAJOLI, Luigi y BOVERO, Michelangelo. Coaut., *Dos perspectivas comparadas*. México. IFE. Colección: Temas de la democracia. Serie: Conferencia Magistrales.

HELD, David. (1992). *Modelos de democracia*. México. Editorial Patria.

PESCHARD, Jacqueline (2008). "Elecciones 2006 en México. La legitimidad disputada". En ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y GARCÍA DÍEZ, Fátima. *Elecciones y política en América Latina*. Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y Fundación Carolina.

PESCHARD, Jacqueline (2007). *Transparencia y partidos políticos*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Colección: Cuadernos de transparencia. Número 8.

SALAZAR, Luis. (2007). *El malestar en la democracia*. En PESCHARD, Jacqueline. *2 de julio. Reflexiones y alternativas*. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM y Ed. SITESA.

SCHUMPETER, J.A. (1983). *Capitalismo, socialismos y democracia. II*. España. Ediciones Orbis, S.A.

VÁZQUEZ, Daniel. (2008). *Guía de Teoría de la Democracia*. México. FLACSO.

ZOVATTO, Daniel. (2008). "Elecciones y democracia en América Latina. Balance electoral latinoamericano. Noviembre 2005-diciembre". En ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y GARCÍA DÍEZ, Fátima. *Elecciones y política en América Latina*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y Fundación Carolina.