



REPRESENTACIÓN LEGISLATIVA

Y RENDICIÓN

DE CUENTAS.

DILEMAS, RIESGOS

Y MALENTENDIDOS

11

Cuadernos de Divulgación
de la Justicia Electoral

Víctor Reynoso Angulo

**Representación legislativa
y rendición de cuentas.
Dilemas, riesgos
y malentendidos**

Víctor Reynoso Angulo

Doctor en Ciencias Sociales, con especialidad en Sociología, por el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Profesor investigador de tiempo completo en el Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política, en la Universidad de las Américas, Puebla.



324.6
R579r

Reynoso Angulo, Víctor.

Representación legislativa y rendición de cuentas:
Dilemas, riesgos y malentendidos / Víctor Reynoso
Angulo. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de
la Federación, 2012.

48 pp.-- (Cuadernos de Divulgación de la Justicia
Electoral; 11)

ISBN 978-607-708-113-5

1. Legisladores--México--Reelección. 2. Representación
política. 3. Rendición de cuentas. 4. Corrupción política. I.
Título. II. Serie.

SERIE CUADERNOS DE DIVULGACIÓN DE LA JUSTICIA ELECTORAL

Primera edición 2012.

Primera reimpresión 2013.

DR. 2012 © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,

CP 04480, delegación Coyoacán, México, DF,

teléfonos 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinación: Centro de Capacitación Judicial Electoral.

Edición: Coordinación de Comunicación Social.

Las opiniones expresadas en el presente número son responsabilidad
exclusiva del autor.

ISBN 978-607-708-113-5

Impreso en México

DIRECTORIO

Sala Superior

Magistrado José Alejandro Luna Ramos
Presidente

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa
Magistrado Constancio Carrasco Daza
Magistrado Flavio Galván Rivera
Magistrado Manuel González Oropeza
Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar
Magistrado Pedro Esteban Penagos López

Comité Académico y Editorial

Magistrado José Alejandro Luna Ramos
Presidente
Magistrado Flavio Galván Rivera
Magistrado Manuel González Oropeza
Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar
Dr. Álvaro Arreola Ayala
Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot
Dr. Alejandro Martín García
Dr. Hugo Saúl Ramírez García
Dra. Elisa Speckman Guerra

Secretarios Técnicos

Dr. Carlos Báez Silva
Lic. Ricardo Barraza Gómez

ÍNDICE

Presentación	9
Introducción	13
Representación: una misma palabra para cuestiones muy distintas	14
Corrupción y rendición de cuentas	20
La reelección inmediata y en la misma Cámara como rendición de cuentas	31
Los diputados como gestores	38
Conclusiones	43
Fuentes consultadas	45

PRESENTACIÓN

El presente artículo muestra un interesante debate acerca de los conceptos de representación y rendición de cuentas, así como de los diversos tipos de rendición de cuentas en las democracias actuales. Posteriormente, aborda el tema de la reelección como uno de los mecanismos de rendición de cuentas en México, la cual fue anulada en una reforma constitucional de 1933, y se analizan los argumentos que, aún hoy, se presentan en favor y en contra.

Reynoso aborda el concepto de la representación desde el ámbito político, primeramente, en un sentido cuantitativo: muchos individuos que son representados por unos pocos. En términos más cualitativos, el representante no tiene claridad acerca de qué intereses representar, ya que, en tanto son muchos sus representados, sus demandas son múltiples y contradictorias, de lo cual surge el famoso “dilema de Burke”: ¿a quién rinden cuentas los representantes legislativos, a sus electores o a la nación?

El propio Burke y los revolucionarios franceses coinciden en señalar que son representantes de la nación, aun cuando en ocasiones este interés general pueda contradecir a su distrito, y a pesar de que los intereses de aquél no sean fáciles de identificar. Esta complejidad de interpretación también ocurre respecto de los intereses de un distrito, aun cuando sea menor cuantitativamente que una nación. De esta respuesta resulta la paradoja antes señalada: los legisladores representan a la nación, pero son electos en su distrito, lo cual repercute en cuanto a quién debe rendir cuentas el representante. Para finalizar el primer acápite, el autor propone el riesgo de corrupción que enfrenta todo representante: dejar de representar los intereses de la nación y de sus electores para representar sus intereses personales, de grupo o de partido.

El segundo apartado del presente ensayo aborda más específicamente el tema de la corrupción política, y su concepto alude

nuevamente al tema anterior de la representación: el político deja de representar los intereses de la sociedad para representar los propios. El autor cita a Gabriel Zaid para dar el adjetivo de “moderna” a la corrupción; es decir, aquella que no se da en contextos tradicionales, “donde quienes ocupan los cargos públicos no son representantes de la sociedad, sino los dueños del poder” (Zaid 2000, 180), y, por lo tanto, si no hay representación, no existe corrupción. Mientras que en la actualidad la representación implica que el poder es público, la corrupción contraviene esto cuando los políticos usan el poder público para beneficios privados.

Frente a los distintos tipos de corrupción moderna, el autor propone la implementación de mecanismos de rendición de cuentas, los cuales se pueden dividir en verticales y horizontales. Entre los primeros se encuentran las elecciones, la prensa, la participación ciudadana y otros mecanismos de democracia semidirecta: plebiscito, referéndum y revocación de mandato. La rendición de cuentas horizontal alude a los contrapesos entre los poderes del Estado, ya sea entre el Legislativo, el Ejecutivo o el Judicial; a comisiones de derechos humanos, institutos de transparencia, contralorías y fiscalías. Estas instituciones tienen que supervisar a otras instancias burocráticas públicas y, dado el caso de corrupción, castigar a los funcionarios públicos implicados.

La ausencia o restricción de la rendición de cuentas lleva al politólogo argentino O’Donnell, citado en el presente volumen, a proponer el nombre de “democracias delegativas”, las cuales sólo cumplen con el requisito mínimo de las democracias: elecciones libres; pero incumplen otras normas de índole liberal y republicana, como la separación de la esfera pública de la privada, pero, sobre todo, de la reivindicación del gobierno honorable y eficiente.

En un tercer apartado se revisan los aspectos negativos y positivos vinculados con un mecanismo de rendición de cuentas en particular: la reelección inmediata de legisladores. Señala Reynoso que en los sistemas donde hay reelección, el político tiene incentivos más fuertes para ser sensible y responsable con sus electores, buscando mantenerse en el cargo en la siguiente

elección. Si no hay reelección, la permanencia del político dependerá de su partido. No obstante, el autor también aborda los aspectos negativos de la reelección: el cacicazgo local, el clientelismo y el fin de la disciplina de los partidos, pero indica los mecanismos institucionales que evitarían estos riesgos si se permitiera la reelección inmediata en México.

Además, analiza el origen histórico de la implantación de la no reelección inmediata de legisladores en México, remitiéndonos a 1933, al Partido Nacional Revolucionario y al jefe máximo de entonces: Plutarco Elías Calles, quien permitió que el Comité Ejecutivo Nacional de ese partido nominara a los candidatos con altísima probabilidad de ganar la elección, con lo cual se debilitaron notablemente los cacicazgos locales e hizo que la clase política se subordinara al partido, y que éste, a su vez, cediera ante el presidente de la República, quedando los ciudadanos en un segundo plano, como testigos pasivos de un nuevo régimen político.

Finalmente, el autor desarrolla el concepto y la práctica de un novedoso mecanismo de rendición de cuentas: la gestoría legislativa, la cual consiste en que los diputados se vinculen con sus representados para atender una agenda no legislativa, que involucra problemas locales. No obstante, la no reelección aún vigente en la Constitución mexicana limita mucho esta práctica, dado que no existen los incentivos para que el representante busque la aprobación de electores en una circunscripción en la que no volverá a presentarse en la siguiente elección.

En las conclusiones, el autor señala la necesidad de mejorar la calidad democrática en México, dado que los cambios de la transición se centraron en los procesos e instituciones electorales; para ello propone promover diversos sistemas de rendición de cuentas: prensa libre, participación ciudadana en múltiples vías, contrapesos de poderes, contralorías y otras instituciones fiscalizadoras.

En continuidad con el argumento anterior, Reynoso señala que la no reelección consecutiva en México es una limitación de la rendición de cuentas, ya que vincula al político más con su propio partido que con la ciudadanía, y fue introducida como

un mecanismo de control del partido oficial para devenir en un partido hegemónico. No obstante, la reelección inmediata debe estar acompañada de formas institucionales para evitar los efectos perversos y negativos (clientelismo, cacicazgo y corrupción) que pueden proceder de este mecanismo de rendición de cuentas vertical.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

INTRODUCCIÓN

Las democracias modernas son democracias representativas. Hay propuestas e intentos de ir más allá de la representación hacia formas de democracia directa. Es posible adoptar esos mecanismos de democracia sin representantes, pero es claro que serán un complemento de la representación, no una sustitución de la misma. Formas como el referéndum, el plebiscito y la revocación de mandato pueden complementar la representación democrática, pero no sustituirla.

Toda representación, pública o privada, entraña el riesgo de corrupción. Para evitar ese riesgo se han generado mecanismos de rendición de cuentas. No siempre es claro en qué consisten, qué es la corrupción, qué tanto es ésta una cuestión personal, cultural o institucional, cómo la rendición de cuentas puede evitarla.

Para comprender todo lo anterior hay que empezar desde luego por entender qué es la representación. Distinguir dos formas de representación fundamentales, la pública y la privada. Ver en qué sentido el riesgo de corrupción está presente en ellas, y qué entendemos por corrupción. Definir rendición de cuentas y vincularlo a las cuestiones anteriores (representación y corrupción). Definir también el clientelismo o patronazgo, una forma de representación no democrática.

Y todo esto vinculado a un tipo particular de representantes, los diputados federales; que en México, junto con contados casos en el mundo, tienen una peculiaridad: les está prohibida la reelección inmediata y en la misma Cámara.

Este cuaderno aborda estos temas. Parte de la idea de representación política, la distingue de los otros tipos de representación y señala los vínculos entre ella y la corrupción. Sigue después con los distintos mecanismos de rendición de cuentas, indispensables en todo sistema representativo. Continúa, ya analizando el caso mexicano, con la reelección como un mecanismo de rendición de cuentas, y presenta los argumentos en favor y en contra para que en nuestro país se vuelva a esa norma, anulada por una reforma constitucional en 1933.

Como todos los temas importantes en la política, los aquí tratados no son simples. No pueden manejarse en forma aislada, pues

están imbricados con otros. Implican, además, dilemas o contradicciones: alcanzar alguno de nuestros objetivos puede significar no lograr otros. Para tratar esa complejidad es necesario, ante todo, plantear las cuestiones con claridad. La claridad no es sinónimo de simplismo, así como la oscuridad no es sinónimo de complejidad. Ante realidades complejas se debe empezar por plantear claramente los problemas que implican. Ése es uno de los objetivos de este texto.

Un último comentario. En el paso del siglo xx al xxi se discutió mucho en México sobre el acceso al poder, específicamente, sobre la calidad de las elecciones mexicanas. Además, se actuó, dando lugar a importantes reformas electorales. Los logros fueron notables y han permitido múltiples alternancias, en lo federal y lo local. Ahora la discusión está en el ejercicio del poder. No es un tema ajeno al del acceso, como se verá. Lo implica. Pero exige ir más allá, a cuestiones como la rendición de cuentas. Dicho de otra manera: los cambios de la últimas décadas dieron a México una democracia electoral, pero una democracia de calidad precaria o deficitaria; sigue ahora mejorar la calidad de la democracia en nuestro país. Los temas tratados aquí son parte de ese propósito.

REPRESENTACIÓN: UNA MISMA PALABRA PARA CUESTIONES MUY DISTINTAS

Representar es presentar y defender los intereses de otra o de otras personas. La cuestión parece simple, pero no lo es. Para aclararla conviene distinguir los principales tipos de representación y así tener clara la idea que aquí nos interesa, la representación política. Se han distinguido tres formas muy distintas de representación: la sociológica, la jurídica y la política (Sartori 1992, 225).

TRES TIPOS DE REPRESENTACIÓN: SOCIOLÓGICA, JURÍDICA Y POLÍTICA

La representación sociológica tiene que ver con la semejanza o similitud entre el representante y sus representados. La clase social,

el género, la religión o el grupo étnico son ejemplos comunes de esta forma de representación. El porcentaje de diputados que son obreros, campesinos, mujeres, católicos o pertenecientes a un determinado grupo étnico habla de la forma en que esos grupos están representados. La idea de representatividad expresa esta forma de representación. Sin duda tiene que ver con la política, pero no es la representación política propiamente dicha. No es la que aquí interesa, se verá más adelante por qué.

La representación jurídica se da cuando una persona o un grupo de personas contratan a un representante, generalmente un abogado, para defender sus intereses. Es relativamente simple, por un lado, porque generalmente es una relación uno a uno (cliente-abogado) o algunos con uno (clientes-abogado). Pero sobre todo porque los intereses que representa son, generalmente, bastante claros. En un juicio laboral, de divorcio o penal, suele estar definido lo que el cliente busca lograr o evitar. Es una representación de mandato o delegación: el representante es mandado, es decir, es mandatario, y tiene una encomienda clara y específica.

La representación política es más compleja. En primer lugar, por la cuestión cuantitativa: nunca es uno-a-uno, sino muchos, a veces millones o decenas de millones, a uno o a unos cuantos. Segundo, y derivado de lo anterior, porque los intereses que representa no suelen ser claros; son extraordinariamente numerosos y diversos; muchos de ellos, contradictorios. Por eso, a diferencia de lo que normalmente ocurre en la representación jurídica, el representante político enfrenta dilemas, es decir, exigencias contradictorias.

Una revisión del surgimiento histórico de la representación política puede aclarar lo anterior. Dicha representación fue tomando forma a lo largo de los siglos en los parlamentos europeos. En un principio, los parlamentos tenían una representación que puede considerarse más privada que política. En ellos se expresaban los intereses de los distintos grupos de la sociedad medieval: nobleza, burguesía, gremios, clero. Su función no era gobernar. No tomaban decisiones de gobierno. Expresaban intereses particulares (los del grupo de cada representante) frente a quien gobernaba, que era el rey.

Pero con el tiempo los parlamentos europeos fueron pasando de estas funciones meramente representativas de intereses particulares, a ejercer funciones de gobierno. El poder del rey fue declinando hasta desaparecer o tener un papel simbólico, como hoy en Gran Bretaña o España.

Este cambio coincide con la consolidación de las naciones europeas, situación fundamental para la representación política, pues los miembros del parlamento, al volverse gobernantes, dejarán de representar a grupos particulares para pasar a representar a la nación. Lo que da lugar a lo que se podría llamar “la cuestión de Burke”, en referencia a Edmund Burke, destacado pensador y político británico que planteó un asunto fundamental para el tema que se trata aquí: ¿a quién rinden cuentas los diputados o miembros del parlamento, a sus electores o a la nación?

LA CUESTIÓN DE BURKE: NACIÓN Y REPRESENTACIÓN

La respuesta de Burke es clara. En un discurso dirigido a los electores de su distrito, escrito en 1774, reconoce que un representante debe

vivir en la unión más estrecha, la correspondencia más íntima y una comunicación sin reservas con sus electores. Sus deseos deben tener para él un gran peso, su opinión un máximo respeto, sus asuntos una atención incesante. Es su deber... sobre todo preferir, siempre y en todas las ocasiones el interés de ellos al suyo propio... (Burke 1984, 312).

Hasta aquí aparentemente no hay nada polémico y todos podríamos estar de acuerdo: lo dicho por Burke es la expresión de un político, de un representante, responsable y comprometido con sus electores. Pero no es esta profesión de cercanía, compromiso y responsabilidad con los ciudadanos de su distrito lo que ha hecho famoso al texto de Burke y le ha dado un lugar entre los clásicos de la literatura política. Es más bien lo que añade después, y que es el

objetivo central de su famoso discurso: la autonomía que el representante debe tener respecto a quienes lo eligieron. El representante electo nunca debe sacrificar “su opinión imparcial, su juicio maduro y su conciencia ilustrada” a sus electores ni a nadie más.

Así, la tesis de Burke se resume en que sobre el parecer de los ciudadanos del distrito deben prevalecer la opinión, el juicio y la conciencia del legislador. El núcleo de su argumento es que éste representa a la nación, no a su distrito. Aunque electo en éste, el legislador representa a aquélla: al todo, no a la parte. Debe estar atento a las opiniones de los habitantes de su distrito, pero debe decidir en función de los intereses de la nación. De ahí la célebre afirmación de Burke:

El Parlamento no es un *congreso* de embajadores que defienden intereses distintos y hostiles, intereses que cada uno de sus miembros debe sostener, como agente y abogado, contra otros agentes y abogados, sino una *asamblea* deliberante de *una* nación, con *un* interés: el de la totalidad; donde deben guiar no los intereses y prejuicios locales, sino el bien general que resulta de la razón general del todo (Burke 1984, 312).

Los diputados representan pues a la nación, no a su distrito. No pueden llevar un mandato imperativo de sus electores. Tienen que actuar en función del interés nacional, que en ocasiones puede contradecir al de su distrito. Tienen que estar dispuestos a cambiar su punto de vista (“su opinión imparcial, su juicio maduro y su conciencia ilustrada”) si las deliberaciones del parlamento los llevan a ese cambio.

Esta posición de Burke contradice el “mandato imperativo” o representación mandatada, que es la situación de los representantes en los parlamentos medievales, y también de la representación jurídica. El representado da un “mandato” específico al representante, y éste no puede cambiarlo. El término es poco usado fuera de Europa, pero en el viejo continente es un tema primordial cuando se habla de representación política (Bobbio 2005, 30-1; Sartori 1992, 226-7). Es interesante la coincidencia, en lo que respecta al rechazo

del mandato imperativo, entre la posición de Burke y la de los revolucionarios franceses.

Edmund Burke fue uno de los primeros y más agudos críticos de la Revolución francesa. Pero en este punto, en el rechazo al mandato imperativo y en la idea de que el legislador no representa a un distrito, sino a la nación, coincide con los revolucionarios franceses. La constitución francesa de 1791 era clara al respecto: los “representantes nombrados por las circunscripciones no representan a una circunscripción particular, sino a la nación entera” (Sartori 1992, 226).

Se dirá que la nación es una abstracción, no algo concreto, que los intereses nacionales nunca son claros. Sobre lo primero hay que matizar. Ciertamente toda nación es una especie de “construcción”, una “comunidad construida” o “imaginada” (Anderson 1993). Pero sí tiene concreción: habitantes, territorio, intereses. En lo que hay que estar de acuerdo es en que los intereses de la nación no son siempre claros. En ocasiones una política puede beneficiar a las mayorías en el corto plazo, pero perjudicarlas en el largo.

Por otro lado, es imposible que todas las políticas beneficien por igual a todos los integrantes de una nación, y que no perjudiquen a ninguno. Se pueden dar muchos ejemplos de esta complejidad: mantener una empresa petrolera, como Petróleos Mexicanos (PEMEX), como propiedad del Estado, o buscar formas de propiedad mixtas, como en el caso de Petróleos Brasileños (Petrobras); eliminar un impuesto como la tenencia de automóviles, que beneficia a los propietarios pero merma las finanzas públicas; hacer las colegiaturas deducibles de impuestos; flexibilizar la ley laboral, con lo que se perjudicaría en el corto plazo a algunos trabajadores pero con lo que se podría dinamizar la economía...

Los ejemplos pueden multiplicarse, pero bastan éstos para dejar claro que la representación de los intereses de la nación no es ni será un asunto simple. Lo que hace que la política sea algo complejo y, por lo mismo, interesante. A esta complejidad se añade que los representantes tienen la tentación continua de dejar de representar tanto a la nación como a su distrito para representar a sus propios intereses, personales o de grupo. Pero eso lo veremos en el siguiente apartado.

Si los intereses de una nación son diversos, complejos y, en ocasiones, contradictorios, ¿qué pasa con los de un distrito electoral? En principio, por razones de cantidad, serían más simples: hay menos personas y grupos en un distrito que en una nación. Pero sería muy raro que los intereses de todos los habitantes de un distrito coincidieran, que fueran homogéneos. Lo dicho para la nación puede aplicarse al distrito: no es fácil o no es posible en algunas cuestiones tener claro cuál es el interés de los ciudadanos que en él viven, pues en ocasiones una política determinada beneficiará a algunos de ellos y perjudicará a otros; será apoyada por la opinión de unos y rechazada por la de otros.

Ciertamente, la cuestión de Burke plantea una paradoja, que dará lugar a un dilema: los legisladores representan a la nación, pero son electos en su distrito. Paradoja y dilema que se expresan en la pregunta sobre a quiénes deben rendir cuentas y cuándo se considera que la elección es un mecanismo de rendición de cuentas. Se verá más adelante.

Por ahora, y con lo dicho hasta aquí, se puede reflexionar sobre una frase que suele oírse o leerse de vez en cuando, como crítica sobre todo a los diputados o a los poderes legislativos en general: “yo no me siento representado”, se dice después de analizar la composición y el comportamiento de los legisladores.

Puede hacerse esta afirmación desde la óptica de la representación sociológica. Las mujeres representan 51% de la población del país, y tan sólo 27.6% de los diputados federales y 23.4% de los senadores: hay una clara sobrerrepresentación de los varones, por lo que, desde la óptica estricta de la representación sociológica de género, las mujeres no se deben sentir debidamente representadas. Lo mismo se podría decir si analizamos otros grupos, ya sean étnicos, por preferencias sexuales, religiosas, por clases sociales, etcétera. La importancia de cada uno de éstos variará según nuestras ideas y valores, pero lo importante aquí es que esta peculiar representación, la sociológica, no coincide con la política.

Pudiera ser que alguien no se sintiera representado por los legisladores pensando en la representación jurídica, en la relación uno-a-uno que se da cuando una persona contrata a un abogado

para representarlo en un caso particular. Pudiera ser que sintiera que los legisladores no les están resolviendo sus problemas particulares. Pero este tipo de representación es imposible en un órgano político, por las razones ya señaladas: unos cuantos centenares de legisladores no pueden representar uno-a-uno los intereses de decenas de millones de ciudadanos. No sólo por la gran cantidad de éstos, sino porque es inevitable que dichos intereses entren en contradicción y que, por tanto, sea imposible satisfacer a unos sin perjudicar a otros.

La expresión “yo no me siento representado” se hace muy compleja y problemática cuando se deja de lado las representaciones sociológica y jurídica y se pasa a la política. Puede ser que yo esté en favor de las empresas públicas y, por lo tanto, en favor de expropiar las grandes empresas privadas: bancos, televisoras, telefónicas, cadenas comerciales. Si los legisladores no las expropián, no me sentiré representado. O puede ser que yo esté en contra de los monopolios, sean públicos o privados —por tanto, contra la propiedad estatal de empresas como PEMEX y la Comisión Federal de Electricidad— y no me sentiré representado si se mantienen.

Los ejemplos anteriores, extremos pero realistas, ilustran la complejidad de la representación política. Hay otro factor que complica más esta situación, ya mencionado al señalar el riesgo de corrupción en toda representación: el legislador puede dejar de representar tanto los intereses de la nación como los de sus electores para representar sus intereses personales, de grupo o de partido. Es una tentación permanente de todo representante. Es una de las nociones de corrupción, y una exigencia de un tema crucial en la política contemporánea, la rendición de cuentas.

CORRUPCIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

IDEA DE CORRUPCIÓN

La corrupción puede definirse de varias maneras. En el lenguaje común, el término hace referencia a una acepción muy cargada de valor: putrefacción, descomposición, podredumbre, decadencia.

Es un significado que viene desde los antiguos griegos, y se refiere a “la idea de un organismo político sano que sufre una degeneración progresiva” (Whitehead 2011, 162). Un riesgo propio de todo sistema político, o “constitución”, en el sentido en el que se usaba el término en la Grecia de Licurgo: “Así como el óxido corroe al hierro, y la polilla y el comején se comen la madera... del mismo modo cada constitución posee su propio vicio inherente e inseparable (Licurgo en Whitehead 2011, 162).

Hay un significado interesante en la aplicación del término a la política y en general a la vida en sociedad. Según Lomnitz, está en la palabra latina *corrompere*, que literalmente significa “romper juntos”. El mismo autor enumera ocho significados que la palabra corrupción ha tenido (Lomnitz 2000, 13).

En las ciencias sociales contemporáneas el contenido del término pretende y debe ser más claro y analítico que el que se utiliza en el lenguaje común. Se trata, en primer lugar, de precisar a qué fenómeno nos referimos, y distinguirlo de las distintas formas de deterioro o degeneración que pueden darse en la vida política y social. En segundo lugar, la definición del concepto debe ir a la explicación y comprensión del fenómeno, no sólo al juicio o al rechazo.

De acuerdo con lo anterior, una definición de corrupción pertinente la considera como la propiedad privada de los recursos y las funciones públicos (Zaid 2000). Es decir, cuando los representantes del público, los políticos dentro de un sistema representativo, se apropian de los recursos y las funciones públicas para convertirlas en privados: cuando dejan de representar los intereses de la sociedad para representar los propios. Es por eso que la corrupción política es inseparable de la representación.

Las formas de corrupción política son muchas y diversas, tantas como funciones públicas hay. Cobrar por un trámite que debería ser gratuito, exigir un pago en efectivo en lugar de aplicar una multa, presionar a un particular para que realice un pago amenazándolo con aplicar una sanción legal, son formas de corrupción que tocan directamente al ciudadano. Hay otras menos visibles, como incorporar a la nómina de los gobiernos a personas que cobran sin trabajar, y realizar pagos de servicios públicos con comisiones

ocultas e ilegales (el famoso “diezmo”: el proveedor del gobierno paga parte de lo que recibe al funcionario público que realizó la compra), menos visibles, pero sin duda más onerosas para el erario público, pues la cantidad de dinero en ellas es mucho mayor, además del perjuicio que causan al correcto funcionamiento de los gobiernos.

Ya definida o delimitada la corrupción de esta manera, hay varias teorías o perspectivas desde las cuales se le explica. Tres son las más relevantes: la culturalista, la individualista y la institucionalista. Para la primera la corrupción es una cuestión cultural, es decir, propia de algunas culturas y ajena a otras. De acuerdo con ella, la corrupción existe o ha existido como algo generalizado en ciertas áreas y naciones, como la Europa mediterránea y América Latina, y sólo como algo excepcional en otras zonas, como los países nórdicos y los anglosajones.

Para la perspectiva individualista, la corrupción, más que propia de naciones, sociedades o culturas, es característica de algunos individuos. En toda sociedad y época, aunque en proporciones muy variables, hay o puede haber gente corrupta.

Finalmente, para la perspectiva institucionalista la corrupción dependerá de los actos corruptos, esto es, de si el uso de bienes y funciones públicos para favorecer los intereses privados son sancionados o no. Es decir, si hay o no instituciones (las leyes y las organizaciones que hacen que se cumplan) que castigan los actos corruptos. Si un funcionario tiene la posibilidad de llevarse a su cuenta personal millones de pesos y la probabilidad de que sea castigado es mínima o nula, es muy probable que se los lleve. Si, por el contrario, la probabilidad de que acabe en la cárcel es alta, no lo hará. Independientemente de su cultura social o valores personales.

Las tres perspectivas no son incompatibles. Es posible integrarlas hasta cierto punto. Distinguiendo por ejemplo formas de corrupción: en principio, la corrupción social y la individual. Cuando la corrupción es generalizada, cuando es un “uso y costumbre”, es decir, cuando es normal que los funcionarios públicos y sus allegados se beneficien en lo privado de los recursos públicos, estamos ante una corrupción social. Cuando hay individuos

aislados que buscan beneficios personales a costa de lo público, a veces con éxito, a veces no, entonces se trata de casos de corrupción individual.

Gabriel Zaid ha hecho una interesante conceptualización de las dos formas de corrupción. A la primera le llama “moderna” y a la segunda “tradicional” (Zaid 2000, 180). Empecemos con la segunda, que es la más clara: siempre ha habido y habrá personas corruptas, en cualquier sociedad y sistema político. La corrupción tradicional puede darse tanto en la representación privada o jurídica como en la pública o política. En el caso de la última, habrá sociedades en las que esas personas serán la excepción y muy probablemente serán castigadas.

La corrupción “moderna”, por el contrario, es algo generalizado, sistemático, parte de las reglas no escritas, de los usos y costumbres de la sociedad y del sistema político.

¿Por qué se considera que este tipo de corrupción es “moderna”? Porque no existe en las sociedades tradicionales, donde quienes ocupan los cargos públicos no son representantes de la sociedad, sino los dueños del poder. Si no hay representación, si el cacique, rey, emperador o señor feudal no representa los intereses de todos, no puede haber corrupción. En situaciones donde quien ocupa el poder político es “el dueño de la casa” (Olson 1993) no hay apropiación privada de los bienes públicos, porque no hay bienes públicos: todo es propiedad privada del político en el poder.

Las ideas de la modernidad negaron lo anterior a partir de la idea de la soberanía popular. El poder es del pueblo, es público, y el monarca es sólo su representante. Pero la idea no transformó la realidad de manera inmediata. Más bien creó un desfase: los monarcas siguieron actuando como los “dueños de la casa”, por un lado, y, por otro, se fue generalizando la idea de que el poder es público, de que los políticos son representantes del pueblo y deben actuar en función de los intereses de éste. Hubo un periodo de transición, de varios siglos, en el que este desfase estuvo vigente en diversos grados. Las sociedades que han completado el ciclo han logrado, por diversos mecanismos de rendición de cuentas, que los políticos representen realmente los intereses públicos. Hay

sociedades que no lo han hecho, o que han tenido regresiones, y en ellas se da la corrupción moderna: por un lado, la idea de que los políticos son representantes del interés público, por el otro, la realidad de una corrupción sistemática: políticos que usan el poder público para beneficios privados.

La visión de Zaid deja claro que hay una corrupción tradicional o individual que siempre va a existir. Lo que hace indispensable, hay que añadir, que existan mecanismos de rendición de cuentas. Pero además ofrece una perspectiva distinta de la corrupción generalizada, como uso y costumbre: más que propia de ciertas culturas, es una transición de larga duración que se ha dado en las sociedades occidentales. No es un proceso mecánico, necesario, automático. Es un cambio de largo plazo, que exige cambios en distintos niveles de la sociedad.

La perspectiva institucionalista es compatible con las anteriores. Las instituciones son reglas que estructuran la acción humana. Lo hacen mediante un sistema de premios y castigos. Si un funcionario público puede aumentar su patrimonio familiar apropiándose de manera ilícita del presupuesto público y la probabilidad de que sea castigado es inexistente, es decir, si el arreglo institucional en el que se encuentre permite que obtenga beneficios privados a partir de los bienes públicos, se trata de una situación de corrupción sistemática, moderna. Ha llevado a las sociedades mucho tiempo y esfuerzo crear el arreglo institucional en el que las funciones públicas sean realmente de beneficio general. La posibilidad de corrupción individual o tradicional siempre existe. También el regreso a la corrupción sistemática. Es necesario crear y mantener los mecanismos de rendición de cuentas que la eviten.

Lo dicho anteriormente puede ilustrarse mediante una frase de Felipe Calderón, presidente de México de 2006 a 2012. Antes de eso, cuando era presidente del Partido Acción Nacional (PAN) (1996-1999) y éste empezaba a dejar de ser oposición para ocupar posiciones de poder, expresó: "La proximidad del poder hizo que en el PAN saliera el priista que todos llevamos dentro".

El PAN fue un partido de oposición prácticamente durante sus primeros 50 años de existencia (1939-1989). Su función principal

fue criticar al Partido Revolucionario Institucional (PRI), que, en contraste, mantuvo el monopolio del poder. Todas las críticas a la corrupción eran, por tanto, críticas al PRI. El PAN estaba ajeno al problema. Conforme fue acercándose al poder, ganando elecciones de gobernador, por ejemplo, la corrupción, en el sentido aquí señalado de uso de bienes públicos para fines privados, fue accesible también para los panistas. Lo que antes era imposible para ellos, se volvió una posibilidad.

La frase de Calderón no necesariamente se refiere a este riesgo, o no sólo a él. Un partido de oposición sin la posibilidad de acceder al poder atrae a cierto tipo de militantes; un partido en el poder atrae a otros muy distintos. La diferencia está en el tipo de incentivos que mueven a las personas a entrar en un partido o en otro. Cuando se entra en una organización, política o no, sin la posibilidad de acceder a cargos de poder o incrementar los ingresos personales, el incentivo generalmente es un propósito. Cuando se ingresa a una organización a cambio de una remuneración, un cargo, o bien, de la alta probabilidad de obtenerlos, los incentivos son éstos: ingresos económicos, cargos (Wilson 1995).

Lo que vio Calderón como presidente del PAN y que expresó en su frase seguramente fue eso: militantes, nuevos o viejos, que antes daban su tiempo y su trabajo a cambio de nada, ahora buscaban los beneficios que da el acceso al poder: cargos públicos, buenos sueldos. No necesariamente corrupción, pero también al menos la posibilidad de convertir los bienes públicos en privados.

No se trata de una peculiaridad de los panistas, ni de los priistas, sino de todo individuo que tiene la posibilidad de acceder a cargos públicos. En gobiernos representativos, donde los funcionarios no son dueños del cargo, sino representantes de la sociedad, el riesgo de corrupción es permanente. No es asunto cultural de un partido, de un país o de una región, sino un riesgo de todo sistema representativo. Aunque ciertamente la corrupción reiterada se convierte en una costumbre, en una "segunda naturaleza" (Escalante 2007), en algo "normal" en ciertas naciones y grupos.

Lo que aquí interesa es enfatizar lo ya dicho: la corrupción no es algo exclusivo de determinadas culturas, grupos o partidos políticos,

sino un riesgo permanente de todo sistema representativo. Hay sistemas políticos que han logrado excluir la corrupción sistémica, por medio de un conjunto de sistemas de rendición de cuentas, verticales y horizontales, formales e informales. Un tema que se tratará más adelante. Hay que volver, por lo pronto, a los legisladores.

En el Poder Legislativo las formas de corrupción tienen que ver con la influencia política de los legisladores y con la aprobación de leyes que favorezcan a particulares en lugar de al interés público. Entre las primeras formas están las recomendaciones para favorecer de manera ilegítima o ilegal a ciertas personas, ya sea en las nóminas del gobierno o en la contratación de servicios por parte de los gobiernos. Entre las segundas, la aprobación de determinadas leyes que benefician a grupos o individuos poderosos en detrimento del interés de la nación, y, desde luego, la no aprobación de legislaciones que beneficiarían el interés nacional pero que perjudican a intereses particulares poderosos.

Otra forma de corrupción, de beneficiar a intereses privados sacrificando a los públicos, puede ser la llamada partidocracia: priorizar el interés de los partidos políticos por encima de los nacionales. Una forma pertinaz, una amenaza constante, pues los legisladores tienen que, para ser tales, estar dentro de un partido y tener una buena posición en el mismo. Cabe señalar que la partidocracia es una forma de un fenómeno más general, la merecracia: el poder de las partes (Bobbio 2005, 149).

Otra forma más simple, aparentemente, pero por lo mismo más frecuente y no por ello menos riesgosa, es la falta de responsabilidad y profesionalismo del legislador. Un legislador no sólo sin aptitudes para el cargo (lo que no sería estrictamente corrupción, sino vulgar ineptitud), sino que dedique su tiempo y sus recursos como funcionario público para provecho personal y de sus relaciones particulares.

Frente a este riesgo de todo sistema representativo la práctica y la teoría política han planteado una vieja cuestión: la rendición de cuentas. Un conjunto de mecanismos con el objetivo general de evitar la perversión de la representación política ya mencionada.

RENDICIÓN DE CUENTAS: VERTICAL Y HORIZONTAL

Por lo ya dicho es claro que siempre que se habla de representación debe hablarse del riesgo de corrupción (de que el representante se represente a sí mismo, en lugar de a sus representados) y de la necesidad de mecanismos de rendición de cuentas. Éstos se han dividido en dos grandes tipos: vertical y horizontal. La rendición de cuentas vertical se da entre los políticos y la sociedad. Es el caso de las elecciones libres y periódicas, donde distintos partidos y políticos compiten por el voto ciudadano para llegar al poder. Esta competencia, sustancial a una forma de democracia —aquella como competencia entre élites— es una forma de rendición de cuentas, porque los políticos o partidos se someten al juicio de las urnas, y si las cuentas que rinden son malas (o peores, o no tan buenas, que las de sus opositores), perderán la elección.

La elección como mecanismo de rendición de cuentas tiene una virtud y un defecto. Su virtud: es un mecanismo muy poderoso, porque da y quita el poder. Su defecto: es un mecanismo burdo, poco fino, que no puede matizar ni distinguir qué se ha hecho bien y qué tan bien, y qué se ha hecho mal y qué tan mal. Es un mecanismo de “todo o nada”: voto por ti o por alguno de tus adversarios (o me abstengo).

Otro mecanismo de rendición de cuentas vertical es la prensa en sus distintas versiones. Habría que incluir ahora a las redes sociales en internet, que al parecer están jugando y jugarán un papel fundamental en la política, como pudo verse en los diversos movimientos políticos que han desafiado a las dictaduras de países árabes a partir de 2011. No es tan poderoso como el mecanismo electoral, no da y quita el poder en un solo proceso (aunque sin duda influye en las elecciones y por ese medio en el acceso o en la pérdida del poder). Pero sí es más sutil, puede precisar distintos temas, ponderarlos, matizarlos.

Un tercer mecanismo de rendición de cuentas vertical se da entre los representantes y la sociedad civil organizada. Aquí la rendición es más específica, o especializada. Se da entre acciones de gobierno o legislativas y organizaciones que defienden algún

tema en particular. Los temas pueden abarcar cualquier problema público: medio ambiente, transparencia, equidad de género, seguridad pública.

Hay que añadir a estos mecanismos los procedimientos de la democracia semidirecta: plebiscito, referéndum y revocación de mandato. A pesar del entusiasmo que hoy suscitan entre algunos grupos, se trata de mecanismos limitados a decisiones específicas y, en cierto sentido, excepcionales. En ninguna sociedad han sido o son formas habituales de rendición de cuentas (Prud'Homme 1997). Han sido decisivos, ciertamente, en cuestiones excepcionales pero importantes, como el plebiscito que dio lugar a que Pinochet dejara la presidencia de Chile en 1988.

A la rendición de cuentas vertical se le ha precisado con un adjetivo: descendente (Whitehead 2011, 130 ss.). Esto para distinguirla de las diversas formas de responsabilidad o rendición de cuentas "ascendentes", propias de algunas organizaciones, como la iglesia católica, de los imperios, y, en última instancia, del principio del derecho divino de los reyes, que sólo eran responsables ante Dios (Whitehead 2011, 130 ss.).

En una sociedad democrática los mecanismos de rendición de cuentas vertical son indispensables. No hay democracia sin elecciones libres, periódicas y competidas; tampoco la hay sin prensa libre y plural, ni sin participación ciudadana. Pero son insuficientes.

Esta insuficiencia, observada en las jóvenes democracias de América Latina, llevó a Guillermo O'Donnell a hablar de democracias delegativas: sistemas políticos en los que los gobernantes pueden ser electos democráticamente, pero que una vez en el poder éste se les "delega" totalmente, de manera que pueden ejercerlo sin balances ni contrapesos (O'Donnell 1993 y 1998). Para evitar esta situación existen las instituciones de la rendición de cuentas horizontal.

Ya no es entre políticos y sociedad, sino entre distintas instituciones políticas. Guillermo O'Donnell ha definido la rendición de cuentas horizontal como:

la existencia de organismos del Estado, legalmente habilitados y con la capacidad política adecuada, para realizar acciones que van desde la supervisión rutinaria hasta sanciones penales o la destitución, en relación con las acciones u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que puedan ser calificadas como ilegales (O'Donnell 1998, 11).

La clásica división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial es parte de la rendición de cuentas horizontal. Es la parte macro, por decirlo de alguna manera, y, en este sentido, la más importante. Pero es insuficiente. Para que el sistema de balances y contrapesos que da lugar a la rendición de cuentas horizontal funcione en las sociedades modernas se requiere de toda una red de instituciones, que abarca a los tres poderes mencionados, pero también a comisiones de derechos humanos, institutos de transparencia, contralorías, fiscalías. Pueden adquirir distintos nombres, pero su objetivo es el mismo: ser instituciones del Estado con la capacidades que van desde la supervisión hasta la destitución y el encarcelamiento del o de los funcionarios públicos que incurran en faltas graves.

Aunque en este cuaderno interesa ante todo la rendición de cuentas vertical —y específicamente la electoral, pues es el principal vínculo entre un diputado y la ciudadanía— considerar a otros tipos de rendición de cuentas es importante por dos razones. Primero porque la rendición de cuentas no consiste en un conjunto de instituciones aisladas, sino en una “red de agencias” (O'Donnell 1998, 13), una compleja interrelación de organizaciones e instituciones que se apoyan y refuerzan entre sí. Segundo, y sobre todo en el caso de sistemas democráticos jóvenes o tardíos, porque en éstos suele haber una brecha entre el país legal y real, entre las normas escritas generalmente importadas de otros sistemas y las que realmente estructuran la acción de políticos y ciudadanos. Parte de la historia política latinoamericana es la lucha por cerrar la brecha entre reglas escritas y vigentes.

Para terminar este apartado cabe hacer una reflexión sobre las democracias delegativas. Se trata de sistemas políticos en los que

los gobernantes y legisladores son nombrados en elecciones libres, periódicas y con competencia. Es por esto que se les considera sistemas democráticos. Pero una vez que llegan al poder, los funcionarios electos no están sujetos a sistemas de rendición de cuentas: el poder les es delegado hasta la próxima elección, cuando nuevamente se someten al juicio de los ciudadanos.

Las democracias delegativas tienen lugar en los sistemas producto de la tercera ola de la democratización: América Latina y Europa Oriental, principalmente. Se ha explicado su carácter por el énfasis excesivo y casi único en lo electoral, descuidando los otros sistemas de rendición de cuentas, ya señalados. O'Donnell ha sugerido que este desequilibrio también se debe al predominio de la tradición democrática sobre las tradiciones liberal y republicana. Las democracias consolidadas en la actualidad son una mezcla de las tres tradiciones, tan imbricada que resulta difícil distinguirlas. Pero es posible hacerlo: la democracia es, ante todo, la regla de la mayoría; el liberalismo, la defensa de los derechos individuales y de la esfera privada frente a la pública; el republicanismo, la reivindicación de la vida pública, del gobierno honorable y eficiente.

El énfasis exclusivo o excesivo en lo electoral, en la parte estrictamente democrática de las poliarquías o democracias modernas, ha descuidado la rendición de cuentas, cuestión más afín a las tradiciones liberal y republicana (O'Donnell 1998, 3-9).

Es necesaria una reflexión importante, más ahora que la cuestión de la rendición de cuentas ha adquirido importancia en las nuevas democracias, como es el caso de México. Como bien lo plantea Whitehead, la responsabilidad (como el traductor de su libro llama a la rendición de cuentas) es un medio, no un fin en sí mismo. Un medio para tener gobiernos más responsables y eficaces. Si no se tiene en cuenta esto se corre el riesgo de tener lo que él llama "demasiada" responsabilidad o la responsabilidad "equivocada". Esto sucede cuanto el exceso de normatividad dificulta las labores de gobierno (Whitehead 2011, 140).

LA REELECCIÓN INMEDIATA Y EN LA MISMA CÁMARA COMO RENDICIÓN DE CUENTAS

Sólo hay tres países en el mundo en los que no se permite la reelección consecutiva de los legisladores: Costa Rica, Filipinas y México. A los que se podrían añadir 18 de las 50 entidades de Estados Unidos, que la prohibieron a principios de la década de 1990 (Dworak 2003, 156, 186). En este apartado se revisará la importancia de la reelección inmediata de legisladores como mecanismo de rendición de cuentas, el origen de su prohibición en nuestro país y los argumentos en favor y en contra para que se vuelva a aceptar.

LA REELECCIÓN COMO RENDICIÓN DE CUENTAS

Lo menos que se le pide a la democracia es que sea un sistema que permita el cambio de los políticos en el poder sin derramamiento de sangre. Esta cualidad mínima de la democracia ha dado lugar a la llamada democracia minimalista, que se encuentra en los textos clásicos de dos austriacos, Karl Popper y Alfred Schumpeter, y que ha sido formulada de manera interesante por Gabriel Zaid en su crítica a las luchas violentas por el poder:

Quando los de arriba no se ponen de acuerdo, pueden tomar las armas unos contra otros (y usar a los de abajo como carne de cañón) o pueden someterse a un concurso electoral (y usar a los de abajo como votantes). No hay duda alguna de qué prefieren los de abajo (Zaid 1988, 216).

Esta civilización de la disputa por el poder es en sí misma una justificación de la democracia. Pero desde la perspectiva de la rendición de cuentas la democracia electoral y representativa puede y debe dar mucho más. El hecho de que, para llegar al poder, los políticos tengan que ganar el voto de las mayorías los hace, en principio, más sensibles y más responsables ante los intereses de esas mayorías. Es decir, hace probable que gobiernen mejor en el sentido de resolver los problemas de la sociedad.

Para eso las elecciones deben tener ciertas características: ser libres y periódicas. Si son controladas, si el político tiene la posibilidad de definir el resultado manipulando las cifras, entonces no tendrá por qué ser sensible y responsable ante la población. Si no son periódicas, si hay una sola elección o hay elecciones cada vez que el político en el poder lo decida, tampoco funcionará el mecanismo de rendición de cuentas: éste sólo tendrá sentido si realmente refleja las opiniones de los ciudadanos y si se realiza periódicamente.

¿Qué relación tiene todo esto con la reelección? En los sistemas donde existe, el político en el cargo tiene incentivos más fuertes para ser sensible y responsable: si gobierna adecuadamente, o, precisando, si las mayorías perciben que ha gobernado o legislado adecuadamente, entonces ganará la elección y se mantendrá en el cargo. Si no hay reelección, el mecanismo permanece pero debilitado, pues ya no es el político en persona quien se juega su permanencia en el poder, sino su partido.

ORIGEN DE LA NO REELECCIÓN DE LOS LEGISLADORES EN MÉXICO

En cuanto a los diputados federales en México, hay que recordar que el principio maderista de la no reelección no se refería a ellos, sólo al presidente de la República. La Constitución de 1917 permitía la reelección inmediata de legisladores y de los integrantes de los cabildos (presidente municipal, síndico y regidores), y nunca se planteó prohibirla en la asamblea constituyente (Weldon 2004, 574). Es importante tener esto claro, para desvincular la no reelección de legisladores de la Revolución Mexicana de sus causas y sus ideales. Detrás de la no reelección de diputados no hubo “un millón de muertos”. Nadie derramó sangre para que los legisladores mexicanos no se reeligieran. No fue un ideal, sino un mecanismo de la clase política de la década de 1930 para acabar con el caciquismo local y concentrar el poder político.

No fue antes de la reforma constitucional de 1933 cuando la reelección inmediata y en la misma Cámara de los legisladores mexi-

canos (senadores, diputados federales y diputados locales) fue prohibida. El contexto que explica esta prohibición no tiene nada que ver con el que dio lugar al lema maderista de no reelección, que se refería sólo al presidente de la República. En 1933 ya se había fundado lo que sería más tarde el partido hegemónico, por entonces llamado Partido Nacional Revolucionario (PNR). Pero todavía no era la organización centralizada que organizaría a la clase política mexicana. A principios de la década de 1930 el PNR era una coalición de partidos locales, controlados por caciques. Las legislaturas locales eran uno de los bastiones de esos caciques.

Los dirigentes del joven partido, con la influencia del entonces Jefe Máximo, Plutarco Elías Calles, vieron dos soluciones para centralizar el poder: prohibir los partidos políticos locales y prohibir, asimismo, la reelección inmediata de legisladores y miembros de cabildo (Weldon 2003, 52-53).

La no reelección abrió la posibilidad de que el Comité Ejecutivo Nacional del PNR nombrara a los nuevos candidatos y seguros diputados (el sufragio efectivo no era una realidad, y ser candidato del PNR aseguraba el triunfo electoral). Con esto se contribuyó notablemente a debilitar a las maquinarias políticas locales y a centralizar el poder en el partido y en el presidente de la República. La no reelección de legisladores fue una pieza fundamental en el sistema de partido hegemónico que empezó a construirse desde la década de 1920 y concluyó hacia finales del siglo.

La lógica fundamental de ese sistema fue resumida por Weldon: "toda la clase política se subordina al partido, y el partido se subordina al presidente de la república" (Weldon 2002). El control electoral, que aseguraba que los candidatos del PRI siempre ganaran, una de las reglas de oro del sistema, fue parte fundamental del sistema hegemónico y de la fórmula mencionada: no tenía caso competir por otros partidos si la derrota era segura. La no reelección inmediata y en el mismo cargo fue otra regla o norma que aseguró la subordinación de los políticos al partido y permitió al sistema funcionar. Orientó la lealtad de la clase política hacia su partido, los hizo cultivar a los dirigentes del mismo. Los electores quedaron en un segundo plano.

LOS ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA DE LA REELECCIÓN INMEDIATA

Es por eso que ya en la década de 1990, cuando el fin del sistema hegemónico era claro, se empezó a plantear la necesidad de revisar la reelección de los legisladores (y de los integrantes de los cabildos). Alonso Lujambio presentó los que podemos considerar cuatro argumentos centrales en favor de esa reelección:

1. tendríamos legisladores más profesionales, pues habría una carrera legislativa que ahora no existe;
2. daría a los ciudadanos en las urnas la decisión de reelegir o no a su diputado;
3. daría a los liderazgos parlamentarios mayor posibilidad de acción, pues podrían negociar a mediano y largo plazos;
4. aumentaría la productividad legislativa, pues con la no reelección los legisladores se distraen de sus labores al final de su mandato para buscar una nueva ocupación (Lujambio 1999, 41).

Los cuatro argumentos son importantes, pero aquí interesa el segundo, pues es el que tiene relación con la rendición de cuentas. Más precisamente: es uno de los mecanismos de rendición de cuentas. El diputado en funciones presenta su candidatura ante los ciudadanos de su distrito y les pide su voto. Los argumentos serán su desempeño como representante y como legislador. Y los electores decidirán. No es un mecanismo perfecto ni mucho menos, pues los ciudadanos no tienen nunca toda la información para valorar a su legislador y a sus competidores. Pero sí es muy probable que un buen legislador sea reelecto y que otro incapaz, irresponsable, improductivo, no lo sea.

Otra forma de presentar lo anterior es preguntarse hacia dónde orienta sus lealtades el legislador cuando hay reelección inmediata y cuando no la hay. Suponiendo que le interesa lo que a todo político, continuar su carrera, si su perspectiva más clara para hacerlo es reelegirse, y la reelección depende del voto de los ciudadanos de su distrito, orientará su lealtad hacia ellos. Serán su preocupa-

ción, pues de ellos depende su futuro político. En el caso de no haber reelección, el legislador dejará de ver a sus electores y orientará su lealtad hacia su partido político. Su carrera depende de esa organización, de que lo nomine para otro cargo público o de que lo coloque como funcionario.

Lo anterior explica por qué la no reelección contribuyó a fortalecer al partido hegemónico. Como se ha planteado, cuando no hay reelección, como en el caso de nuestro país: “Los legisladores no cultivan a sus representados”, “cultivan a sus partidos” (Lujambio 2003, 19 y 20). Esto tiene algo que ver con el distanciamiento entre la clase política y la sociedad (en parte irresoluble, debido a que estamos en un sistema de representación política, pero acentuado por la no reelección). Tiene que ver también con la partidocracia, pues el sistema de lealtades que genera la no reelección fortalece a los partidos sobre los ciudadanos.

De acuerdo con el mismo autor, la no reelección permite el voto “prospectivo”, esto es, el voto que considera las promesas de los políticos y las perspectivas para el ciudadano en el caso de que lleguen al poder, pero limita el voto “retrospectivo”, es decir, la decisión electoral que considera el desempeño del político en su cargo actual o en el inmediato anterior. Limita aunque no descarta del todo, pues el elector puede juzgar al partido del candidato en su desempeño previo (Lujambio 2003, 19). Lo que es otra forma de decir que limita el mecanismo de rendición de cuentas vertical.

En síntesis, una de las consecuencias de la no reelección de diputados fue que se desvincularan de sus electores. Si no hay reelección inmediata, el futuro político de los diputados depende de su partido, sea para otros cargos de elección del partido, sea para cargos dentro del gobierno. Para continuar con su carrera los políticos no se preocupan por ser sensibles y responsables ante sus electores, pues no serán ellos los que decidan esa carrera.

La no reelección quita a los electores del distrito la decisión de mantener o cambiar a su diputado. Deja la decisión de quién sería el próximo diputado en el partido. Con lo que se debilitaba el mecanismo de rendición de cuentas entre la clase política y la sociedad, trasladándolo a una rendición de cuentas entre la misma clase política.

Hay también argumentos contra la reelección inmediata y en la misma Cámara. La falta de renovación de las élites políticas, su consiguiente empobrecimiento en ideas y actitudes, la corrupción y el establecimiento de relaciones clientelares entre legisladores y grupos de poder son los principales argumentos presentados (Andrea 2002). Es importante tenerlos en cuenta y señalar que, a pesar de sus ventajas, claramente en lo que se refiere a la rendición de cuentas del diputado hacia sus electores, la reelección inmediata y en la misma Cámara no es una panacea, sino un mecanismo con pros y contras.

Es importante también señalar que la reelección inmediata no es un asunto de “todo o nada”: o hay reelección o no la hay. Hay todo un diseño institucional que, si es adecuado, puede disminuir los aspectos negativos de la reelección y maximizar los positivos. Sería el caso de dos de los riesgos más importantes de este mecanismo: el surgimiento de cacicazgos locales y el fin de la disciplina partidaria. Ambos han sido analizados por Dworak (2003).

El caciquismo es una forma de control político personalizada, jerárquica, informal (esto es, al margen de la ley). Es una forma de clientelismo, tema que será abordado en el siguiente punto de este cuaderno. Clientelismo y caciquismo han sido vistos como formas tradicionales de la política, propias de sociedades aisladas o poco desarrolladas, ajenas a los principios de la democracia moderna. Ciertamente estudios recientes matizan esta caracterización, pero el hecho de concentrar el poder político en una persona, el cacique, y darle poderes informales, no sujetos a la ley y, por tanto, ajenos a la rendición de cuentas, sí puede ser visto como una negación de los valores de la democracia.

Dworak considera el riesgo de una “reactivación” del caciquismo en nuestro país si se diera la reelección inmediata de legisladores. Pero no lo considera un riesgo real o al menos generalizado. Su argumento es que el caciquismo es propio de sociedades no plurales, donde no hay una competencia institucionalizada por el poder. En otras palabras, donde no existe el mecanismo de rendición de cuentas vertical descendente que son las elecciones periódicas, libres y con competencia. Mecanismo que hace posible la alter-

nancia, es decir, el deshacernos de los malos gobernantes sin derramamiento de sangre, según la fórmula de Karl Popper.

Dado que en nuestro país el mecanismo ya existe, sería poco probable a juicio de este autor que el caciquismo se reactivara. Los caciques o sus agentes tendrían que someterse al juicio de las urnas. Aun así, algunos podrían controlar las elecciones y mantenerse en el poder constituidos como caciques. Pero serían pocos y

en todo caso, es preferible pagar el costo de tener un puñado de caciques en el Congreso que una mayoría aplastante de amateurs en la legislatura, que no se hacen claramente responsables de su conducta porque no enfrentan el juicio ciudadano en las urnas (Dworkin 2003).

La cuestión de la disciplina partidaria es un tema más complejo. En primer lugar porque no siempre es visto como un valor en sí mismo: hay quienes piensan que dicha disciplina no debería existir, y que todo político debería obedecer sólo a su conciencia. La cuestión es que el político no decide entre su partido y su conciencia: intervienen también intereses privados o particulares que pueden sustituir a la conciencia del político e imponerse en sus decisiones. Por eso es importante que la disciplina partidaria exista en algún grado y que llame al orden a los legisladores.

De manera que lo ideal es un equilibrio en dicha disciplina: ni que prevalezca sobre la decisión de los electores, como es ahora, ni que desaparezca del todo, borrando a los partidos políticos, actores indispensables en toda democracia moderna. El tema es complejo además porque involucra diversas cuestiones, como el sistema electoral, si los candidatos tienen que ser nominados por el partido o pueden ser independientes, si pueden conseguir financiamiento individualmente o deben hacerlo a través de su partido, etcétera. Lo que recuerda que la reelección inmediata no es un asunto de todo o nada, sino algo que exige un diseño institucional más amplio que la simple norma de reelección.

Sin entrar en detalles, al autor citado concluye que dado el sistema electoral y de partidos existente en México, la reelección

inmediata no traería problemas de indisciplina partidaria (Dworak 2003, 255-7). Habría que consolidar la institucionalización de nuestro sistema de partidos. Pero no ve aquí un riesgo para la disciplina partidaria.

Como conclusión sobre la reelección inmediata y en el mismo cargo, habría que señalar que sería un mecanismo de rendición de cuentas y de profesionalización política positivo para nuestro país. Aunque no sería ciertamente una idea simplista de permitir la reelección y ya, sino de un nuevo diseño institucional que permitiera que las virtudes de ésta se hicieran realidad, y que los riesgos se minimizaran. Además de las normas vinculadas directamente a la reelección inmediata, hay que subrayar que sin un contexto institucional o normativo de transparencia y de rendición de cuentas amplio y diverso, con mecanismos verticales (elecciones democráticas, prensa libre y crítica, sociedad mínimamente organizada y participativa) y horizontales (división de poderes, organismos de transparencia y rendición de cuentas eficaces) la reelección inmediata no funcionaría. Es una pieza más de un mecanismo grande y complejo; no es en sí misma un mecanismo autónomo y autosuficiente.

LOS DIPUTADOS COMO GESTORES

EL DILEMA: UN COMPLEMENTO A LA IDEA DE BURKE

Se vio ya el planteamiento de Edmund Burke consistente en que los diputados, aunque electos en su distrito y ligados a los electores, representan los intereses de la nación, no los de los ciudadanos de sus distritos. Idea que es generalmente aceptada, y que ha apuntalado a Burke como uno de los clásicos del pensamiento político. Pero esta idea tiene en sí misma el germen de un dilema o contradicción: se es electo por una parte, pero se representa al todo. Lo anterior es reforzado porque la dinámica de la realidad ha impuesto en todo lugar donde existen diputados o parlamentarios una función que complementa y en parte contradice el

planteamiento burkeano: la gestoría o gestión de los intereses de sus representados.

La gestoría de los representantes en el Legislativo es una función prácticamente universal. Es un “uso” y una “costumbre”, que en ocasiones no se encuentra en la ley. En nuestro país, por ejemplo, la Constitución no menciona la gestoría de los legisladores. La Ley Orgánica de la Cámara de Diputados establece un Comité de información, gestoría y quejas, pero sin mayor precisión. Pese a no estar estipulada ni reglamentada, sólo mencionada, la gestoría suele ser una actividad importante de los diputados. En algunos casos es su actividad más destacada. Los legisladores se vinculan con la población de sus distritos para atender diversos tipos de problemas no vinculados directamente con su labor legislativa, y utilizan su influencia para tratar de resolverlos.

La no reelección inmediata limita mucho estas actividades de gestoría. O, como se dice ahora, disminuye notablemente los incentivos para que los diputados las realicen. Dado que sin reelección la carrera inmediata de los legisladores no depende de los electores de su distrito, sino de su partido o de quienes deciden en la administración pública, no hay razones inmediatas para que “cultiven” a la población distrital. La gestoría sería sin duda uno de los medios más eficaces para ese cultivo.

Es de esperarse que la reelección inmediata y en el mismo cargo, por el contrario, incentive de manera notable esta actividad. Es por ello que, con razón, algunos de los críticos de la reelección inmediata han presentado como argumento que ésta daría lugar a prácticas clientelares, a formas de caciquismo político.

LOS RIESGOS DEL CACIQUISMO. EL CLIENTELISMO POLÍTICO

Las prácticas clientelares o “caciquismos” consistirían en la perpetuación en el poder de una persona y su grupo por medios no democráticos. La crítica merece ser tomada en cuenta. Para ello hay que revisar en qué consiste el caciquismo. Es un tema tratado por las ciencias sociales mediante el concepto más general de clientelismo o patronazgo.

El clientelismo es una relación de intercambio que se caracteriza por:

- 1) Ser desigual o asimétrica.
- 2) Ser informal, es decir, no estar regulada por ninguna ley escrita.
- 3) Ser cara a cara, entre personas que se conocen, no entre ciudadanos abstractos.

Ha sido comparada con el feudalismo (Gellner 1986, 11), en cuanto comparte el rasgo 1 y 3, aunque no el 2. En la relación entre el señor feudal y los siervos hay un intercambio claramente desigual (entre otras cosas, el señor da acceso a la tierra y protección contra amenazas externas a cambio de trabajo y lealtad de los siervos). Es una relación cara a cara: el señor feudal conoce a sus siervos y a sus familias, y viceversa. Pero es una relación formalizada por las normas jurídicas, incluso por las religiosas.

En el clientelismo, el patrón, por un lado, concentra recursos similares a los del señor feudal en las sociedades agrarias, o bien, recursos económicos y de influencia política en sociedades modernas, y los intercambia por servicios y apoyo de su clientela, de sus "clientes". La asimetría en el intercambio puede verse como análoga a la del feudalismo. También el hecho de que patrón y clientes se conozcan personalmente. Pero, a diferencia del sistema feudal, no hay ninguna regla escrita que dé estatus legal a la relación.

El clientelismo había sido visto como propio de las sociedades atrasadas, premodernas, o bien, de sociedades mixtas, mezclas de modernidad y tradicionalismo. No es raro que uno de los libros clásicos sobre el tema se concentre en las "sociedades mediterráneas" (Gellner 1986). Hay algo de cierto en esto. El clientelismo clásico, o clientelismo como sistema generalizado, exige como condición que una buena parte de la población "viva en corto" (Warman 1988), en situaciones precarias que requieren del apoyo de un patrón con recursos económicos y políticos indispensables para las mayorías que entonces tienen que volverse clientelas. O en los términos de Rousseau, como bien lo ha recordado José Nun, hay

clientelismo clásico cuando no se cumple la cláusula roussoniana de que “ningún ciudadano sea lo suficientemente rico como para comprar a otro y ninguno tan pobre como para verse obligado a venderse a sí mismo” (Nun 1997, 8). Se requiere, además, otra precariedad o ausencia: la de un Estado nacional que provea tanto leyes como niveles mínimos de bienestar.

Pero recientemente se considera que puede existir en sociedades modernas (Ayuero 1997, 19-22). Si ya no como sistema o relación generalizada, sí como relaciones parciales, particulares.

En parte, el clientelismo se da donde el Estado y el mercado no pueden resolver las necesidades de las personas. Pero surge también un “nuevo clientelismo”, que resulta no de una modernidad insuficiente, sino precisamente de los éxitos de la modernidad. Se entiende por ésta un sistema que considera a todos los individuos iguales ante la ley, con una identidad o pertenencia única o al menos predominante: el Estado nación. Es decir, que considera a todos los individuos ciudadanos. Una formalidad ante la ley que sin duda es un gran progreso, pero que tiene efectos negativos: despersonaliza las relaciones humanas y justifica algunas desigualdades reales frente a la igualdad formal y legal (Gunes-Ayata 1997, 47-9).

Las relaciones clientelares recuperan las relaciones personales, cara a cara. El “cliente” ya no es un ciudadano abstracto que trata con instituciones formales dirigidas por burócratas impersonales, sino que trata ahora con un “patrón” del que espera favores y protección. Por otro lado, frente a la desigualdad real que genera una sociedad formalmente igualitaria, las relaciones clientelares son la oportunidad de verse favorecidos por medios que no son la competencia formal entre individuos (Gunes-Ayata 1997, 49). Si alguien, debido a que no tiene las suficientes habilidades empresariales o las credenciales profesionales adecuadas, no puede acceder a un trabajo apropiado o a ciertos bienes, puede hacerlo gracias a su inserción en una red clientelar. Lo que en algunos casos puede dar lugar a la corrupción, y a que la corrupción sea vista como algo humano, algo más humano que el respeto a la ley (Zaid 2000).

El problema de las relaciones clientelares o caciquiles es que pueden contradecir, o contradicen, la universalidad y el Estado de

Derecho, que son el fundamento de la democracia moderna. En lugar de aplicarse la ley en forma universal, se aplican criterios discrecionales. El “patrón” o “cacique”, si bien está sujeto a la valoración de sus clientes y puede perder su lugar si incumple con lo que se espera de él, está lejos de ser sometido a los mecanismos de rendición de cuentas propios de un sistema democrático. Por eso es atendible la preocupación de que la reelección inmediata, y en el mismo cargo, pueda dar lugar a caciques regionales.

Dworak ha analizado este riesgo. Considera que es un riesgo menor, debido a dos razones. En primer lugar, las relaciones caciquiles (él no utiliza el término clientelares) son propias de sociedades o regiones sin pluralidad y sin competencia por el poder. Cuando hay pluralidad social y política y cuando ésta se refleja en un sistema de partidos competitivo, es poco probable que se mantenga la dominación caciquil. El autor analiza los resultados de las elecciones de diputados en México y concluye que en la gran mayoría de los 300 distritos son muy competidas. La diferencia entre el partido ganador y la segunda fuerza es pequeña. Estima que en algunos distritos podrían dominar los caciques, pero serían una minoría (Dworak 2003, 251).

Su segundo argumento es más sutil. Considera que los caciques no operan solos ni aislados, sino que requieren de redes de relaciones tanto hacia afuera de la zona que dominan como hacia el resto del país. Si el contexto es cada vez más plural, competitivo, sometido a diversos mecanismos de rendición de cuentas, el poder del cacique se verá disminuido (Dworak 2003, 253). De cualquier manera, concluye, aunque la reelección inmediata diera lugar a relaciones caciquiles, éstas serían relativamente pocas y los caciques no tendrían el poder de otras épocas.

Aunque no profundiza en la relación entre gestoría y riesgos de caciquismo, los argumentos del autor pueden aplicarse a esta relación. Ciertamente, con la reelección inmediata la gestoría de los diputados se incrementaría notablemente. Lo que implicaría no sólo riesgos de caciquismo, sino también de personalismo, en el sentido de relajamiento de la disciplina partidaria. Lo que complicaría las decisiones legislativas.

De lo anterior deriva otra preocupación del autor: acompañar la reelección inmediata con reformas en los partidos que fortalezcan su institucionalización y la lealtad de los diputados a su organización partidaria. Aquí coincide con otros autores en la necesidad de lograr un equilibrio entre la lealtad de los legisladores a sus electores, por un lado, y a su partido, por otro, equilibrio necesario para la gobernanza democrática (Benton 2010, 208).

No es posible aquí profundizar en estos temas. Lo que se debe dejar claro es que la reelección inmediata no es un mecanismo institucional aislado, sino parte de un todo, y que funcionará adecuadamente si las demás partes armonizan con los objetivos buscados.

CONCLUSIONES

Suele escucharse o leerse con cierta frecuencia que “los políticos se han alejado de la sociedad”. Aplicada a nuestro país, la afirmación anterior no tiene sustento, pues durante las décadas de autoritarismo la distancia entre clase política y sociedad fue mucho mayor a la de ahora. Pero sí parece claro que puede y debe haber más cercanía.

En la misma línea, las críticas a la partidocracia, entendida como que los partidos en la realidad actúan más como representantes de sus propios intereses que en los de la ciudadanía es a veces exagerada y simplista. Pero es hay algo de verdad en eso. Podemos constatar cómo lo normal es que los partidos dejen de pensar en la próxima generación para concentrarse en la próxima elección. Que es otra manera de decir que se interesan en llegar al poder más que en generar bienes públicos. Cuando, por ejemplo, se les reclama a los políticos mexicanos que no han realizado las reformas estructurales que el país necesita, culpan a otros partidos de esa omisión, señalando que por intereses electorales han perdido la oportunidad de realizar los cambios.

El remedio a la vista para ir resolviendo estos problemas es mejorar nuestros diversos sistemas de rendición de cuentas. Las elecciones democráticas son quizá el principal mecanismo de la

compleja red que conforman estos sistemas. Pero no es el único y, como lo muestran los casos de las democracias de la tercera ola de la democratización, es insuficiente. Debe ser complementado con otros, verticales (prensa libre y responsable, participación ciudadana en diversas formas) y horizontales (división de poderes, instituciones fiscalizadoras, contralorías...).

En el caso de los diputados federales en México (y el argumento es válido también para los senadores, diputados locales y miembros de cabildo), la no reelección inmediata y en el mismo cargo es una seria limitación para la rendición de cuentas electoral. Por las razones expuestas, la no reelección orienta las lealtades de los políticos a sus partidos, no a sus ciudadanos. Fortalece la partidocracia. No por casualidad la no reelección de legisladores no fue una demanda de la Revolución de 1910, sino un mecanismo de control de la clase política instaurado en 1933. Fue uno de los cimientos del sistema de partido hegemónico.

Aunque hay muchos y muy claros argumentos en favor de la reelección de legisladores, no se debe pensar que se trata de un mecanismo simple y que mejorará de manera automática la política. Debe ser acompañado de un diseño institucional más amplio, que aumente la probabilidad de que los beneficios de la reelección sean reales y disminuya las desventajas de la misma. Si bien la partidocracia es un problema, también sería un problema carecer de instituciones partidarias fuertes. Eliminar la lealtad de los legisladores a sus partidos no daría lugar necesariamente a una lealtad directa y única a los ciudadanos. Lo más probable es que intervinieran diversos tipos de intereses particulares y de grupo y se generaran formas de corrupción nuevas y quizá más graves.

Si se permitiera la reelección inmediata, la gestoría de los diputados adquiriría una importancia que ahora no tiene. Por un lado, tendría el aspecto positivo de acercar al legislador a los ciudadanos de su distrito. Por otro, traería riesgos de clientelismo y daría vida al dilema de la cuestión de Burke ya planteada. Como suele suceder, la solución de un problema trae consigo nuevos problemas. Pero la gestoría y sus riesgos son cuestiones propias de todas las democracias modernas, y al parecer nuestro país está en posibi-

lidades de enfrentarlos, al menos en la mayor parte de su territorio. No parece ser un riesgo serio, ni por tanto un argumento contra la reelección.

En este cuaderno se ha tratado de plantear la cuestión de la rendición de cuentas de los diputados, considerando tanto la situación de nuestro país como cuestiones más generales propias de toda democracia, como la representación, los riesgos de corrupción que implica y los diversos mecanismos de rendición de cuentas con los que se trata de tener gobiernos más sensibles, responsables, eficaces y eficientes. Espero haber contribuido a aclarar este panorama.

FUENTES CONSULTADAS

- Anderson, Benedict. 1993. *Comunidades Imaginadas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Andrea Sánchez, Francisco de. 2002. "Reelección legislativa consecutiva: una iniciativa de reforma riesgosa". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 103, enero-abril, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/103/el/el9.htm> (consultado el 1 junio 2011).
- Audelo Cruz, Jorge M. 2004. "¿Qué es el clientelismo? Algunas claves para comprender la política en los países en vías de consolidación democrática". *Estudios Sociales CIAD*. Vol 12. Núm. 24, 124-42.
- Auyero, Javier, comp. 1997. *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo, cultura política y democracia*. Buenos Aires: Losada.
- Benton, Allyson Lucinda. Mecanismos de selección de candidatos. En Negretto 2010, 205-51.
- Bobbio, Norberto. 2005. *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Burke, Edmund. 1984. *Textos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Dworak, Fernando. 2003. *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- . 2003. La limitación del mandato legislativo: una perspectiva comparada. En Dworak 2003, 155-205.
- Escalante Gonzalbo, Fernando. 2007. *Ciudadanos imaginarios*. México: El Colegio de México.
- Fukuyama, Francis. 2011. "El orden político en Egipto". *Letras Libres* (junio): 14-9.
- Gellner, Ernest. 1986. *Patronos y clientes*. Madrid: Editorial Júcar.
- Gunes-Ayata, Ayse. 1997. Clientelismo: premoderno, moderno, posmoderno. En Auyero 1997, 47-9.
- Lomnitz, Claudio. 2000. *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*. México: CIESAS y Miguel Ángel Porrúa.
- Lujambio, Alonso. 1999. *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México: Océano.
- . 2003. Introducción. En Dworak 2003, 19-20.
- Mainwaring, Scott, Guillermo O'Donnell y J. Samuel Valenzuela. 1992. *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame.
- y Matthew Soberg Shugart. 2002. *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Negretto, Gabriel L., ed. 2010. *Debate sobre la reforma política. Claves del cambio institucional en México*. México: CIDE.
- Nun, José. 1997. Prefacio. En Auyero 1997, 8.
- O'Donnell, Guillermo. 1992. Transitions, Continuities and Paradoxes. En Mainwaring, O'Donnell y Valenzuela 1992, 17-56.
- . 1993. *Delegative Democracy?* Working paper 192. Notre Dame, Indiana: Kellogg Institute for International Studies.
- . 1998. *Horizontal Accountability and New Polyarchies*. Working paper 253. Notre Dame, Indiana: Kellogg Institute for International Studies.

- Olson, Mancur. 1993. "Dictatorship, Democracy, and Development". *American Political Science Review*. Septiembre. Vol. 87. Núm. 3, 567.
- Popper, Karl. 2010. *La sociedad abierta y sus enemigos*. Madrid: Paidós.
- Prud'Homme, Jean Francois. 1997. *Consulta popular y democracia directa*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, núm. 15. Instituto Federal Electoral. Disponible en http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/consulta_popular_y_democracia_di.htm (consultado el 1 de junio de 2011).
- Sartori, Giovanni. 1992. *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Universidad.
- . 1992. Representación. En Sartori 1992, 225-42.
- Schedler, Andreas. 1995. *Under -and Over- institutionalization: some idea Typical Propositions Concerning New and Old Party Systems*. Kellogg Institute-University of Notre Dame. Working paper 213, marzo 1995.
- . 2008. *¿Qué es la rendición de cuentas?* Instituto Federal de Acceso a la Información. Disponible en <http://www.ifai.org.mx/Publicaciones/publicaciones> (consultada el 1 de junio de 2011).
- Schumpeter, Joseph A. 2003. *Capitalism, Socialism and Democracy*, Taylor and Francis e-Library. Disponible en <http://www.google.com/books?hl=es&lr=&id=6eM6YrMj46sC&oi=fnd&pg=PP1&dq=Joseph+Scumpeter&ots=ttzCpAUDb5&sig=5kSGGgsMAPGBV-J7-xmJrkL32zo#v=onepage&q&f=false> (consultado el 1 de junio de 2011).
- Ugalde, Luis Carlos. 2002. *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/cuaderno21.pdf> (consultado el 8 de junio de 2011).
- Warman, Arturo. 1988. "El voto arcaico". *Cuaderno de Nexos 2* (septiembre): I, IV-V.
- Weldon, Jeffrey A. 2002. Las fuentes políticas del presidencialismo en México. En Mainwaring 2002, 177.

- . 2003. El congreso, las maquinarias políticas locales y el 'Maximato': las reformas no-reeleccionistas de 1993. En Dworak 2003, 33-53.
- . 2004. "The Prohibition on Consecutive reelection in the Mexican Congress". *Election Law Journal*. Vol. 3. Núm. 3, 574-79.
- Whitehead, Laurence. 2011. *Democratización. Teoría y experiencia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wilson, James Q. 1995. *Political Organizations*. Princeton New Jersey: Princeton University Press.
- Zaid, Gabriel. 1988. *De los libros al poder*. México: Grijalbo.
- . 2000. La propiedad privada de las funciones públicas. En *La economía presidencial*, 180-1. México: Océano.

Representación legislativa y rendición de cuentas.

Dilemas, riesgos y malentendidos

es el número 11 de la Serie Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral. Se terminó de imprimir en abril de 2013 en la Coordinación de Comunicación Social del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán, CP 04480, delegación Coyoacán, México, DF.

Su tiraje fue de 500 ejemplares.