

*Reforma Política y Democracia*  
*Claves del Cambio Institucional en México*

Editor  
Gabriel L. Negretto

## *Contenidos*

### **Introducción**

*Debatiendo la Reforma Política.* Gabriel L. Negretto **1**

### **I: El Sistema Electoral** **15**

**1.** *La Dimensión Electoral de la Reforma Política.* Gabriel L. Negretto **16**

**2.** *Tamaño del Congreso, Redistribución y Umbral de Representación.*  
Francisco Javier Aparicio y Javier Márquez **66**

### **II: La Separación de Poderes**

**3.** *El Equilibrio de Poderes entre Presidente y Congreso.* María Amparo Casar **90**

**4.** *El Sistema de Administración de Justicia.* Julio Ríos-Figueroa **115**

### **III: Selección de Candidatos y Participación Ciudadana**

**5.** *Mecanismos de Selección de Candidatos.* Allyson Benton **145**

**6.** *Participación Política y Ciudadanía.* José Antonio Crespo **185**

### **IV: Criterios Alternativos de Evaluación**

**7.** *Una Visión No-Instrumental de la Reforma Política.* Claudio López-Guerra **215**

### *Sobre los autores*

Javier Aparicio es maestro y doctor en Economía por la Universidad George Mason, en Washington D. C. Actualmente es Profesor-Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Los temas en los que se especializa son economía política, competencia política y finanzas públicas, financiamiento a partidos y gastos de campaña, instituciones políticas, entre otras. Ha realizado labores de consultoría para distintas instituciones como el BID, el Banco Mundial, IFE y SEDESOL. Es autor de diversos artículos y obras publicadas en importantes revistas nacionales e internacionales como *Public Choice*. Recientemente fue co-autor del capítulo “Policymaking under one-party hegemonic and divided government in Mexico”.

Allyson Benton es doctora en Ciencia Política por la Universidad de California en Los Ángeles. Es Profesora-Investigadora de la División de Estudios Políticos del CIDE y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Sus áreas de especialización son procesos de investigación y metodología, política de América Latina e instituciones políticas comparadas.

María Amparo Casar es maestra y doctora en Ciencia Política por la Universidad de Cambridge, Inglaterra. Recibió el reconocimiento King’s College Prize al mejor estudiante de su generación. Es Profesora-Investigadora de LA División de Administración Pública del CIDE desde 1979 y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Se especializa en los temas sobre sistema político mexicano, sistemas presidenciales comparados, congreso y elecciones. Es autora de diversos textos académicos entre los que destacan *El Estado Empresario en México* (Siglo XXI, 1988), *Gobernar sin mayoría* (Taurus, 2006) y *Para Entender la Reforma Política* (Nostra Ediciones, 2007). Su obra más reciente es el libro *Sistema Político Mexicano* (Oxford University Press, 2010).

José Antonio Crespo es maestro en Sociología y doctor en Historia por la Universidad Iberoamericana, México D.F. Es Profesor-Investigador de la División de Estudios Políticos del CIDE y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Fue profesor invitado de la Universidad de California en San Diego de 1993 a 1994. Sus temas de especialidad son partidos políticos y sistemas electorales. Los textos más recientes que ha publicado son *El fracaso del presidencialismo en México* (Centro de Estudios de Política Comparada, 2006) y *2006; hablan las actas. Las debilidades de la autoridad electoral* (Random House Mondadori, 2008).

Claudio López-Guerra es doctor en Ciencia Política por la Universidad de Columbia en Nueva York, donde trabajó bajo la tutela de Brian Barry, Jon Elster y Thomas Pogge. Actualmente se desempeña como Profesor-Investigador en la División de Estudios Políticos del CIDE. Su área de especialización es la filosofía moral y política, en particular la teoría de la democracia. Su trabajo ha aparecido en publicaciones internacionales como *The Journal of Political Philosophy* y *Politics, Philosophy and Economics*. Está escribiendo un libro sobre la inclusión democrática y el derecho al voto de grupos marginales como los presos, los menores de edad, las personas con discapacidades intelectuales, los extranjeros residentes y los nacionales no residentes.

Javier Márquez es Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Sus áreas de interés son sistemas electorales, comportamiento electoral, y métodos estadísticos aplicados a la ciencia política. Actualmente es socio y director de investigación de la consultoría Buendía & Laredo.

Gabriel L. Negretto es doctor en Ciencia Política por la Universidad de Columbia de New York. Actualmente trabaja como profesor de tiempo completo en la División de Estudios Políticos del CIDE en la ciudad de México. Es especialista en temas de diseño y cambio institucional en América Latina. Sus trabajos más recientes son *Political Parties and Institutional Design: Explaining Constitutional Choice in Latin America?* (British Journal of Political Science . Vol. 39, Spring 2009) y *Paradojas de la Reforma Constitucional en América Latina* (Journal of Democracy En Español , Vol. 1, No 1, Julio 2009). Es asimismo autor del libro *Making Constitutions. Presidents, Parties, and Institutional Design in Latin America*, de próxima publicación.

Julio Ríos Figueroa es Profesor-Investigador en la División de Estudios Políticos del CIDE. Es doctor en Ciencia Política por la Universidad de Nueva York (NYU). Sus temas de investigación incluyen el poder judicial, instituciones políticas comparadas y estado de derecho en América Latina. Sus trabajos sobre estos temas han sido publicados en revistas nacionales e internacionales. Es co-editor, con Gretchen Helmke, del libro de próxima aparición titulado *Jueces y Política en América Latina*. Actualmente está escribiendo un libro sobre la construcción judicial de los derechos de debido proceso en América Latina.

## ***Debatiendo la Reforma Política***

**Gabriel L. Negretto**

En forma paralela al proceso de democratización, todos los países de América Latina han experimentado frecuentes cambios constitucionales durante los últimos 30 años. De 1978 a 2009, se han sancionado 16 nuevas constituciones. Excepto Costa Rica, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay, todos los países de la región crearon al menos una nueva constitución durante ese período. Por otra parte, un total de 17 constituciones, tanto posteriores como anteriores a 1978, han sufrido reformas, a un promedio de 8 por constitución.

Si bien existen nuevas constituciones que reproducen el contenido de las precedentes y reformas constitucionales que sólo cambian aspectos de detalle, el proceso de reforma institucional en América Latina es importante no sólo desde un punto de vista cuantitativo sino también cualitativo. Solamente tomando en cuenta la dimensión electoral y la de distribución de poderes entre ejecutivo y legislativo, el proceso de cambio constitucional en la región desde 1978 ha alterado reglas tan importante para el funcionamiento del régimen político como la fórmula para elegir Presidente, el término del mandato presidencial, la reelección presidencial, el sistema para la elección de diputados, los ciclos electorales y la distribución de poderes de gobierno y legislativos entre Presidente y Congreso (Negretto 2009).

Si bien México ha mantenido su constitución histórica, vigente desde 1917, la reforma política no es nueva en el país. Basta recordar la larga serie de reformas electorales que se han implementado desde 1977, gran parte de las cuales se instrumentaron por medio de enmiendas a la constitución. También se dieron importantes reformas constitucionales que cambiaron el sistema de administración electoral, la organización y poderes de la justicia y la regulación de campañas electorales, entre otras. A diferencia de otros países de la región, sin embargo, México

no ha experimentado una reforma que altere simultáneamente distintas variables del funcionamiento del régimen político. Esta es la novedad del debate actual sobre la reforma política en el país.

Luego de diez años de iniciada la alternancia política en México, el ejecutivo federal y los principales partidos han presentado iniciativas de reforma constitucional que, de adoptarse, podrían alterar varios aspectos centrales del funcionamiento del sistema político. Algunas propuestas son más ambiciosas que otras, pero todas buscan cambios en distintas dimensiones del régimen político, desde la fórmula para elegir presidente hasta la distribución de poderes entre ramas de gobierno, pasando por la incorporación de mecanismos de participación ciudadana. Precisamente por su novedad y su carácter comprensivo, esta reforma plantea inmediatamente la pregunta de cómo evaluarla.

Existe una gran variedad de diagnósticos acerca de los problemas políticos que enfrenta la democracia en México, de cuáles son las instituciones que crean o agravan esos problemas, y de las reformas que podrían resolverlos. Los diagnósticos y las propuestas no son solo variados sino muchas veces contradictorios. Para poner un ejemplo, ciertos partidos y actores políticos diagnostican que el principal problema de la democracia en México es que, desde 1997, el Presidente carece de mayorías en el Congreso y que por tanto una reforma política debiera principalmente apuntar a otorgar mayorías institucionales al gobierno en turno. Otros, en cambio, argumentan que el principal problema en México es la falta de pluralismo representativo y proponen en consecuencia hacer más incluyente el sistema electoral. ¿Cómo puede el ciudadano dirimir ante reclamos tan contradictorios?

Si pensamos a las reformas institucionales como un asunto que sólo concierne a la clase política, se podría concluir que no tiene caso intentar evaluar críticamente a las mismas. Las

reformas son normalmente propuestas por partidos y líderes políticos que actúan como juez y parte del sistema que es preciso cambiar. De esta manera, los diagnósticos y las propuestas de reforma nunca son imparciales; todas buscan defender un interés partidario o una postura ideológica adoptada de antemano. Por otra parte, son los partidos quienes en última instancia decidirán qué propuestas se aprueban y cuáles no. Siendo esto así, lo más razonable sería limitarnos a entender qué reformas son posibles de acuerdo a la posición de cada partido y a su poder de negociación.

Sin embargo, una reforma institucional de gran alcance no concierne sólo a los políticos profesionales sino a cualquier ciudadano interesado en el funcionamiento de las instituciones y en la vida política del país. Desde la perspectiva del ciudadano, lo realmente importante de una reforma institucional no es su origen partidario sino el impacto que ésta pueda tener sobre el desempeño y la calidad del régimen democrático. Para evaluar este impacto, sin embargo, es necesario recurrir a conceptos, teorías y datos empíricos que se hallan normalmente ausentes en el debate público. Esta es la contribución que hemos intentando hacer quienes participamos de este libro: ofrecer herramientas de análisis para evaluar el impacto de una reforma política de una manera informada e imparcial.

El presente libro reúne una colección de trabajos de académicos expertos en instituciones políticas que discuten las principales propuestas de reforma institucional que han hecho los partidos en México en materia electoral, equilibrio de poderes, sistema judicial, participación política y control de representantes. El objetivo no es presentar una nueva propuesta de reforma política. Los distintos autores expresan su acuerdo o desacuerdo con ciertas propuestas, discuten alternativas no consideradas o advierten sobre los posibles efectos inesperados de algunos cambios. Pero estos argumentos no derivan en un listado concreto de reformas a adoptar. El hilo

conductor de este libro, el punto de encuentro entre los distintos autores, es de carácter metodológico. Cada uno de los capítulos hace explícitos los valores democráticos que debe alcanzar la reforma en cada área, discute el conocimiento comparado y nacional acerca de los efectos posibles de ciertas instituciones, presenta un diagnóstico de las instituciones que requieren reforma en el país y, a la luz de los puntos precedentes, evalúa en forma crítica los cambios institucionales propuestos por los partidos en México. Estas son herramientas que ponemos a disposición de cualquier persona interesada en estos temas.

### **Límites y alcances de una reforma política**

Quizás el primer punto a discutir para evaluar una reforma política es definir los contornos mismos del concepto. En forma genérica, reforma política refiere al reemplazo o modificación de una institución o conjunto de instituciones políticas. Esto puede abarcar desde el sistema electoral hasta la distribución de poderes entre ramas de gobierno, pasando por el sistema de derechos, la regulación de partidos políticos o el financiamiento de campañas electorales. Dependiendo del área de que se trate, la reforma política puede implicar el reemplazo o reforma de la constitución o bien un cambio en la legislación ordinaria.

En tanto que siempre se refiere a un cambio de instituciones formales o legales, es poco realista esperar que una reforma política pueda resolver de manera directa ciertos problemas sociales y económicos que aquejan a los ciudadanos en las nuevas democracias de América Latina. La pobreza, la desigualdad social, la falta de crecimiento económico, el abuso de poder de las corporaciones económicas, la inseguridad pública y la corrupción tienen generalmente origen en políticas públicas inadecuadas o en fallas estructurales del estado. Y la calidad de las



políticas públicas o la capacidad de un estado depende de una complejidad de factores de los cuales las instituciones políticas formales son sólo una parte.

Sin embargo, una reforma política puede afectar de forma más visible el desempeño y calidad de un régimen democrático. El desempeño de un régimen democrático depende de la capacidad de los representantes para proveer políticas públicas, lo cual a su vez depende de los incentivos que la constitución provee para la cooperación entre ramas de gobierno. La calidad del régimen democrático depende de que tanto las decisiones de los representantes reflejan las preferencias de electorado y de los instrumentos que tienen los ciudadanos para hacer rendir cuentas a los representantes por su gestión de gobierno. Esto se halla a su vez determinado por el sistema electoral y por los mecanismos de participación política que establece la constitución.

Esto quiere decir que una reforma institucional pone en juego resultados importantes para la vida política del país. Existe una percepción generalizada en México, tanto en los medios de comunicación como en la opinión pública, de que el sistema político no funciona adecuadamente, que no se implementan las políticas públicas que el país necesita y que la clase política sólo defiende sus privilegios sin atender a los reclamos del electorado. Las propuestas de reforma política que han presentado el gobierno y los partidos desde fines de 2009 buscan en gran medida cambiar esta percepción. Si el cambio es acertado, la reforma podría disminuir la insatisfacción social que hoy genera el sistema político en México. Si no lo es, mantendría las disfuncionalidades actuales del sistema y en el peor de los casos contribuiría aún más a la desilusión ciudadana con la política. Precisamente porque estos efectos son relevantes, es necesario que una propuesta de reforma sea capaz de pasar una evaluación crítica en la que se cuestione la razonabilidad de los valores que pretende alcanzar y la relación causal entre los cambios propuestos y la realización de esos valores.

### **Criterios de evaluación: normativos y empíricos**

La evaluación de cualquier propuesta de reforma política involucra necesariamente criterios de tipo normativos (o valorativos) y criterios de tipo empírico. El problema, sin embargo, es que estos criterios no siempre se hacen explícitos. Esto no sólo genera confusión sino que también facilita la manipulación del debate para sostener posiciones tomadas de antemano.

Si se argumenta que una reforma es necesaria es bajo el presupuesto de que el sistema político carece de alguna institución fundamental o que alguna de las instituciones que lo componen es disfuncional y es por tanto necesario reformarla. Al mismo tiempo, toda vez que se propone una reforma es bajo el presupuesto de que las nuevas reglas van a producir algún tipo de efecto deseable para el funcionamiento del sistema político en su conjunto. Cualquier evaluación acerca del funcionamiento actual de las instituciones políticas y de los efectos que produciría una cierta reforma, implica un juicio de carácter empírico. Por otra parte, determinar cuáles son los efectos deseables de las instituciones es un tema valorativo. Estos juicios muchas veces permanecen implícitos en las argumentaciones de quienes apoyan y quienes rechazan cierta reforma.

Tomemos el caso de la reelección consecutiva de legisladores en México. Uno de los argumentos de quienes apoyan esta reforma es que la ausencia de reelección legislativa obstaculiza una carrera legislativa de largo plazo. Quienes la rechazan, por el contrario, argumentan que la reelección genera oligarquías políticas puesto que le otorga ventajas a quienes ya poseen el cargo para perpetuarse en el poder.

En uno y otro caso se está suponiendo que al ser posible la reelección consecutiva, la mayor parte de los legisladores van a buscar la reelección y que, al hacerlo, tendrán éxito. Pero esta es una suposición que no necesariamente se comprueba en el análisis comparado. En promedio, sólo una minoría de legisladores continúa en sus cargos en América Latina, aún cuando se

permite la reelección indefinida. Esto es así porque muchos legisladores encuentran más atractivo continuar su carrera política en el ámbito local o en la administración federal y porque no todos los que buscan la reelección efectivamente lo consiguen.

Por otra parte, es frecuente que, de un efecto meramente supuesto, se derive la realización de valores que se presentan como antagónicos. Mientras quienes están a favor de la reelección argumentan que la continuidad de los legisladores en los cargos permite profesionalizar la carrera legislativa, quienes la rechazan consideran que la continuidad en los cargos impide la renovación de los planteles políticos y la alternancia. Sin embargo, no queda claro que sea imposible tener un cuerpo profesional de legisladores y al mismo tiempo se pueda permitir un cierto nivel de rotación en los cargos. Esto se puede lograr, por ejemplo, haciendo que la reelección se encuentre sujeta a término.

Ejemplos similares de presuposiciones valorativas y empíricas cuestionables se pueden encontrar en el debate público actual sobre la introducción de candidaturas independientes, mecanismos de democracia directa o la segunda vuelta en una elección presidencial. Por esta razón, es fundamental discutir los problemas que enfrentan los juicios valorativos y empíricos que subyacen a toda propuesta de reforma y cuáles son los criterios que se deben seguir para someter esos juicios a un análisis crítico.

### **El problema de los imperativos complejos de un régimen democrático**

Un régimen democrático requiere tanto de un gobierno con capacidad de adoptar decisiones colectivas como de la representación equitativa de las preferencias ciudadanas.

Una democracia efectiva y de calidad demanda la existencia de partidos fuertes y de orientación nacional que a su vez permitan cierta participación de los votantes en la selección de candidatos a elección popular. En un régimen democrático es indispensable que los representantes tengan un

margen de independencia para adoptar decisiones políticas sin privar a los ciudadanos de canales de participación y de control sobre dichas decisiones.

En un extremo, sin embargo, es imposible que un diseño constitucional democrático pueda satisfacer en plenitud todos estos requerimientos. Cualquier intento de maximizar un principio, implica afectar negativamente otro. No es posible obtener un máximo de gobernabilidad sin limitar la representación, partidos extremadamente fuertes sin marginar a los ciudadanos de la vida interna de los partidos, ni representantes con un alto grado de independencia sin al mismo tiempo limitar el control de los gobernantes por los gobernados. Por esta razón, un diseño institucional óptimo en democracia sería aquel que logre un equilibrio entre principios contrapuestos (Shugart 2001).

Varios de los autores reunidos en este libro discuten este problema. Negretto argumenta que un sistema electoral necesita alcanzar un equilibrio entre gobernabilidad y representación no sólo porque ambos valores son necesarios en un régimen democrático, sino porque en última instancia es falso que se pueda lograr uno a costa del otro. La gobernabilidad supone no sólo que se adopten decisiones en forma oportuna y con un mínimo costo sino que éstas sean implementadas y generen apoyo en la sociedad. Una representación democrática supone no sólo dar cabida a la pluralidad de intereses que existen en la sociedad, sino agregar esos intereses de tal manera que se puedan generar coaliciones capaces de tomar decisiones colectivas mínimamente coherentes. De esta manera, ni la gobernabilidad se logra con reglas que distorsionen la representación para forzar la creación de mayorías, ni la representación se asegura si la fragmentación que crea el sistema electoral hace excesivamente costosa la adopción de decisiones colectivas o ultimadamente impide que estas decisiones se adopten.

María Amparo Casar observa que en un sistema presidencial es preciso encontrar un balance entre la necesidad de impedir la concentración de poder y la de permitir que un gobierno adopte decisiones efectivas. El sistema presidencial está diseñado para evitar la concentración de poder, lo cual se logra otorgando a cada rama de gobierno poder de veto sobre las decisiones de las otras. Sin embargo, esto dificulta la gobernabilidad, sobre todo en contextos sociales y económicos donde se requieren constantes cambios de legislación y decisiones de gobierno oportunas. Una solución es crear mecanismos de salida en casos de bloqueo, por ejemplo fortaleciendo ciertos poderes legislativos del Presidente. Estos poderes, sin embargo, no deben suprimir el control del Congreso sobre la legislación.

En su capítulo sobre el sistema de administración de justicia, Julio Ríos-Figueroa encuentra que si bien no existe un dilema central que resuma los problemas de diseño en esta área, el buen desempeño de la justicia, en cuanto a producir decisiones imparciales y proteger los derechos ciudadanos, depende de que el sistema tenga un grado óptimo de concentración y accesibilidad. Cierta desconcentración de poder dentro del sistema judicial es crucial para impedir la arbitrariedad de las decisiones que producen sus actores. Pero una multiplicación excesiva de actores independientes puede generar ineficiencias y conflictos inter-institucionales. Por otra parte, es necesario que el sistema de justicia sea accesible a los ciudadanos pues esto lleva a una mejor protección de derechos. Sin embargo, un acceso demasiado abierto y flexible podría llevar a una parálisis decisoria.

En su análisis sobre los mecanismos de selección de candidatos, Allyson Benton argumenta que éstos determinan si un legislador sirve a los intereses de su base electoral o a los intereses de los líderes de su partido. Sin embargo, señala la autora que la gobernabilidad democrática se ve negativamente afectada si el diseño institucional induce al legislador a operar exclusivamente en

una u otra modalidad. Cuando los legisladores sólo sirven a sus bases electorales, la disciplina de partido se relaja y se dificulta la colaboración de sus miembros para la aprobación de políticas legislativas. Si los legisladores sólo sirven a sus líderes, los representantes del partido en el Congreso se coordinan y cooperan para aprobar legislación pero pueden sancionar políticas que van en contra de los intereses de los votantes. Esto, a su vez, aumenta la desafección de los votantes con el sistema político y contribuye a la deslegitimación del sistema representativo.

José Antonio Crespo argumenta que ante la crisis del sistema representativo, es posible pensar en la introducción de mecanismos de democracia directa que complementen la práctica tradicional del voto en elecciones. Pero el diseño de estos mecanismos requiere lograr un equilibrio entre la necesidad de imponer controles y filtros que eviten la ingobernabilidad y el establecimiento de condiciones y requisitos que hagan su uso imposible, impidiendo así los efectos positivos que podrían tener en incrementar la legitimidad del sistema de decisiones.

### **El problema de evaluar el efecto de las instituciones**

Para lograr un balance entre valores democráticos diversos se precisa conocer también los efectos posibles de las instituciones desde el punto de vista empírico. Realizar esta evaluación implica tomar en cuenta varios factores que muchas veces son pasados por alto y no se someten a una evaluación crítica.

Cuando se trata de reformas innovadoras, sobre las que no existen precedentes en el país, el principal recurso para evaluar sus posibles efectos es recurrir a la teoría institucional y al análisis empírico comparado. En esta materia, la ciencia política comparada ha tenido grandes avances en las últimas tres décadas. Las teorías y modelos que explican los efectos de las instituciones han crecido en sofisticación analítica y conceptual desde los años 80. Esta teoría institucional,

por su parte, se ha sometido a una intensa verificación empírica, fruto de la proliferación de bases de datos y del desarrollo de la metodología estadística.

Existen hoy día, por ejemplo, datos comparativos exhaustivos acerca cuáles son los efectos de los sistemas para elegir Presidente y Congreso sobre la competencia electoral y el sistema de partidos. También se dispone de un amplio material para el análisis comparado de las consecuencias que se derivan de las distintas formas de organización interna de los partidos, de los instrumentos de legislación que posee el ejecutivo o de ciertos aspectos de la organización judicial. Y crece continuamente la información comparada sobre los efectos de ciertas instituciones que eran menos frecuentes en el pasado, como son los mecanismos de democracia directa. Todos los capítulos reunidos en este libro recurren de distinta manera al análisis comparado de instituciones para evaluar si una particular reforma produciría o no ciertos efectos.

A veces se busca invalidar el análisis comparado con el argumento de que las instituciones no siempre funcionan de igual manera en contextos históricos y políticos diversos. Esto es generalmente cierto. Sin embargo, si el análisis se realiza con una muestra de países lo suficientemente amplia y representativa, los efectos promedio de una misma institución en distintos contextos nos dan un dato muy relevante acerca de cuáles podrían ser los efectos de una cierta reforma en el país.

Por otra parte, el análisis comparado de instituciones puede y debe incorporar algunos aspectos del contexto en el cual éstas funcionan. Los resultados que observamos y que atribuimos a una institución en particular pueden en verdad estar condicionados a la presencia o no de otras instituciones o de ciertas condiciones económicas o sociales. No incluir los efectos interactivos que producen estos factores conduciría a un error de diagnóstico. Por ejemplo, se suele asumir que los diputados elegidos en un distrito uninominal tienden a servir mejor los intereses de los

electores del distrito que los diputados elegidos en listas de partido, que sirven sólo a sus líderes. Sin embargo, como señala Allyson Benton en su capítulo, si los candidatos que se postulan en un distrito uninominal son nominados por las cúpulas de los partidos, no hay mayor diferencia entre éstos y los candidatos de lista. También se piensa que la reelección legislativa asegura la rendición de cuentas de los representantes sin tener en cuenta que esto depende del grado de información de los votantes, que a su vez se relaciona con su nivel de educación y de ingreso. Es por tanto difícil lograr ese efecto en contextos de alta pobreza y desigualdad.

Por supuesto, el análisis comparado no brinda en todos los casos una guía certera acerca de los efectos de las instituciones. Existen muchos casos de instituciones donde la evidencia es contradictoria o no concluyente, sobre todo cuando pasamos de analizar grandes contrastes entre instituciones a comparar matices en el diseño institucional. Por ejemplo, el análisis comparado muestra que un sistema electoral de mayoría relativa y uno de tipo proporcional se hallan asociados a efectos significativamente distintos en cuanto al número de partidos, tipos de gobiernos y formación de coaliciones. La evidencia es menos concluyente, sin embargo, cuando comparamos diferencias entre distintas fórmulas de representación proporcional o cuando las interactuamos con otras variables supuestamente relevantes, como la magnitud del distrito (Morgenstern y D' Elia 2007).

Bajo ciertas condiciones, el análisis histórico puede ser una alternativa al análisis comparado para la evaluación de los efectos de las instituciones. Un estudio histórico se puede realizar cuando una institución que hoy se propone adoptar existió en el país con anterioridad. Actualmente, por ejemplo, se han hecho propuestas para eliminar la representación proporcional en el Congreso y volver a un sistema de mayoría relativa como existía en el país antes de 1977. También se busca reintroducir la reelección consecutiva de legisladores, que existió en México



antes de la reforma de 1933. De esta manera, se podría estudiar el impacto de la regla de mayoría relativa y de la reelección consecutiva de legisladores mientras estuvieron vigentes. El problema de estas evaluaciones, claro está, es que los datos de períodos históricos anteriores pueden no estar disponibles y que aún cuando estén disponibles, el contexto de aplicación puede ser muy distinto en un momento que en otro. Es claro que México es muy distinto en 2010 que en 1970 o 1930, no sólo respecto al sistema electoral.

Otra alternativa al análisis comparado es la realización de simulaciones estadísticas para predecir el efecto posible de una reforma. Esta es una metodología interesante de análisis, pues toma datos reales de los efectos de ciertas reglas para determinar como variarían los resultados si esas reglas cambiaran. El problema es que esta metodología sólo está disponible para evaluar instituciones que tienen efectos mecánicos, como es la traducción de votos en asientos que realiza el sistema electoral. Este procedimiento es utilizado en el capítulo de Aparicio y Márquez para evaluar los posibles efectos de distintas reformas a la elección de diputados en México.

Cuando los datos comparativos o históricos no se hallan disponibles, o estando disponibles no brindan evidencia confiable, siempre es posible recurrir a la teoría existente para predecir efectos. Por supuesto, en ausencia de suficiente verificación empírica, la teoría brinda una mera hipótesis acerca de los efectos esperados de una institución. Sin embargo, es mejor utilizar una hipótesis teóricamente fundada que hacer una estimación subjetiva acerca de los efectos positivos o negativos de una reforma.

El punto central de este análisis no es que exista una metodología “científica” infalible para evaluar los efectos posibles de una reforma institucional. Pero si existe la posibilidad de hacer un análisis empírica y teóricamente sólido y disciplinado de estos efectos. La forma de hacerlo es

complementar el análisis comparativo e histórico disponible con el desarrollo actual de las teorías institucionales. Este es el objetivo y la contribución principal de este libro.

### **Los temas de la reforma y la organización del libro**

Hacia fines de 2009 el ejecutivo federal presentó una propuesta de reforma política integral que en los primeros meses del 2010 fue seguida por las propuestas de los principales partidos de oposición, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Revolucionario Institucional. Tomadas en conjunto, las propuestas abarcan diversos temas, como reformas al sistema de elección de Presidente y legisladores, composición y dimensión de las cámaras, sistemas de listas, distribución de poderes de gobierno y legislativos entre Presidente y Congreso, poderes y jurisdicción de la Corte Suprema, organización y estructura del Ministerio Público y mecanismos de democracia directa. La siguiente tabla enumera algunos rasgos centrales de las reformas propuestas.

#### **[Tabla aquí]**

Los distintos capítulos de este libro han intentado cubrir los principales puntos de reforma que se han planteado en relación al funcionamiento del sistema político. Si bien el objetivo principal de cada capítulo es discutir las reformas explícitamente planteadas, varios incluyen en la discusión reformas que no han sido propuestas pero que son potencialmente relevantes en la dimensión de diseño que se analiza. Este ha sido particularmente el caso de las reformas al poder judicial y a los sistemas de selección de candidatos de partido, en donde es menor el número de reformas propuestas.

La primera sección del libro analiza las reformas propuestas al sistema electoral, e incluye los capítulos de Gabriel Negretto y de Francisco Javier Aparicio y Javier Márquez. Negretto discute

los efectos independientes e interactivos que tienen la elección de Presidente, la elección de legisladores y los ciclos electorales en un sistema presidencial. A la luz de este análisis, Negretto evalúa las propuestas de reforma electoral en México y la capacidad que éstas tienen de alcanzar un equilibrio razonable entre la necesidad de generar gobiernos con suficiente apoyo legislativo en el Congreso y la de dar representación adecuada a las preferencias de los votantes. El capítulo de Aparicio y Márquez adopta la metodología estadística de simulaciones para evaluar el impacto posible de algunas reformas electorales, como la de reducir el tamaño del Congreso, cambiar la demarcación de los distritos electorales y elevar los umbrales de representación. Este análisis demuestra qué tan sensible es la proporcionalidad del sistema electoral ante ajustes o cambios en estos componentes del sistema.

La segunda sección se ocupa del sistema de distribución de poderes, tanto en la dimensión ejecutivo-legislativo como en lo relativo al poder judicial. El capítulo de María Amparo Casar aborda las relaciones ejecutivo-legislativo en las propuestas de reforma. Este capítulo señala cuáles son las alternativas para modificar la relación entre poderes y se concentra en el análisis de instrumentos tales como el veto parcial, la iniciativa preferente y las propuestas de fortalecer el control del gabinete por el Congreso. El capítulo de Julio Ríos Figueroa analiza las reformas al poder judicial y a la organización del ministerio público. En particular, Ríos evalúa el diseño del sistema de justicia desde el punto de vista de la separación de poderes y del acceso a la justicia, indicando los aspectos críticos de las propuestas de reforma en estas dos dimensiones.

La tercera sección cubre la discusión de reformas relacionadas con la selección de candidatos a puestos de elección popular y mecanismos de participación ciudadana. El capítulo de Allyson Benton aborda la selección de candidatos tanto al interior de los partidos como en el momento de la elección. Benton señala las consecuencias inesperadas que tendrían las reformas que pretenden

mejorar la rendición de cuentas de los representantes dejando inalterada la forma en que se eligen actualmente los candidatos al interior de los partidos. El capítulo de Crespo analiza los mecanismos de democracia directa y las candidaturas ciudadanas, dos de los temas centrales de las propuestas que buscan superar la crisis de representación actual en México. Crespo considera que estas instituciones tienen el potencial de complementar y mejorar la democracia representativa en México pero advierte de ciertos peligros que deben evitarse en su regulación.

El libro concluye con una última sección dedicada a una evaluación alternativa de la reforma política, con un capítulo a cargo de Claudio López-Guerra. El enfoque predominante de los distintos capítulos del libro es de tipo instrumental, en el sentido de que se evalúan las propuestas de reforma en función de su capacidad de alcanzar o no determinados fines. López-Guerra, sin embargo, llama la atención sobre la existencia de una perspectiva no-instrumental para evaluar reformas que a menudo se pasa por alto. Desde esta perspectiva, por ejemplo, el aspecto más importante de introducir la reelección consecutiva de legisladores en México no es profesionalizar la carrera legislativa o mejorar la rendición de cuentas, sino permitir al votante ejercer en plenitud su libertad de elección.

Es importante señalar que este libro fue escrito antes de que los partidos negociaran formalmente una reforma. De este proceso podrían implementarse varias, pocas o incluso ninguna de las reformas propuestas. Fruto de las áreas de disenso y consenso entre los partidos, existe incluso la posibilidad de que algunas propuestas cambiasen de contenido o se ofrezcan nuevas alternativas.

La principal contribución de este libro, sin embargo, es proveer de herramientas teóricas y empíricas para el análisis crítico del cambio institucional en México. Esta contribución es independiente de las reformas que finalmente se adopten. Por otra parte, como ya ha ocurrido en

otras etapas, el cambio institucional nunca es definitivo. Los temas que se abren en un momento difícilmente se cierran y concluyen para siempre. En este sentido, esperamos que el debate que promueve este libro sirva de referencia no solo para entender la posible implementación de reformas en el corto plazo sino también para el debate futuro sobre las mismas.

Reforma Política			
Principales Iniciativas del Poder Ejecutivo, Legisladores de los Grupos Parlamentarios del PRD, PT y Convergencia, y de Senadores y Diputados del Grupo Parlamentario del PRI			
Tema	Poder Ejecutivo (15-12-09)	PRD (18-02-10)	PRI (23-02-10 y 25-03-10)
Composición/Elección Cámara de Diputados	Sistema mixto con 400 diputados (240 MR y 160 RP)	Representación proporcional con 500 diputados	Sistema Mixto con 400 diputados (300 MR y 100 RP)/Eliminación del tope de sobrerrepresentación
Composición/Elección Cámara de Senadores	Reducción a 96 senadores, electos en 32 circunscripciones estatales con listas abiertas	128 senadores de RP, 96 en 32 circunscripciones estatales y 32 en una circunscripción nacional	Reducción a 96 senadores, 64 de mayoría y 32 primera minoría
Reelección Legisladores	Diputados: 4 periodos de 3 años = 12 Senadores: 2 periodos de 6 años = 12	X	Diputados: 3 periodos de 3 años = 9 Senadores: 2 periodos de 6 años = 12
Reelección Presidentes Municipales	4 periodos de 3 años = 12	X	X
Elección de Presidente	Mayoría Absoluta, elecciones legislativas concurrentes con la posible segunda vuelta	X	X
Candidaturas Independientes	A todos los cargos electivos. Aval de 1% del padrón de la demarcación correspondiente	Presidente, Diputados y Senadores. Aval de 1% de la lista nominal de electores	X
Umbrales	4%	X	X
Iniciativa Ciudadana	A solicitud del 0.1% del padrón electoral nacional	A solicitud del 0.1% de lista nominal de electores y con carácter de preferente	X
Iniciativa a la Suprema Corte	Limitada a materias de competencia del Poder Judicial	X	X
Iniciativa Preferente	Al Ejecutivo, con <i>afirmativa ficta</i> en caso de no pronunciamiento del Congreso al término del periodo y con referéndum en caso de que sean reformas constitucionales	A Ejecutivo, Grupos Parlamentarios y Ciudadanos	X
Veto y Reconducción Presupuestal	El Presidente puede observar la Ley de Ingresos y el PEF; el veto se supera por 2/3 de legisladores; en caso de no alcanzar los 2/3 se publica la parte no observada; en caso de no aprobación sigue vigente el del año anterior; si el último día de febrero no ha sido votado un nuevo presupuesto el anterior quedará vigente para el resto del año.	El Presidente puede observar el PEF; el veto se supera por mayoría relativa; eliminación del veto de bolsillo; en caso de no aprobación sigue vigente el del año anterior hasta la aprobación del nuevo	En caso de que la Ley de Ingresos y el PEF no sean aprobados en el plazo previsto seguirán vigentes los del año anterior hasta la aprobación del nuevo
Veto Parcial	El Ejecutivo podrá promulgar la parte no vetada de una iniciativa de ley cuando el Congreso no alcance a superar el veto parcial	X	X
Mecanismos de Democracia Directa	<b>Referéndum</b> para iniciativas preferentes de carácter constitucional	<b>Referéndum</b> derogatorio de reformas constitucionales y leyes <b>Plebiscito</b> para políticas y obras públicas; vinculatorio con 50% + 1 de participación y mayoría de votos <b>Revocación de Mandato</b> para ejecutivo federal, estatal y municipal (incluido D.F.)	<b>Consulta Popular</b> a solicitud del Presidente, de 2% de los ciudadanos inscritos en el padrón o de 2/3 de los integrantes de ambas cámaras; se excluyen las materias electoral y fiscal; vinculatorio con 50% de participación del padrón y mayoría simple

Otras Iniciativas		
	PRD	PRI
Ratificación de Gabinete	Cámara de Diputados: todos los secretarios con excepción de SRE, SEDENA, Marina y PGR Senado: SRE, SEDENA y Marina + titulares de las entidades paraestatales que señalen las leyes	Senado: todos los secretarios con excepción de SEDENA y Marina + PEMEX, CFE, CNA, CISEN, CRE, COFETEL, COFECO, Comisión Nacional de Hidrocarburos
Remoción de Gabinete	X	Moción de censura a petición de 1/3 de los miembros de alguna de las cámaras en contra de secretarios de estado y titulares de órganos de la administración pública. Se requiere 2/3 de los votos para <b>remoción</b>
Informe Presidencial	X	Informe presidencial por escrito pudiendo emitir un mensaje; cada grupo parlamentario con derecho a expresar su opinión
Sustitución del Presidente	X	Sustitución del Presidente en caso de falta absoluta por el Secretario de Gobernación mientras el Congreso llega a una decisión
Juicio Político	Denuncia presentada ante Cámara de Diputados, suscrita por ¼ parte de integrantes de cualquier Cámara; denuncia se turna a la Sección Instructora; acordada acusación en Cámara de Diputados se turna a Senado; decisión por mayoría absoluta de sus integrantes presentes. Desaparece declaración de procedencia	Se sustituye el juicio político por moción de censura para los Secretarios de Estado + PEMEX, CFE, CNA, CISEN, CRE, COFETEL, COFECO, Comisión Nacional de Hidrocarburos
Procuraduría General de la República	Titular y Consejo Consultivo (10 integrantes) nombrados por 2/3 de Senado a propuesta de terna de la Comisión correspondiente; 5 años y una reelección	PGR y Ministerio Público plena autonomía para poder decidir sobre su organización interna, su funcionamiento y gestión, disciplina, nombramientos y carrera ministerial; Procurador nombrado por 2/3 de Senado, sin injerencia del Ejecutivo
Auditoría Superior de la Federación	Dirigido por un Consejo de 5 miembros elegidos por 2/3 de Cámara de Diputados; periodo de 8 años y con una reelección; independencia técnica; investigar y perseguir los delitos que afecten a la Hacienda Pública	Se eliminan los principios de posterioridad y anualidad de la ASF
Comisión Nacional de Derechos Humanos	Homologar los derechos humanos reconocidos por los tratados internacionales	Se transfiere a la CNDH la facultad de investigación en caso de violación grave de las garantías individuales, con las que actualmente cuenta la SCJN
Instituto Nacional de Identidad	X	Se crea el Instituto Nacional de Identidad; crear el Registro Nacional de Población y expedir una identificación oficial para el conjunto de habitantes del país
Veto de Bolsillo	El Congreso podrá promulgar las iniciativas aprobadas en caso de que el Ejecutivo no lo haga	X
Plan Nacional de Desarrollo	Facultad a la Cámara de Diputados para discutir, modificar y aprobar el PND	X
Tratados Internacionales y Convenciones Diplomáticas	Facultad a la Cámara de Diputados para aprobar tratados y compartir con Senado aprobación de convenciones diplomáticas	X
Consejo Económico y Social	Como instancia de participación de organizaciones sociales en el sistema nacional de planeación democrática	X

Fuente: Adaptado de Casar (2010)

## Referencias

Casar, María Amparo. Diario *Reforma*, 25 de Febrero de 2010.

Morgenstern, Scott, y Javier Vázquez D'Elia. 2007. "Electoral Laws, Parties, and Party Systems in Latin America." *Annual Review of Political Science*, 10:143–68.

Negretto, Gabriel. 2009. "Paradojas de la Reforma Constitucional en América Latina." *Journal of Democracy en Español*, Vol. 1, No 1.

Shugart, Matthew Soberg.. 2001. "Extreme Electoral Systems and the Appeal of the Mixed-Member Alternative," en Shugart, Matthew Soberg, y Martin P. Wattenberg (comps.), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*. Oxford: Oxford University Press, pp. 25-51.



*Parte 1*

*El Sistema Electoral*

# 1

## *La Dimensión Electoral de la Reforma Política\**

Gabriel L. Negretto

Una de las novedades del debate actual sobre la reforma política en México es su carácter multidimensional. Con distinto énfasis en cada una de las propuestas de los partidos, se están replanteando aspectos del sistema de derechos ciudadanos, de los mecanismos de elección de representantes, de la distribución de poderes entre Presidente y Congreso e incluso del funcionamiento del sistema de justicia. Sin embargo, a pesar de su carácter comprensivo, el componente electoral es predominante en todas las propuestas y parte central del debate público acerca de la reforma política en México.

El objetivo de este capítulo es analizar críticamente las propuestas de reforma electoral de los tres principales partidos en el país. Este análisis comienza con una discusión acerca de los criterios que debiera seguir el diseño de un sistema electoral desde el punto de vista de los requerimientos de un régimen democrático. Luego se consideran los posibles efectos de las instituciones electorales de acuerdo al análisis empírico comparado. Con base en estas dos secciones, se discuten las principales deficiencias que presenta el sistema electoral mexicano y de qué manera las propuestas de reforma responden a las mismas.

El sistema electoral mexicano tiene actualmente un carácter híbrido. Por un lado contiene reglas que tienden a favorecer a los partidos más grandes, como es el predominio de la fórmula de mayoría relativa para elegir al Presidente y al 60 por ciento de la Cámara de Diputados. Al mismo tiempo, sin embargo, este sistema contiene reglas, como la renovación total de la Cámara

---

\* Agradezco los comentarios y sugerencias de Allyson Benton, Federico Estévez y Pedro Salazar a una versión anterior de este capítulo

de Diputados cada 3 años, el tope de sobrerrepresentación del 8 por ciento y la elección de 200 diputados por representación proporcional, que limitan el poder de los partidos más grandes y hacen improbable que el partido del Presidente pueda contar con una mayoría en ambas cámaras del Congreso.

Una parte medular del debate actual en México es cómo hacer más coherente este sistema. En este sentido, es posible visualizar dos tipos de propuestas: las que buscan hacerlo más mayoritario y las que buscan hacerlo más pluralista y proporcional. Las primeras tienden a privilegiar la gobernabilidad a costa de la representación y las segundas la representación a costa de la gobernabilidad. El argumento central de este capítulo es que el sistema actual permite reformas incrementales que podrían lograr un equilibrio entre estos dos extremos.

Algunas propuestas de reforma se acercan más a este equilibrio que otras. Sin embargo, todas las propuestas se enfocan en aspectos aislados del sistema electoral, olvidando que en un régimen presidencial existen efectos interactivos entre la elección del Presidente, la elección de legisladores y los ciclos de elección. En la medida en que no se incorporen estos efectos a una visión más integral y coordinada de la constitución, no será posible lograr los dos objetivos que la democracia en México requiere cumplir: proveer políticas de alcance nacional y reflejar en forma adecuada las preferencias de los electores.

### **Criterios de diseño electoral**

Existen distintos criterios para evaluar un sistema electoral desde el punto de vista de sus efectos esperados sobre el desempeño y calidad de un régimen democrático. Cuatro de ellos, sin embargo, son fundamentales: posibilitar la formación de gobiernos con apoyo legislativo, dar representación equitativa a la pluralidad de preferencias que existen en el electorado, generar

partidos cohesivos y de orientación nacional y brindar a los votantes instrumentos de control sobre los representantes.

En este capítulo me voy a concentrar fundamentalmente en los dos primeros criterios, que se conocen como gobernabilidad y representación.<sup>1</sup> Ambos son requerimientos fundamentales de un régimen democrático. El problema es que no es posible satisfacer en plenitud uno de estos criterios sin al mismo tiempo afectar negativamente al otro. Por esta razón, se presenta a menudo la opción entre gobernabilidad y representación como un dilema en el diseño de un sistema electoral. Pero no hay tal dilema, pues es inapropiado contraponer gobernabilidad y representación como si fueran principios independientes y ultimadamente irreconciliables.

Un sistema electoral cuyo único o principal propósito fuese formar gobiernos con apoyo legislativo mayoritario puede permitir al gobierno de turno adoptar decisiones rápidas y efectivas. Pero el sistema electoral no puede garantizar la formación de gobiernos mayoritarios sin al mismo tiempo distorsionar la representación. De esta manera, se podría tener gobiernos capaces de adoptar reformas legislativas importantes, pero al precio de que estas reformas tuvieran un insuficiente grado de aceptación en la sociedad. Por otra parte, un sistema electoral que buscara dar el mismo peso a todos los intereses que existen en la sociedad permitiría un alto grado de representación de las preferencias ciudadanas. Pero si cualquier programa político, por minúsculo que sea su apoyo social, tuviese entrada al proceso decisorio, sería imposible la formación de coaliciones capaces de adoptar decisiones mínimamente coherentes.

Esto quiere decir que es auto-contradictorio querer asegurar la gobernabilidad a costa de la representación o viceversa, pues se terminaría frustrando el objetivo que se quiere alcanzar. No se alcanza la gobernabilidad cuando un gobierno tiene una gran capacidad de adoptar decisiones

---

<sup>1</sup> El capítulo de Allyson Benton refiere en forma más extensa al problema de lograr un equilibrio entre la necesidad de tener partidos fuertes y brindar participación a los electores en la selección de candidatos cuando se trata de regular los procedimientos internos de selección de candidatos y la estructura de las boletas de votación.

pero estas decisiones generan rechazo social, ni se cumple el objetivo de la representación si ésta no se traduce en decisiones colectivas efectivas. Por esta razón, es lógico argumentar que un diseño electoral óptimo en democracia es aquel que logra un equilibrio entre estos dos principios (Shugart 2001).

Desde luego, alcanzar dicho equilibrio entre gobernabilidad y representación puede ser una tarea compleja, sobre todo en un sistema presidencial. En un régimen parlamentario, es posible combinar el pluralismo representativo con la capacidad de adoptar decisiones efectivas, porque la formación y permanencia del gobierno dependen siempre del apoyo de una mayoría parlamentaria. Si fruto de la elección, ningún partido alcanza la mayoría de asientos en el parlamento, esa mayoría se tiene que lograr forzosamente por medio de una coalición, explícita o implícita, entre partidos.<sup>2</sup> En el régimen presidencial, en cambio, un gobierno se forma y se mantiene con independencia de si tiene o no apoyo en una mayoría legislativa. De esta manera, en el régimen presidencial es posible tener un parlamento muy representativo sin que los partidos que lo componen estén forzados a formar una coalición de apoyo al gobierno. El problema es que sin esta coalición, el gobierno se halla normalmente imposibilitado de adoptar decisiones.

Por otra parte, en un régimen presidencial no es posible desvincular el diseño electoral de la forma en que se distribuyen los poderes entre ramas de gobierno. El régimen presidencial se funda en la separación de poderes, cuyo objetivo central es evitar la concentración del poder en una institución o un partido. Esta separación se refuerza si el sistema electoral permite que cada rama del poder tenga una representación social y política distinta (Cox y McCubbins 2001). Pero esto impide la colaboración entre presidencia y el congreso para la provisión de políticas públicas. Por el contrario, si el sistema electoral en un régimen presidencial se diseña con el

---

<sup>2</sup> En un régimen parlamentario es posible formar gobiernos de minoría, pero para sostenerse necesitan de todas maneras del apoyo implícito de una mayoría parlamentaria.

único objetivo de hacer posible que el partido que controla la presidencia tenga sistemáticamente apoyo mayoritario en el Congreso, podría ocurrir que la separación de poderes deje de funcionar en la práctica, como ocurrió en México durante décadas.

En virtud de estas consideraciones, un diseño electoral óptimo en una democracia presidencial sería aquél que permite la coordinación entre ramas de gobierno para la provisión de políticas públicas sin distorsionar arbitrariamente la representación ni promover la concentración de poder en un partido. Propongo analizar bajo este criterio la combinación deseable de instituciones electorales en una democracia presidencial, así como algunos de los aspectos problemáticos del sistema electoral vigente en México.

### **Dimensiones del sistema electoral en una democracia presidencial**

A diferencia del régimen parlamentario, donde una única elección—la del parlamento—determina tanto la composición del órgano legislativo como el tipo de gobierno a formarse, en el régimen presidencial estos efectos se producen por medio de dos elecciones separadas: la de Presidente y la de Congreso, que pueden o no concurrir en el tiempo. De esta manera, el apoyo legislativo que pueda tener el partido que controla la presidencia, la posibilidad de formar coaliciones y el grado de representación que obtiene el electorado en el proceso decisorio depende de tres reglas electorales distintas: las que regulan la elección presidencial, las que regulan la elección de legisladores y el ciclo electoral. Los términos de mandato y la reelección de representantes también son dos elementos importantes que se relacionan con estas reglas. Estos afectan la capacidad del régimen de adaptarse a circunstancias cambiantes, la continuidad de la gestión de gobierno y la rendición de cuentas de los representantes. En esta sección me ocuparé de analizar el efecto de cada uno de estos componentes del sistema electoral.

## La elección presidencial

La fórmula para elegir presidente es la principal regla que afecta el nivel de apoyo popular e institucional que puede tener el titular del ejecutivo en su acción de gobierno. Siendo que el cargo presidencial es unipersonal, todas las fórmulas para elegir presidente son de carácter mayoritario, lo cual implica que no se puede dividir el resultado y que los votos emitidos por los candidatos perdedores quedan por definición sin representación. Esto hace que todas las fórmulas de elección presidencial sean relativamente insatisfactorias desde el punto de vista de la calidad de la representación. Como veremos, sin embargo, algunas fórmulas funcionan mejor que otras bajo ciertas condiciones.

Las principales fórmulas que se utilizan hoy en día para elegir Presidente son las de mayoría relativa, que sólo requiere que el ganador supere en votos al segundo más votado, la de mayoría absoluta, que exige obtener más del 50 por ciento de los votos válidos emitidos, y la de mayoría relativa calificada, que establece un umbral menor al 50 por ciento, pero generalmente superior al 30 por ciento. La primera fórmula, por definición, se resuelve en una sola elección. Las otras dos fórmulas pueden o no resolverse en la primera votación; todo depende de si un candidato obtiene o no el umbral de votos mínimos requeridos.<sup>3</sup>

Varios autores han argumentado que la fórmula de mayoría relativa es la más adecuada para elegir Presidente, pues tiende a crear un menor número de candidatos presidenciales viables, típicamente dos principales (Shugart y Carey 1992; Jones 1995a, 1997; Shugart y Taagepera 1994). Esto es así porque la mayoría relativa favorece a los candidatos de los partidos más grandes, induciendo a los partidos pequeños a realizar coaliciones antes de la elección y a los votantes que prefieren a terceros candidatos a emitir un voto “útil” en favor de uno de los dos

---

<sup>3</sup> A su vez, cuando ningún candidato supera el umbral mínimo de votos requeridos, es posible que la elección se defina por medio de una segunda ronda de elección o bien por una decisión del Congreso. La forma actualmente predominante de elección en segunda vuelta es en el electorado.

principales contendientes. En el extremo, sólo dos candidatos concentrarían el voto popular. Cuando esto ocurre, la mayoría relativa lleva a un resultado electoral satisfactorio pues tiende a producir ganadores apoyados por una mayoría absoluta de electores.

Esta argumentación, sin embargo, tiene varios problemas. Si bien la fórmula de mayoría relativa tiende en promedio a reducir el número de candidatos presidenciales viables, de ninguna manera garantiza que se reduzca a dos.<sup>4</sup> Para que la regla de mayoría relativa produzca este efecto se requieren dos condiciones. La primera es que exista una expectativa compartida de que uno de los candidatos llevará una ventaja considerable en la elección. La segunda condición es que los partidos que se oponen al candidato favorito tengan la capacidad efectiva de coordinarse en la nominación de un candidato único de oposición. En esta situación, un potencial tercer candidato se retiraría antes de la elección o, si persistiera en la contienda, los votantes lo abandonarían el día de la elección para no desperdiciar sus votos.<sup>5</sup>

En el mundo real, sin embargo, puede no saberse de antemano quién llevará la delantera en la elección. O existiendo una relativa certidumbre al respecto, pudiera ocurrir que los partidos que se oponen al candidato favorito fracasasen en coordinarse en nominar un sólo candidato, sea por razón de diferencias ideológicas o por disputas entre facciones. Lo importante es que en cualquiera de estas circunstancias, la competencia electoral puede fragmentarse entre más de dos candidatos principales. Cuando esto ocurre, la fórmula de mayoría relativa puede llevar a resultados muy poco deseables, no solo para la calidad del sistema representativo, sino para formar un gobierno efectivo.

---

<sup>4</sup> Usando una muestra de 30 elecciones presidenciales por mayoría relativa en países latinoamericanos, Shugart y Taagepera (1994, 323-48) encontraron que en el 16.7 por ciento de los casos la regla de mayoría relativa condujo a una fragmentación de la contienda electoral. Cox (1997) proporciona una explicación analítica para los casos en que la regla de mayoría relativa en circunscripciones uninominales no reduce a dos el número de partidos que compiten y ganan votos en elecciones.

<sup>5</sup> En principio, un político racional no entraría a la contienda si previera su derrota. Sin embargo, el político podría decidir participar si aspira a construirse una reputación a largo plazo. Ver Cox (1997).



Uno de esos resultados indeseables es que el ganador de la contienda sea alguien con un muy bajo nivel de apoyo popular y cuya diferencia en votos respecto del segundo más votado sea ínfima. Cuando esto ocurre, como ocurrió en México en el año 2006, la fórmula de mayoría relativa puede generar disputas post-electorales y un alto grado de insatisfacción ciudadana con el sistema político. Peor aún, cuando la competencia electoral se fragmenta, puede ocurrir que el ganador apoyado por una minoría electoral sea además la opción menos preferida por la mayoría de los votantes que se pronunciaron por los candidatos de otros partidos.<sup>6</sup> Esto debilita la gestión del gobierno y lo hace vulnerable a crisis políticas, como las que siguieron a las elecciones presidenciales de Perú en 1962, de Brasil en 1960 y de Chile en 1970 (Colomer 2001; Colomer y Negretto 2005).

Ha sido justamente la experiencia negativa de elecciones presidenciales por mayoría relativa cuando compiten más de dos candidatos principales lo que ha llevado al abandono gradual de esta fórmula, tanto en América Latina como en el resto del mundo. Hoy sólo cinco países en América Latina, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela, eligen presidentes por esta fórmula. Por otra parte, de 37 países en África, Asia, Europa del Este y Europa Occidental que eligen presidentes de forma directa, sólo 7 (19%) lo hacen por mayoría relativa. La gran mayoría de los países utilizan la fórmula de mayoría absoluta y algunos la mayoría relativa calificada (Negretto 2006a).

La fórmula de mayoría absoluta tiene dos claras ventajas sobre la mayoría relativa. La primera es que si un candidato sobrepasa el 50 % de los votos en la primera votación, dicho candidato tiende a gozar del apoyo real y positivo de una mayoría de votantes. Si ningún candidato sobrepasa el umbral, la segunda ventaja de la fórmula es de carácter negativo y consiste en evitar

---

<sup>6</sup> Técnicamente, la regla de mayoría relativa hace posible la elección de lo que se conoce como un "perdedor Condorcet"; es decir, un candidato que podría perder contra cualquier otro contendiente en una votación por pares. Ver Colomer y Negretto (2005) y Negretto (2007).

el triunfo del candidato que se encuentra último en las preferencias de más de mitad de los votantes, pues en una segunda vuelta estos candidatos pierden contra aquellos que representan el “mal menor.”<sup>7</sup>

Dado que los candidatos más repudiados suelen ubicarse en posiciones extremas respecto de las preferencias de una mayoría de votantes, la fórmula puede también—pero no necesariamente—favorecer a los candidatos con posiciones más moderadas (Fisichella 1984). Un ejemplo ilustrativo de este efecto fue el reciente triunfo de Alan García en las elecciones presidenciales de mayo de 2006 en Perú. Si bien Alan García había presidido en el pasado un gobierno de corte populista, en esta elección se presentó como un moderado frente a su contrincante Ollanta Humala. Humala triunfó en primera vuelta por una mayoría relativa de votos, pero García lo derrotó en segunda vuelta por más de 5 puntos porcentuales de diferencia. La principal razón de esta aparente reversión del resultado es que, ante las posturas extremas de Humala, García logró en segunda vuelta el apoyo del electorado de centro y centro derecha.<sup>8</sup>

El principal defecto de la fórmula de mayoría absoluta es inducir a que los candidatos presidenciales se multipliquen sin que esto responda a la diversidad de preferencias entre los votantes. Dado que es difícil superar el umbral, la mayoría absoluta motiva a los partidos pequeños a proponer candidatos presidenciales, aunque no tengan éstos posibilidad real de ganar la elección, con el único fin de forzar una segunda vuelta y negociar su apoyo a algunos de los dos candidatos principales. Los votantes tienen más opciones sin que necesariamente mejore la representación. Por otra parte, si ningún candidato es capaz de superar el umbral y la elección de

---

<sup>7</sup> En este sentido, es indudablemente cierto que la mayoría que se genera en una posible segunda vuelta es puramente ‘negativa’ pues se forma no tanto en apoyo a un candidato como en rechazo hacia su oponente (Pérez Liñan 2004). Sin embargo, esto es en sí mismo saludable, pues garantiza el rechazo del candidato *menos* preferido por una mayoría.

<sup>8</sup> Ver la nota “Perú, entre dos izquierdas”, del 31/04/2006, en BBC Mundo.com ([http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/newsid\\_5033000/5033116.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/newsid_5033000/5033116.stm)). Para un análisis de la reversión del resultado de primera vuelta en la segunda vuelta en sistemas de mayoría absoluta, ver Pérez Liñan (2004).

Congreso se celebra en forma concurrente con la primera ronda de elección presidencial, la fórmula de mayoría absoluta puede también fragmentar excesivamente el número de partidos que compiten y alcanzan representación en el Congreso. Como veremos más adelante, sin embargo, esta fragmentación se puede evitar haciendo que la elección de Congreso concorra con la posible segunda vuelta de la elección presidencial.

Una alternativa a la mayoría absoluta, también preferible a la mayoría relativa cuando la competencia se fragmenta, es la fórmula de mayoría relativa calificada con un margen de diferencia fijo de votos entre los dos candidatos más votados. Exigir que se sobrepase el 40% de los votos para ganar la elección, por ejemplo, es claramente menos demandante que el 50% +1 sin dejar de representar un apoyo relativamente importante en el electorado. Por otra parte, este umbral sirve para identificar el punto crítico por debajo del cual podemos detectar que la coordinación entre partidos y/o votantes ha fracasado en generar dos contendientes principales (Negretto 2007). En el caso de que un tercer candidato cobre importancia es posible que se reduzca la diferencia entre el primero y el segundo más votado. Para evitar que esa diferencia se torne muy estrecha y dé lugar a controversias post-electorales, se necesita complementar el piso de votos requeridos con la exigencia de un margen mínimo de diferencia entre los votos obtenidos por el puntero sobre el siguiente contendiente. Un margen razonable sería, por ejemplo, del 10%. Actualmente poseen variantes de esta fórmula Argentina desde 1994, Ecuador desde 1998, Nicaragua desde 2000 y Bolivia desde 2009.<sup>9</sup>

### **La elección legislativa**

---

<sup>9</sup> Es de notar que esta fórmula, a diferencia de la mayoría absoluta, no impide que pudiese ganar en la primera ronda un candidato que alcance el umbral mínimo de votos pero que sin embargo se encuentre último en las preferencias de una mayoría de votantes. Sin embargo, al exigirse un piso mínimo de al menos un 40 por ciento y un margen mínimo de diferencia entre el primero y el segundo más votado, se disminuye la probabilidad de que esto ocurra cuando la elección se fragmenta.

La elección de legisladores se orienta a conformar un cuerpo colectivo y plural como es el Congreso. De tal manera, no es forzoso tener que elegir un único ganador absoluto, como en la contienda presidencial. Es posible dividir el resultado y generar ganadores relativos. Esto hace que exista mayor variación en los sistemas para elegir legisladores. Esta variación depende de tres reglas principales: la fórmula electoral, la magnitud del distrito y el umbral legal de representación.

Las principales fórmulas para elegir legisladores son las de mayoría (relativa y absoluta), que se usan normalmente para elegir un único candidato por distrito y las de representación proporcional (RP), que se usan para elegir múltiples candidatos por distrito, normalmente más de dos. Luego están los llamados sistemas mixtos, que combinan una elección por representación proporcional de las listas de partidos que compiten en distritos plurinominales con la elección de diputados por mayoría relativa en distritos uninominales. Los sistemas mixtos, a su vez, se dividen en mixtos-mayoritarios y mixtos-proporcionales. El factor clave para que un sistema mixto sea proporcional es que los asientos de lista se usen para corregir la desproporcionalidad creada por la elección en distritos uninominales.<sup>10</sup> Si simplemente se adicionan los asientos que un partido obtiene por listas a los que éste obtiene en los distritos uninominales, el sistema es mayoritario (Shugart y Wattenberg 2001). Esto significa que, en los hechos, los sistemas mixtos funcionan o bien como un sistema preponderantemente proporcional, o bien como un sistema preponderantemente mayoritario.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> De esta manera, el número de asientos de lista que un partido recibe depende no solo de la totalidad de sus votos sino también del número de asientos que obtuvo en los distritos uninominales. Un partido que ganó pocos asientos en distritos uninominales en relación a sus votos, es probable que obtenga un número relativamente alto de asientos de lista para que su número total de asientos guarde proporcionalidad con sus votos. Por el contrario, un partido que ganó muchos asientos en los distritos uninominales, es probable que reciba pocos asientos de lista si con los primeros ya se encuentra cerca del porcentaje de asientos que le corresponde en relación a sus votos. Por eso los asientos de lista se llaman de “ajuste” o “corrección”.

<sup>11</sup> Hay, sin embargo, excepciones. Como veremos más adelante, México tiene un sistema mixto de tipo híbrido, pues ni es proporcional ni es claramente mayoritario.

Cuando se utiliza un sistema mayoritario para elegir al cuerpo legislativo, la elección se divide normalmente en distritos uninominales. Al igual que ocurre en la elección presidencial, estos sistemas generan el problema de dejar sin representación a los perdedores en el distrito, cuyos votos se desperdician. Esto hace que las terceras fuerzas sean sistemáticamente subrepresentadas. Al mismo tiempo, al agregar los votos por distrito a nivel nacional, los sistemas mayoritarios para la elección de legisladores hacen posible que el partido que obtiene más votos a nivel popular no sea necesariamente el partido que obtiene más asientos en la legislatura (Colomer 2001).

La elección legislativa, sin embargo, permite la opción de elegir múltiples ganadores. La típica fórmula para elegir entre múltiples ganadores es la representación proporcional, que evita muchos de los problemas de representación que generan los sistemas de mayoría. De esta manera, en una elección entre tres o más candidatos o listas de partidos, la representación proporcional permite dar influencia preponderante al partido más votado, sin por eso dejar sin representación o subrepresentar arbitrariamente a aquellos partidos que obtengan un mínimo razonable de apoyo en el electorado.

Sin embargo, existen importantes diferencias entre los sistemas de RP. Las diferencias derivan de la fórmula utilizada para convertir votos en bancas, la magnitud del distrito y de la existencia o no de un umbral legal de representación.<sup>12</sup> La interacción entre estos factores determina el grado de proporcionalidad de la representación y por tanto el número de partidos que alcanzan poder decisorio en el Congreso (Lijphart 1994).

En teoría, todo sistema de representación proporcional busca crear una asamblea legislativa cuya membresía sea un reflejo, lo más fiel posible, de la diversa gama de opiniones políticas que

---

<sup>12</sup> Por razones de brevedad, me limitaré al análisis de los sistemas de representación proporcional por lista, que son por otra parte los que se usan principalmente en América Latina. Sobre los diferentes sistemas de representación proporcional, ver Gallagher y Mitchell (2005).

existen en la sociedad. Esto sugeriría que la representación proporcional es siempre beneficiosa para los partidos minoritarios. En los hechos, sin embargo, ninguna fórmula de RP crea asambleas legislativas que sean un espejo perfecto de la pluralidad social y no todas las fórmulas de proporcionalidad favorecen a los partidos más pequeños.

Las principales fórmulas de RP son las del divisor y las del cociente. En las primeras se asignan todas las bancas a los partidos de acuerdo a los mayores promedios que resulten de dividir sucesivamente los votos de cada partido por una serie de divisores. En las segundas, se determina en primer lugar una cuota que resulta de dividir el número total de votos emitidos en el distrito por el número total de bancas a distribuir, y luego se distribuye el remanente de acuerdo a distintos procedimientos. La fragmentación partidaria que todos estos sistemas producen en la distribución de asientos es menor que la fragmentación en votos. Aparte de esto, cada una de estas familias de fórmulas proporcionales tiene variantes diseñadas para favorecer a los partidos más grandes y variantes diseñadas para favorecer a los partidos más pequeños. Una clásica fórmula del divisor es la D'Hondt, que tiende a favorecer a los partidos más grandes.<sup>13</sup> Una típica fórmula del cociente es la de la llamada cuota Hare con distribución del remanente por mayores restos, que es muy favorable a los partidos pequeños.<sup>14</sup>

Por otra parte, qué tanto una fórmula fragmenta la representación o beneficia a los partidos más grandes, depende de la magnitud del distrito, que refiere al número de asientos legislativos que

---

<sup>13</sup> En el sistema D' Hondt los votos de cada partido se dividen por la secuencia de números naturales 1, 2, 3, etc. Esto favorece a los partidos más grandes porque hace que aquellos que más votos hayan obtenido en el distrito tengan oportunidad de obtener el mayor número de promedios más altos, y por tanto de asientos. En otras fórmulas del divisor, como la Sainte Lague, se utiliza la secuencia de divisores 1, 3, 5, etc. Esta fórmula es más benigna con los partidos más pequeños porque la utilización de divisores más grandes les permite alcanzar un mayor número de bancas.

<sup>14</sup> La cuota Hare resulta simplemente de dividir el total de votos en el distrito por el número de asientos a distribuir. Como la cuota Hare tiende a ser relativamente alta, los partidos más votados agotan rápidamente sus votos al intercambiarlos por asientos. Esto quiere decir que al quedar bancas sin distribuir por cuota, los partidos más pequeños acceden fácilmente a asientos por medio del sistema de restos mayores. Otra fórmula del cociente es la cuota Droop en que el procedimiento es el mismo, pero se adiciona 1 al número de asientos a distribuir. Esta cuota es más pequeña, y por tanto favorece a los partidos más grandes, que al tener más votos, tienen también mayor posibilidad de alcanzar más asientos por cuota.

se eligen por distrito. El distrito de magnitud más pequeña posible es aquél en donde se cubre una sola banca, es decir, el distrito uninominal. En este tipo de distritos, la fórmula es forzosamente de mayoría (relativa o absoluta), puesto que no se puede dividir el resultado. El distrito de menor magnitud que se puede emplear en la práctica en un sistema de representación proporcional es de 2, como ocurre en Chile desde 1989. A partir de este mínimo, los distritos plurinominales se dividen convencionalmente en pequeños, cuando son mayores a 2 pero menores a 5, medianos, cuando van de 5 a 10, y grandes, cuando son de una magnitud mayor a 10. La mayor magnitud posible de distrito es aquella en la que se eligen todos los miembros de la legislatura en un único distrito nacional, como fue el caso de Perú de 1979 a 2001.

La magnitud de un distrito plurinominal interactúa con la fórmula en determinar el grado de proporcionalidad que existe entre los votos obtenidos por el partido y el total de bancas que se le distribuye. La fórmula teóricamente más proporcional tiene un sesgo mayoritario si se usa para elegir legisladores en un distrito de tamaño pequeño. Y a la inversa, una fórmula que teóricamente beneficia a los partidos más grandes puede tener efectos muy proporcionales si se usa en distritos grandes.

El umbral electoral también afecta la proporcionalidad de la representación al establecer el mínimo nivel de votación que un partido debe alcanzar para obtener asientos en una legislatura. Este umbral siempre existe de hecho en todo sistema y guarda una relación inversa con la magnitud del distrito.<sup>15</sup> Sin embargo, en ocasiones el legislador busca elevar este umbral, aumentando el número mínimo de votos por debajo del cual un partido no puede acceder al reparto de bancas.<sup>16</sup> El umbral legal puede operar a nivel de distrito o a nivel regional o nacional. Por otra parte, la votación mínima exigida puede definirse en términos de número de votos,

---

<sup>15</sup> Este se llama “umbral electoral efectivo”. Sobre este tema, ver Lijphart (1994: 25-30).

<sup>16</sup> Otro tipo de umbral es el que se establece para que los partidos puedan mantener su registro.

porcentaje de votación o por algún otro criterio como obtener una cantidad de votos equivalente a un cociente o medio cociente en la circunscripción.<sup>17</sup>

Desde el punto de vista de lograr un equilibrio entre gobernabilidad y representación, ciertas formas de RP presentan inconvenientes por el número de partidos que pueden obtener representación legislativa. Tal es el caso, por ejemplo, de las fórmulas de cuota Hare, en donde las bancas no distribuidas por cuota se asignan por restos mayores. Esta fórmula favorece excesivamente a los partidos minoritarios y provee incentivos para la proliferación de candidaturas con apoyo en reducidos grupos. Combinada con distritos de magnitud grande y en ausencia de una barrera legal de entrada, estas reglas pueden generar un sistema de partidos extremadamente fragmentado que promueve coaliciones impredecibles antes de la elección.

Un diseño institucional equilibrado, en cambio, podría ser el de una fórmula D'Hondt con magnitudes de distrito medianas. Esta combinación de reglas podría permitir la formación de un sistema multipartidista sobre cuya base se creen coaliciones que abarquen a representantes de diferentes grupos de votantes en las decisiones legislativas. De adoptarse un sistema de cociente, sobre todo el de cuota Hare y restos mayores, sería preciso establecer al mismo tiempo algún tipo de umbral legal que impida el acceso al parlamento de candidaturas apoyadas por grupos excesivamente pequeños de votantes.

Otro diseño equilibrado es un sistema mixto de carácter proporcional, en el que se realicen elecciones por RP con lista de partido en distritos plurinominales y elecciones por mayoría relativa en distritos uninominales. En este sistema, la asignación de bancas por lista (cuyo porcentaje puede variar) se utiliza para compensar la desproporcionalidad creada en las

---

<sup>17</sup> El cociente resulta de dividir el total de votos válidos emitidos en el distrito por el número de bancas a distribuir. Este cociente es equivalente a una cuota Hare.



elecciones por distrito uninominal.<sup>18</sup> Esto permite satisfacer tanto una elección personalizada como una elección de tipo partidario. En este sistema es importante que se otorgue al votante, como ocurre en la mayoría de los países que lo adoptan, la opción de emitir un voto diferenciado para los candidatos de listas de partido y los candidatos de distrito uninominal. De esta manera, se permite al votante evaluar en forma separada los distintos candidatos y eventualmente dividir su voto, apoyando a partidos distintos en uno y otro nivel de elección.

Todo lo dicho hasta aquí es en principio válido para la elección de legisladores a la cámara baja o única del Congreso. En un Congreso bicameral, el sistema para elegir legisladores a la segunda cámara, como puede ser el Senado, suele tener una variación menor que el sistema para elegir diputados. En general, sobre todo cuando la existencia del Senado obedece a la necesidad de dar representación a unidades territoriales políticamente autónomas, la elección de este cuerpo suele usar algún tipo de fórmula mayoritaria y la demarcación de los distritos busca asegurar una representación territorial de dichas unidades. A diferencia de la crítica que merecen los sistemas mayoritarios de representación en general, en el Senado pueden justificarse si se orientan a diferenciar la representación de los estados u otras unidades territoriales del tipo de representación que se da en la cámara baja.

Sin embargo, sobre todo en estados unitarios en que la legislatura es bicameral, el sistema para elegir senadores suele utilizar principios de representación proporcional similares a los que se usan para elegir la cámara baja. En el extremo, en algunos casos se utilizan los mismos mecanismos de elección en ambas cámaras, duplicando innecesariamente los principios de representación. Al margen de este problema, la utilización de fórmulas de representación

---

<sup>18</sup> La proporción de asientos de lista puede variar, pero se estima que no debe ser inferior a un cuarto del total de asientos para que el sistema mantenga proporcionalidad. Ver Taagepera y Shugart 1989: 131.

proporcional o mixta en el Senado es posible de ser analizada bajo los mismos criterios discutidos en esta sección.

### **Los ciclos electorales**

El rasgo típico del régimen presidencial es que el apoyo electoral y legislativo que recibe un gobierno resulta de dos elecciones distintas, la presidencial y la legislativa. Estas elecciones tienen efectos propios e independientes sobre la competencia partidaria por el cargo presidencial y por los cargos legislativos. Sin embargo, dependiendo del ciclo electoral, cada una de estas elecciones puede “contaminar” a la otra, generando efectos interactivos. La Figura 1 ilustra estos efectos.

#### **Figura 1**

Como puede verse, en tanto que la fórmula para elegir presidente determina en forma directa la fragmentación de la competencia presidencial, la fórmula electoral para elegir legisladores, conjuntamente con la magnitud de los distritos en donde se eligen, determina la fragmentación de la elección legislativa. En el caso de la elección presidencial, esta fragmentación se mide por medio del número efectivo de candidatos presidenciales; en la elección legislativa por el número efectivo de partidos legislativos.<sup>19</sup>

Sin embargo, los efectos de estas elecciones son interdependientes cuando la elección de Congreso es concurrente (o muy próxima) con la elección presidencial.<sup>20</sup> En esta situación, el sistema para elegir legisladores tiene un efecto indirecto sobre la elección presidencial, específicamente sobre el número efectivo de candidatos que compiten en la misma. Esto es así puesto que los partidos que compiten por escaños en el Congreso tienden a presentar simultáneamente candidatos a la presidencia con el fin de incrementar los votos de su partido en

---

<sup>19</sup> El número efectivo de candidatos o partidos se calcula dividiendo 1 por la suma de los cuadrados de las fracciones que representan los votos ganados por cada candidato o partido. Ver Markku Laakso y Rein Taagepera (1979).

<sup>20</sup> También pueden interactuar ambas elecciones cuando estas no concurren pero son relativamente próximas.

el Congreso, dado el “efecto de arrastre” que suele tener la elección presidencial sobre la legislativa.<sup>21</sup> Por otra parte, la concurrencia de las elecciones hace que la fórmula para elegir Presidente tenga un impacto indirecto sobre el número efectivo de partidos que compiten en la elección legislativa. Esto es así porque los partidos que buscan competir por el cargo presidencial también tienden a presentarse a competir en la elección legislativa.

Es preciso detenerse un poco en el análisis de los determinantes del nivel de fragmentación de partidos legislativos, pues éste es un factor fundamental para el funcionamiento del régimen presidencial. De la fragmentación de partidos en la competencia por cargos legislativos depende el grado de apoyo que recibe el Presidente en el Congreso y la influencia que tenga su partido en la formación de coaliciones.

Diversos trabajos han demostrado que cuando las elecciones para Congreso son concurrentes o próximas a la elección presidencial y el número efectivo de candidatos presidenciales es menor a tres, el número efectivo de partidos que compiten en la elección legislativa tiende a decrecer (Golder 2006). La fórmula para elegir Presidente que en promedio tiende a concentrar el voto entre pocos candidatos (en general, cerca de dos) es la de mayoría relativa. Esto quiere decir que el número de partidos legislativos tiende a ser bajo cuando el presidente se elige por regla de mayoría relativa y las elecciones legislativas son concurrentes con la elección presidencial (Shugart y Carey 1992; Shugart 1995; Jones 1995a; Mainwaring y Shugart 1997; Cox 1997).<sup>22</sup> También cabe esperar un efecto similar cuando se combina la elección de Presidente por mayoría relativa calificada con elecciones legislativas concurrentes. Esto es así ya que dicha fórmula

---

<sup>21</sup> Ante la concurrencia de las elecciones y con el objetivo de incrementar su caudal de votos, todos los partidos que compiten en la elección legislativa tendrían incentivos a presentar candidatos presidenciales, incluso cuando estos tuviesen poca probabilidad de ganar la elección presidencial.

<sup>22</sup> También sería relativamente bajo el número de candidatos presidenciales cuando el presidente se elige por mayoría relativa calificada y las elecciones legislativas son concurrentes.

también genera un número relativamente bajo de candidatos presidenciales, en promedio menor a tres (Negretto 2007).

Por supuesto, el efecto concentrador se reforzaría si a la elección de Presidente por mayoría relativa o mayoría relativa calificada se sumara una elección legislativa concurrente por regla de mayoría relativa en distritos uninominales o por fórmulas de representación proporcional en distritos de pequeña magnitud (menor a 5). Sin embargo, la celebración de elecciones legislativas concurrentes a una elección presidencial por mayoría relativa o mayoría relativa calificada genera un “efecto de arrastre” que disminuye el número efectivo de partidos legislativos aún cuando se usen fórmulas de representación proporcional en distritos de magnitud relativamente grande (Jones 1995a; Mainwaring y Shugart 1997).

El caso de Honduras es ilustrativo de este efecto. Este país ha tenido en los últimos veinte años un número efectivo de partidos legislativos cercano a dos, a pesar de que los legisladores se eligen en Honduras por un sistema que por sí mismo podría producir resultados bastante proporcionales y por tanto fragmentación parlamentaria.<sup>23</sup> El bipartidismo hondureño se debe en gran medida a que los presidentes se eligen por mayoría relativa y que las elecciones legislativas son concurrentes con las presidenciales. Otro ejemplo similar es el de Costa Rica, donde el número de partidos legislativos de 1953 a 1998 ha sido también cercano a dos, a pesar de que los legisladores se eligen por un sistema de representación proporcional similar al de Honduras.<sup>24</sup> En este caso, la menor fragmentación partidaria se correlaciona con la elección de presidentes por mayoría relativa calificada en ciclos concurrentes.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Los legisladores en Honduras se eligen por medio de una fórmula de representación proporcional con cuota Hare y resto más alto, en distritos de magnitud promedio mediana (7).

<sup>24</sup> En Costa Rica también se utiliza la fórmula de cuota Hare y restos mayores en distritos de magnitud promedio mediana (8). La diferencia es que en Costa Rica se establece un umbral legal de entrada (medio cociente) para que los partidos accedan al reparto de bancas.

<sup>25</sup> En las dos últimas elecciones en este país el número efectivo de partidos legislativos ha tendido a crecer.

La consecuencia lógica de este análisis es que cuando la fórmula para elegir Presidente es la de mayoría absoluta, la concurrencia de las elecciones no disminuye la fragmentación partidaria puesto que el número efectivo de candidatos presidenciales aumenta por encima de dos con dicha fórmula (Negretto 2007).<sup>26</sup> De esta manera, entrarían a operar aquí las reglas para elegir legisladores como factores relevantes para determinar el número efectivo de partidos legislativos. Sin embargo, aún si los presidentes se eligen por mayoría absoluta, es posible generar un efecto de arrastre y por tanto de concentración del voto en la elección de Congreso, si esta última se hace concurrente con la posible segunda vuelta de una elección presidencial.

Al hacerse concurrente la elección de Congreso con la segunda vuelta presidencial ocurriría que si ningún candidato gana en primera vuelta, la gran mayoría de los votos para cargos legislativos se concentrarían en los partidos del primero y el segundo candidato presidencial más votado que pasan a la segunda vuelta. Si en cambio un candidato gana en primera vuelta, la elección de Congreso se daría en forma separada, digamos un mes después de la presidencial. Aquí el efecto de arrastre podría verse disminuido, pero aún así tendería a concentrar el voto en los dos partidos más votados en la presidencial. No existe una sólida experiencia comparada para estimar el efecto de esta combinación. Este sistema sólo se experimentó en Ecuador en 1978, con un resultado que según expertos en la política Ecuatoriana, efectivamente reflejó una cierta concentración del voto en la elección de Congreso (Mejía Acosta 2002).

Es preciso enfatizar que estas relaciones causales están basadas en estudios empíricos comparados donde los efectos de las reglas electorales se verifican en promedio, no en cada caso en particular. La competencia presidencial puede fragmentarse entre más de dos candidatos importantes, incluso con la regla de mayoría relativa. Cuando esto ocurre, es posible tener

---

<sup>26</sup> Más aún, la concurrencia (con la primera ronda de elección) pudiera ser incluso un factor que incremente el número de partidos que compiten en las elecciones legislativas. Ver Golder (2006).

elecciones concurrentes y aún así observar que incrementa el número efectivo de partidos que compiten por cargos legislativos. Por otra parte, si bien se observa que en promedio el número de candidatos de peso a la presidencia aumenta por encima de 3 con la fórmula de mayoría absoluta, también hay elecciones de este tipo donde triunfa un candidato en primera vuelta, como ocurrió en Chile hasta el año 2000, y recientemente en Brasil, Colombia y Bolivia. En este caso, los partidos de los dos primeros candidatos concentrarán la mayor parte del voto legislativo.

La conclusión de este análisis es que si el objetivo único o principal de un diseño electoral fuese contar con gobiernos con apoyo legislativo mayoritario, la mejor combinación de reglas sería la de mayoría relativa para elegir Presidente en elecciones legislativas concurrentes. Más aún, si los legisladores se eligieran también por mayoría relativa, el efecto concentrador del voto sería mayor. Esto, sin embargo, acarrearía los resultados indeseables que pueden darse cuando se elige Presidente y/o legisladores con fórmula de mayoría relativa.

Asumiendo que la elección de Congreso se realiza por medio un método relativamente proporcional para distribuir bancas, existirían entonces dos posibles combinaciones para contener la fragmentación de partidos en el Congreso. Una opción es que el Presidente se elija por mayoría relativa calificada y que la elección legislativa sea concurrente con la elección presidencial. La otra opción es que el Presidente se elija por mayoría absoluta y que la elección legislativa también sea concurrente, pero en este caso sincronizada con la posible segunda ronda de elección presidencial.

La concurrencia o proximidad temporal de la elección legislativa y la presidencial también tiene otros efectos que es preciso valorar. Cuando las elecciones concurren, los candidatos a ocupar cargos legislativos tienden a centrar sus campañas en temas de política nacional más que en asuntos locales. Los candidatos a cargos legislativos también tienden a enfatizar más las

agendas de gobierno de sus partidos que temas aislados de política legislativa. La concurrencia, en otras palabras, hace que la elección legislativa verse sobre temas más nacionales y programáticos, pues éstos son los que se ventilan en la elección presidencial. Esto permite una mejor alineación entre las políticas que promueve el ejecutivo y las que promueven los legisladores, haciendo más fácil la coordinación entre ramas de gobierno.

Por supuesto, una sincronización perfecta de elecciones presidenciales y legislativas requiere uniformar los mandatos de Presidente y legisladores en períodos relativamente cortos, digamos menores a 6 años. De otra manera, los votantes, cuyas preferencias podrían haber cambiado de manera significativa de una elección a la otra deberían esperar demasiado tiempo para producir un cambio político. Esto nos lleva al problema de la duración de los mandatos, que trataré a continuación.

### **Términos de mandato y reelección**

Los términos de mandato, junto con las reglas de reelección, determinan el horizonte temporal que tienen tanto el Presidente como los legisladores. Estos horizontes temporales se relacionan con la continuidad de la gestión de gobierno, la rigidez o flexibilidad del régimen para ajustarse a situaciones cambiantes y con la rendición de cuentas de los representantes.

El término del mandato presidencial se relaciona de manera directa con la capacidad del régimen de hacer frente a situaciones cambiantes. Dado que en un régimen presidencial el término de mandato del Presidente es fijo, el mismo debe continuar en el cargo independientemente de que pierda apoyo político y social como fruto de una crisis. Es posible remover o inducir a renunciar al presidente por medio de un juicio político, pero este procedimiento es normalmente restrictivo y no está diseñado—como la censura parlamentaria—para remover al jefe de gobierno por falta de apoyo político.

De aquí que se haya argumentado con frecuencia que un defecto del régimen presidencial es su “rigidez,” referida a la incapacidad de adaptarse a situaciones políticas cambiantes. Esta rigidez obviamente aumenta conforme el término de mandato se extiende en el tiempo. Por esta razón, es aconsejable que el término presidencial no sea excesivamente largo. Hoy en día la mayoría de los países de la región, en parte para hacer frente a las frecuentes crisis económicas, políticas y sociales, han adoptado períodos presidenciales de 4 o 5 años. Sólo México y Venezuela le otorgan al presidente un término de 6 años (Negretto 2006b).

La reelección presidencial afecta la continuidad de la gestión de gobierno y la capacidad del elector de hacer rendir cuentas al Presidente. Distintas reglas regulan los límites a la reelección presidencial. La regla más restrictiva es la que prohíbe al presidente reelegirse en forma absoluta y la más permisiva la que permite al presidente reelegirse en forma indefinida. Reglas intermedias, en orden creciente de permisividad, son las que permiten al presidente reelegirse después de dos períodos, después de un período, o bien le permiten reelegirse en forma consecutiva, pero por una sola vez.

Cuando se prohíbe al Presidente la reelección en forma absoluta, se garantiza la rotación de individuos (no necesariamente de partidos) en el cargo presidencial pero se impide al votante premiar con la continuidad una gestión exitosa o castigar votando a otro candidato o partido una gestión que es evaluada en forma insatisfactoria por la mayoría. En el otro extremo, la reelección indefinida del Presidente permite en principio la rendición de cuentas del ejecutivo pero limita la rotación en el cargo, fomentando el personalismo político y, eventualmente, la corrupción en el gobierno.

Ante estos extremos, las reglas de reelección más adecuadas son la reelección consecutiva del ejecutivo, pero limitada a una sola vez, y la reelección después de un período. La reelección



consecutiva por una sola vez permite premiar la eficiencia de una administración y consolidar una labor de gobierno en contextos de crisis.<sup>27</sup> Sin embargo, para que la reelección consecutiva no debilite a los partidos ni otorgue un excesivo poder a los presidentes, es preciso que el término presidencial sea relativamente corto. La reelección alterna, a su vez, limita de algún modo la continuidad de una gestión exitosa y la rendición de cuentas inmediata, pero permite la renovación de liderazgos y disminuye el personalismo político. Esta es la regla de reelección tradicional en América Latina, y también la más frecuente, aún actualmente en que ha incrementado el número de presidentes que pueden reelegirse en forma consecutiva por una sola vez (Negretto 2009).

A diferencia de lo que ocurre con los Presidentes, no existe una amplia discusión en la literatura comparada acerca de los términos de mandato y las reglas que regulan la reelección de los legisladores. En un sistema presidencial, el término de elección de legisladores, al igual que el del Presidente, es fijo. Y de la misma manera que en el caso del Presidente, el término del mandato legislativo también se ha relacionado con la capacidad del régimen de adaptarse a situaciones cambiantes. Es por esta razón, por ejemplo, que se ha argumentado a veces a favor de renovar las cámaras en medio de un período, para consultar a la población acerca del desempeño del gobierno y así poner en sintonía las preferencias de los votantes con las de los legisladores.<sup>28</sup>

Sin embargo, el término del mandato legislativo también se vincula, sobre todo en un contexto de Congresos débiles y poco profesionales, con la necesidad de promover una carrera legislativa y profesionalizar la actividad parlamentaria. Desde esta perspectiva, ciertos términos de mandato legislativo pueden ser excesivamente cortos. Mandatos de 2 o 3 años, por ejemplo, podrían ser insuficientes. Quizás en parte por esta razón todos los países de América Latina, con

---

<sup>27</sup> Sobre este argumento a favor de la reelección presidencial, ver Hamilton, *Federalista No 72*

<sup>28</sup> Este es uno de los argumentos de Madison a favor de elecciones bianuales, en el *Federalista # 52 y 53*.

excepción de México y El Salvador, establecen términos de mandato legislativo mayores a 3 años.

La reelección legislativa consecutiva permitiría la continuidad de un legislador en su cargo y por tanto la profesionalización de la carrera legislativa. Hoy día todos los países de América Latina, salvo Costa Rica y México, permiten la reelección legislativa, en general sin límites. Sin embargo, esto no garantiza que todos o la mayoría de los legisladores se presenten a reelección o que haciéndolo, efectivamente se reelijan. En promedio, sólo un 40 por ciento de los legisladores en América Latina continúan en sus cargos, fruto de que muchos optan por otras posiciones y otros no son reelectos (Morgenstern 2002). Precisamente este punto, la posibilidad de que un legislador se presente a reelección y no lo logre, se relaciona con el segundo efecto asociado a esta institución, como es la rendición de cuentas. La reelección legislativa consecutiva puede promover esta rendición de cuentas permitiendo que los votantes premien con la continuidad una gestión exitosa o bien castiguen votando a alguno de sus competidores si piensan que el rendimiento del legislador fue insatisfactorio.

A diferencia de lo que ocurre en el caso de la reelección presidencial, es menos común escuchar argumentos a favor de poner límites a la reelección legislativa. El debate existe en los Estados Unidos, porque allí la tasa de recambio de los legisladores es muy baja y en general quienes ocupan su puesto legislativo lo suelen mantener por largos períodos de tiempo. En América Latina no existe esta percepción porque, como dijimos, la tasa de recambio es relativamente alta. No obstante ello, así como en el caso de los presidentes se ha planteado poner límites a la reelección para disminuir el personalismo en política y los incentivos para la corrupción, los mismos argumentos pudieran utilizarse en el caso de la reelección legislativa.

### **Deficiencias del sistema electoral en México**

El presidente de México es elegido por mayoría relativa para un periodo de seis años y no puede ser reelecto. Los ciclos electorales son mixtos. La cámara de diputados se renueva por completo cada tres años y el senado cada seis, de manera que las elecciones legislativas concurren con la elección presidencial al comienzo del período, pero hay una elección de diputados a medio período presidencial. Ni los diputados ni los senadores pueden ser reelectos en forma consecutiva aunque, a diferencia del Presidente, si pueden reelegirse después de un período.

El sistema para elegir diputados es de tipo mixto-mayoritario. La cámara tiene 500 escaños, de los cuales 300 se asignan en distritos uninominales por mayoría relativa y 200 en 5 distritos plurinominales por RP (cuota Hare y restos mayores) en listas cerradas. Para acceder a asientos por lista, un partido debe obtener al menos un 2 por ciento de la votación en las circunscripciones plurinominales. Los asientos que cada partido obtiene por lista no se utilizan para compensar la desproporcionalidad creada por la elección de diputados por mayoría relativa. En el conteo final, cada partido recibe un número total de asientos que resulta de la suma de los asientos ganados en los dos niveles. Existe, sin embargo, un tope legal de sobrerrepresentación del 8 por ciento.<sup>29</sup> Los electores tienen un solo voto para elegir ambos tipos de diputados.

El sistema para elegir senadores también tiene un componente mixto. Un total de 96 senadores son electos en 32 distritos en los que se disputan 3 escaños. Cada partido presenta listas cerradas de 2 candidatos cada uno. De los tres escaños que se eligen por distrito, dos son asignados a la lista del partido que obtiene una mayoría relativa de votos y el tercer escaño se otorga al primer candidato de la lista del segundo partido más votado. A estos 96 senadores se suman otros 32

---

<sup>29</sup> Este tope aplica fundamentalmente al número de bancas plurinominales que un partido puede adicionar a las que obtuvo en distritos uninominales. Según el artículo 54 inciso V de la Constitución, el tope no aplica al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento.

elegidos por RP (cuota Hare y restos mayores) en listas cerradas de partido en un único distrito nacional.

Las principales deficiencias del sistema electoral en México se detectan en una serie de reglas que impiden una correspondencia cercana entre las preferencias de votantes y los resultados de la elección, hacen difícil la adaptación del régimen político a circunstancias cambiantes y bloquean la rendición de cuentas de sus representantes. Mientras que la fórmula para elegir al Presidente en México permite la elección de candidatos con escaso apoyo popular e incluso repudiados por una mayoría de votantes, un periodo presidencial relativamente largo tiende a incrementar la rigidez del régimen en caso de una crisis política. Por otra parte, el sistema para elegir diputados y senadores distorsiona el papel representativo de cada cámara y la proscripción de la reelección legislativa consecutiva crea una legislatura de *amateurs* y priva a los votantes del poder para hacer rendir cuentas a los legisladores.

Como señalé anteriormente, la fórmula de mayoría relativa es la peor fórmula de elección cuando compiten más de dos candidatos importantes a la presidencia. En las elecciones presidenciales del año 1994 y 2000 el número efectivo de candidatos presidenciales en México fue de 2.8 y en la elección de 2006, de 3.3. Esto quiere decir que desde hace más de 10 años las elecciones presidenciales manifiestan la fuerte presencia de terceros contendientes. Esto hace posible los resultados indeseables que he discutido, en particular ganadores con un muy bajo apoyo popular y escasos márgenes de diferencia entre el primero y el segundo candidato más votado. Esto ocurrió justamente en la elección de 2006, donde se eligió un Presidente con el apoyo de menos del 36 por ciento del electorado y a una distancia del segundo candidato más votado de menos de un punto porcentual. Si no causada exclusivamente por esta razón, es claro

que ante la ausencia de una segunda vuelta, la estrechez del resultado intensificó la disputa post-electoral que generó dicha elección.

Aunque a menudo se lo considera como un compromiso entre la mayoría relativa y la representación proporcional, el sistema electoral para elegir diputados en México, vigente desde 1986, es en realidad un sistema que utiliza dos fórmulas distintas y no integradas para traducir votos en escaños legislativos. Este sistema tiene dos defectos. El primero es que se trata de un híbrido incoherente, pues no funciona ni como un sistema proporcional ni como un sistema plenamente mayoritario. El segundo problema es que coarta la libertad del elector de votar por distintos partidos en la pista uninominal y en la pista plurinominal, distorsionando el papel de los diputados elegidos en esta última.

Ante la ausencia de un mecanismo compensatorio en la distribución de bancas por lista, el mayor número de asientos distribuidos por el principio de mayoría relativa hace que ésta fórmula predomine y que los resultados tengan un sesgo mayoritario. En general, el partido que más aventaja a los otros en ganar distritos uninominales es el que obtiene un número total de escaños que lo sobrerrepresenta en relación al total de votos obtenidos. Es por esta razón que la desproporcionalidad en México tiende a ser mayor al promedio en América Latina, donde predominan las fórmulas de representación proporcional.<sup>30</sup> El principio de mayoría, sin embargo, no puede operar plenamente porque existe una cláusula legal, vigente desde 1996, que impone un tope de 8 por ciento de sobrerrepresentación. De esta manera, ningún partido puede alcanzar la mayoría absoluta de asientos a menos que supere el 42 por ciento de los votos válidos y gane una

---

<sup>30</sup> La desproporcionalidad se calcula por medio del índice de desproporcionalidad (o índice Gallagher). Este índice se obtiene tomando la raíz cuadrada de la mitad de la suma de los cuadrados de la diferencia entre porcentajes de votos y de asientos obtenidos por cada partido. En América Latina este índice de desproporcionalidad es, en promedio, cercano a 5, mientras que en México, de 1997 a 2009, el índice promedio fue de 7. Ver Gallagher (2010).

amplia mayoría de distritos uninominales. Esto hace que la desproporcionalidad general del sistema sea menos aguda que en otros sistemas mixtos mayoritarios.<sup>31</sup>

El sistema actual otorga al elector un solo voto para elegir tanto a los diputados de mayoría como a los de representación proporcional. El voto que emite el elector a favor de un candidato de distrito uninominal cuenta simultáneamente para la lista del partido a la que pertenece dicho candidato. De esta manera, al forzar a los electores a emitir un solo voto, se convierte a los diputados plurinominales, que además se eligen en distritos de gran magnitud, en representantes en cierta manera anónimos. El elector no tiene la capacidad de decidir si vota a la lista por su propio mérito, lo que ha contribuido sin duda al desprestigio que tienen los diputados plurinominales ante la opinión pública en México.

Desde la inclusión en 1996 de 32 senadores electos por representación proporcional en un distrito nacional, el Senado mexicano, como la Cámara de Diputados, ha usado dos fórmulas distintas e independientes para elegir legisladores. Esto crea una duplicación innecesaria en la forma de elección de cada cámara y distorsiona el papel del Senado como cuerpo representativo de los intereses estatales. También debe notarse que la inclusión de los senadores de representación proporcional ha hecho más numeroso lo que se supone debería ser un cuerpo relativamente pequeño. Con un total de 128 senadores, México tiene en la actualidad la cámara alta más numerosa de América Latina, incluso mayor a Brasil, que tiene un 80 por ciento más de población que México.

El sistema electoral mexicano también presenta disfuncionalidades importantes en materia de términos de mandato y límites a la reelección de representantes. La Constitución Mexicana establece un término presidencial excesivamente largo para el desgaste que sufren los presidentes

---

<sup>31</sup> En Japón, por ejemplo, donde existe un sistema mixto mayoritario similar al mexicano, pero donde no hay límite a la sobrerepresentación, el índice de desproporcionalidad entre 1996 y 2009 fue de 12.3, es decir, cinco puntos por encima del de México en un período similar. Ver Gallagher (2010).

en un contexto económico y político inestable, como es el que existe en la mayor parte de los países de la región. Esto aumenta la rigidez del sistema político para sortear con éxito circunstancias críticas en las que los Presidentes pierden apoyo político y electoral. Y este riesgo es aún mayor cuando la constitución, como en el caso de México, carece de un mecanismo claro y eficiente para reemplazar al Presidente en la eventualidad de una terminación prematura del periodo presidencial.

Por otra parte, y en contraste con el periodo presidencial, los diputados son electos en México por 3 años, uno de los periodos más cortos de América Latina y del mundo.<sup>32</sup> Y aunado a esto, no pueden optar por reelegirse en forma inmediata. Esto dificulta las negociaciones intertemporales entre Presidente y legisladores, haciendo más difícil la coordinación entre ramas de gobierno. Por otra parte, en un periodo de tres años, los diputados son forzados a permanecer como generalistas sin la oportunidad de especializarse en diferentes áreas de la legislación. Esto debilita la capacidad del Congreso para hacer propuestas de cambio en áreas técnicamente complejas e impide un control adecuado sobre las iniciativas de ley presentadas por el poder ejecutivo. Finalmente, la prohibición de reelección legislativa también priva a los votantes de la oportunidad de evaluar la gestión de los legisladores y eventualmente someterlos a una rendición de cuentas.

Por supuesto, muchas de las críticas a la prohibición de reelección de los legisladores pueden extenderse a la prohibición de reelección del Presidente. Esta prohibición absoluta de reelección, que tuvo sentido en momentos donde las elecciones no eran plenamente competitivas, podría revisarse en caso de que se redujese el término presidencial actual. Sin embargo, es sabido que la prohibición de reelección presidencial en México es un asunto sensible por su asociación con el

---

<sup>32</sup> Actualmente, sólo los diputados en El Salvador tienen un periodo de tres años, pero éstos pueden optar por la reelección inmediata.

lema de la revolución, y es por tanto difícil pensar en una reforma sobre este punto en el corto plazo

### **Análisis crítico de las propuestas de reforma**

Diversas propuestas de reforma política han sido presentadas desde fines de 2009 por el Ejecutivo federal, por el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y Convergencia y por legisladores del Partido Revolucionario Institucional, tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados. Todas las propuestas incluyen cambios que buscan superar algunas de las deficiencias apuntadas en el sistema electoral. Sin embargo, no todas las propuestas coinciden en los mismos puntos de reforma, ni cuando lo hacen apuntan a la misma regulación. La Tabla 1 resume las propuestas en materia de elección presidencial, tamaño de las cámaras, forma de elección de legisladores, magnitud de distrito, umbral de representación, términos de mandato, ciclos electorales y reelección legislativa.

#### **[Tabla 1 aquí]**

Como puede verse, sólo la propuesta del Presidente Calderón incluye un cambio en la forma de elegir Presidente en México. En concreto, propone adoptar una fórmula de mayoría absoluta de votos y que la elección de legisladores a comienzo de período sea concurrente con la (posible) segunda vuelta de la elección presidencial. Tanto el PRI como el PRD proponen mantener el sistema vigente. Como ya lo mencioné anteriormente, es altamente riesgoso continuar con la fórmula de mayoría relativa en las condiciones de competencia actual en México, donde existen al menos tres candidatos importantes a la presidencia. En este contexto, sería una clara mejora adoptar una fórmula de mayoría absoluta.

Los argumentos vertidos por las propuestas del PRI y el PRD para rechazar una reforma al sistema de elección presidencial no tienen un sustento empírico o teórico evidente. De acuerdo



con el documento presentado por el PRI en el Senado, la reforma propuesta por el gobierno “podría provocar una artificial polarización social”, “puede provocar un retorno a las etapas, ya superadas, del presidencialismo sin contrapesos” y “puede ser fuente de permanentes conflictos entre el Ejecutivo y el Congreso.”<sup>33</sup> Sin embargo, no queda claro en el documento por qué estos efectos se producirían, ni mucho menos por qué sería más beneficioso mantener el sistema actual. La propuesta del PRD, entretanto, critica la adopción de un sistema de segunda vuelta porque “encarecería los costos de las elecciones”, sin explicar por qué este supuesto costo es mayor a los problemas políticos y sociales que puede generar una elección presidencial por mayoría relativa cuando se debe decidir entre más de dos candidatos con apoyo popular.<sup>34</sup>

Ninguna de las propuestas considera la posibilidad de adoptar una fórmula como la de la mayoría relativa calificada con un margen mínimo de diferencia entre el primero y el segundo candidato más votado. Como lo señalé anteriormente, esta fórmula también implicaría una mejora con respecto al *statu quo*, sobre todo porque brinda incentivos a la formación de coaliciones cuando la competencia se fragmenta, pero hace posible la celebración de una segunda vuelta cuando estas coaliciones no se realizan. Es interesante notar también que una fórmula de compromiso como esta podría mediar entre los intereses estratégicos de los distintos partidos que hoy analizan estas propuestas de cara a la elección presidencial de 2012.<sup>35</sup>

Tanto la propuesta de reforma del gobierno como la que presentó el PRI en el Senado incluyen reducir la Cámara de Diputados de 500 a 400. El PRD propone mantener el tamaño actual del

---

<sup>33</sup> Ver iniciativa PRI-Senado, p. 5.

<sup>34</sup> Ver iniciativa PRD, PT y Convergencia, p. 4.

<sup>35</sup> El PRI probablemente rechaza una elección por mayoría absoluta puesto que actualmente los pronósticos electorales coinciden en la posibilidad de que este partido obtenga una mayoría relativa de votos en las elecciones presidenciales del 2012. Sin embargo, una fórmula de mayoría relativa calificada con un margen mínimo de diferencia entre el primero y el segundo candidato más votado podría servir a los intereses de partido. Incluso el PRD, que probablemente rechaza reformar el sistema actual por pensar que en una segunda vuelta los votantes de centro y centro-derecha optarían por eliminar su candidato, podría ver con mejores ojos un sistema de umbral menor.

Congreso. El gobierno recomienda eliminar 60 diputados de mayoría y 40 de representación proporcional, manteniendo así la proporción preexistente entre ambos tipos de diputados. El PRI ha propuesto eliminar 100 diputados de representación proporcional. La justificación que se ha dado públicamente a la reducción del tamaño de la Cámara de Diputados es facilitar la negociación entre partidos y atender el reclamo ciudadano de reducir los “costos” de la política.<sup>36</sup> Es improbable que se facilite la negociación en el Congreso al eliminar 100 legisladores en un contexto de partidos con niveles relativamente altos de disciplina partidaria. Reducir el Congreso para aplacar las críticas ciudadanas al sistema representativo no requiere mayor discusión pues se asume explícitamente como una reforma de carácter simbólico.

Es importante, sin embargo, considerar el impacto que estas reformas podrían tener sobre la representación, sobre todo si se vinculan con otras modificaciones a la elección de diputados. El gobierno propone mantener la forma en que se eligen actualmente los diputados, pero elevando el umbral legal para acceder a la distribución de bancas por listas, del 2 al 4 por ciento del total de la votación emitida en las circunscripciones plurinominales. La propuesta presentada por los diputados del PRI propone mantener el sistema existente, pero eliminado el tope de sobrerrepresentación.<sup>37</sup> El PRD, por otra parte, propone elegir a todos los diputados por representación proporcional, utilizando una fórmula de cociente Hare y restos mayores para seleccionar 400 diputados en 32 circunscripciones y 100 en una lista nacional.

La propuesta del gobierno incrementaría el efecto mayoritario del sistema electoral al elevar el umbral de representación, haciendo posible que los partidos más pequeños, como el PT,

---

<sup>36</sup> Ver, por ejemplo, iniciativa del poder ejecutivo, p.11.

<sup>37</sup> Es de notar que las propuestas del PRI en el Senado y en Diputados no son estrictamente iguales. La propuesta del Senado es solo eliminar 100 diputados de RP, en tanto que la de la Cámara de Diputados propone mantener los 200 diputados electos por RP y eliminar el tope de sobrerrepresentación. Estas propuestas, sin embargo, no son contradictorias, de manera tal que se podrían eliminar 100 diputados conjuntamente con el tope de sobrerrepresentación.

Convergencia o Nueva Alianza, queden sin representación. La propuesta que presentó el grupo parlamentario del PRI en el Senado, de reducir a 100 el número de diputados plurinominales, tendría también como efecto incrementar el sesgo mayoritario de la elección de diputados. Sin embargo, como bien lo señalan Aparicio y Márquez en su capítulo, eliminar 100 diputados plurinominales no incrementa demasiado el sesgo mayoritario actual del sistema si todas las demás variables del sistema electoral se mantienen constantes. El efecto sería más drástico, sin embargo, si se remueve el tope de sobrerrepresentación, como lo ha propuesto el grupo parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados. Entonces sí cambiaría el sistema hacia un esquema en donde predomine más claramente el principio de mayoría relativa. El sistema en su conjunto se tornaría más coherente, pero al costo de generar una representación distorsionada y potencialmente insatisfactoria de las preferencias del electorado.<sup>38</sup>

El PRD también propone salir del sistema mixto, pero en una dirección exactamente opuesta a la del PRI, es decir, haciendo que todos los diputados se elijan por representación proporcional. Esto eliminaría el sesgo mayoritario a nivel agregado, pasando entonces de un sistema mixto a uno más claramente proporcional.<sup>39</sup> El problema de esta propuesta es que podría aumentar significativamente la fragmentación en el Congreso.<sup>40</sup> Por otra parte, la fórmula de cociente Hare y restos mayores es conocida por permitir la proliferación de candidaturas con apoyo en reducidos grupos de votantes, lo cual podría impedir la agregación adecuada de intereses que deberían llegar al Congreso.

---

<sup>38</sup> Sobre las propuestas más extremas surgidas del PRI, como incorporar la llamada “cláusula de gobernabilidad,” ver mi artículo “La Falacia Mayoritaria”, en <http://mesapolitica.nexos.com.mx/?p=44>

<sup>39</sup> Como señalan Aparicio y Márquez en su capítulo, sin embargo, la propuesta del PRD produciría un sesgo mayoritario al nivel de ciertas circunscripciones estatales en que se elijan menos de 5 diputados.

<sup>40</sup> Tomando en cuenta el ejercicio de Aparicio y Márquez acerca de cómo quedarían los resultados en el Congreso de haberse aplicado la fórmula del PRD en la elección de 2009, se observa que mientras en esta última el número efectivo de partidos fue de 3, con la propuesta del PRD subiría a 3.6.

Entre la propuesta más mayoritaria del PRI y la más proporcional del PRD, existe un camino intermedio que ninguna propuesta ha tomado. Este consiste en mantener el carácter mixto del sistema actual, pero haciéndolo más equilibrado y proporcional. El punto crucial de esta reforma sería eliminar el carácter segmentado y aditivo que tiene actualmente la asignación de escaños en los dos niveles. Bastaría para eso establecer que la asignación de escaños de lista tiene un efecto compensatorio, de modo tal que un partido obtendría escaños por listas de representación proporcional sólo en el número necesario para alcanzar un efecto proporcional entre votos y asientos. Si se quiere que el sistema beneficie a los partidos más grandes y evite la entrada de partidos muy pequeños, esto se puede lograr por medio de la fórmula electoral y por el umbral legal de representación. Por supuesto, de hacerse una reforma de esta naturaleza no tendría ya sentido mantener el arbitrario límite de sobrerrepresentación que existe actualmente.<sup>41</sup>

Otra reforma importante que no se ha planteado, fundamental si se mantiene un sistema electoral mixto, es otorgarle al votante dos votos diferenciados para cada tipo de diputados. Una de las razones de la impopularidad de los diputados plurinominales ante la opinión pública es que el elector no vota directamente por ellos. Estos se eligen por medio de listas muy extensas que van “a caballo” de los diputados elegidos por mayoría. Una forma de hacer más visibles a los plurinominales es permitir que el elector vote por ellos en forma separada de los uninominales.

En cuanto a la Cámara de senadores, sólo las propuestas del ejecutivo y del PRI coinciden en reducirla de 128 a 96, al eliminarse los 32 senadores de lista que se elegían por representación proporcional. Esta reforma tiene un posible efecto positivo, que va más allá de lo simbólico, puesto que devuelve a la cámara su papel de órgano de representación territorial. Con esta

---

<sup>41</sup> Al mismo tiempo, si se quiere reducir la Cámara para mostrar ante la ciudadanía un “sacrificio” de la clase política, se podrían eliminar proporcionalmente diputados uninominales y plurinominales, como lo propuso el gobierno.

modificación, la Cámara de Diputados y la de Senadores se integrarían, como es lógico, de acuerdo a distintos principios de representación.

Algunas de las propuestas contemplan también un cambio en la forma de elección de los senadores. El gobierno recomienda que se elijan 3 senadores por estado por medio de una cuota de votación y un sistema de voto personalizado en el que los votos se acumulan por candidato y no por lista. Si bien este sistema puede aumentar la pugna de candidatos dentro de un mismo partido, hace más competitiva la elección y permite la entrada de nuevas figuras políticas. La propuesta del PRI recomienda mantener el sistema actual de dos senadores electos por mayoría relativa y uno por la primera minoría.

El PRD propone mantener el tamaño original del Senado y elegir todos los senadores por representación proporcional en dos niveles, 96 en 32 circunscripciones y otros 32 en una lista nacional. La fórmula a utilizar es la misma que para diputados. Se duplicaría así de manera innecesaria una forma de representación que ya existe en la Cámara de Diputados, desvirtuando el sentido de tener una segunda cámara. Por otro lado, incrementaría también en esta elección la fragmentación electoral. Se trata de una propuesta paralela a la presentada por este partido en cuanto a la elección de diputados, y que pone énfasis en una representación más minoritaria.

Considerando las propuestas en su conjunto, es claro que la del gobierno, al igual que la del PRI, busca la construcción de mayorías legislativas para fortalecer al Presidente. En el caso del gobierno, la pieza clave para hacerlo es la concurrencia de la elección de legisladores con la posible segunda vuelta de una elección presidencial por mayoría absoluta. Esta reforma busca crear un “efecto de arrastre” en la votación legislativa, evitando así la fragmentación partidaria que podría generar la elección de Presidente por mayoría absoluta. Como lo señalé anteriormente, no hay muchos precedentes comparados de esta combinación. Pero no es difícil

anticipar sus efectos. La concurrencia entre una eventual segunda vuelta de elección presidencial y la elección de Congreso facilitaría que los partidos del primero y el segundo candidato presidencial más votado obtuviesen la primera y la segunda mayoría en el Congreso.

Sin embargo, la propuesta del ejecutivo mantiene asimismo la renovación de la Cámara de Diputados cada 3 años. En esta elección no hay efecto de arrastre, de modo tal que se incrementa la probabilidad de que se disperse el voto y que el partido en el gobierno vea disminuir significativamente su apoyo legislativo, como de hecho ha ocurrido en todas las elecciones intermedias desde 1997.<sup>42</sup> En otras palabras, con una reforma como la propuesta por el gobierno, el objetivo de incrementar el apoyo legislativo del Presidente se cumpliría solo en parte del período.

Un efecto similar ocurriría en el caso de la propuesta del PRI, aunque en este caso la elección intermedia podría tener un efecto aún más contradictorio con el propósito de fortalecer la gobernabilidad. El PRI busca hacer más mayoritario el sistema de elección legislativa al eliminar el tope de sobrerrepresentación. Esto podría incrementar el apoyo legislativo del gobierno al comienzo del período. Sin embargo, este efecto mayoritario podría revertirse en perjuicio del partido de gobierno en la elección intermedia de diputados. Dado que el principal partido de oposición suele incrementar su votación y número de asientos en la elección de medio tiempo, la eliminación del tope de sobrerrepresentación aumentaría el riesgo de que un partido de oposición obtenga la mayoría en Diputados.<sup>43</sup> Esto podría implicar el bloqueo sistemático de la acción de gobierno durante los últimos tres años de gestión.

---

<sup>42</sup> De 1997 a 2009, el partido del presidente ha perdido en la elección intermedia casi un 13 por ciento, en promedio, de los asientos que tenía en la Cámara de Diputados al comienzo del período.

<sup>43</sup> Esto hubiese ocurrido justamente en la elección de diputados de 2009, en donde el PRI hubiese obtenido una mayoría absoluta de no ser por el tope de sobrerrepresentación.

Es en relación con este punto que llama la atención el carácter desarticulado y poco integral de las propuestas de reforma. Ninguno de los partidos ha sugerido cambios a los términos de mandato del Presidente y de los legisladores. Siguiendo la discusión de la sección anterior, hubiese sido deseable reducir el mandato presidencial, que es excesivamente largo en México, y al mismo tiempo extender el mandato de los diputados, que es demasiado corto. Esto abriría la posibilidad de reconsiderar la posibilidad de sincronizar las elecciones presidenciales y legislativas.

Si se unificara el mandato presidencial y el legislativo en 4 o 5 años, sería posible eliminar la elección intermedia de diputados.<sup>44</sup> Como ya lo hemos discutido, la concurrencia de todas las elecciones legislativas y presidenciales generaría de manera natural un efecto de arrastre que incrementaría el apoyo legislativo del partido Presidente. De la misma manera, la concurrencia de ciclos permitiría que la elección legislativa, al igual que la presidencial, gire en torno a políticas de alcance nacional, facilitando así la coordinación entre ambas ramas de gobierno para la provisión de políticas públicas. Hubiese sido coherente tener en cuenta estos elementos, sobre todo por parte de partidos como el PRI y el PAN que buscan fortalecer la gobernabilidad.

Es importante señalar, sin embargo, que la concurrencia de los ciclos electorales podría fortalecer la gobernabilidad sin sacrificar excesivamente la representación. Como se señaló al discutir los efectos de los ciclos electorales, la concurrencia o proximidad de la elección legislativa con la presidencial permitiría contener la fragmentación partidaria en el Congreso aún cuando el sistema para elegir legisladores sea relativamente proporcional. De esta manera, no sería necesario recurrir a los efectos distorsionadores de la fórmula de mayoría relativa para favorecer la creación de mayorías.

---

<sup>44</sup> O si se quiere mantener una elección de diputados antes de la elección presidencial, hacer que esta última ocurra un año antes de la presidencial. De esta manera, la elección legislativa adelantaría de algún modo el futuro realineamiento de fuerzas sin condenar al gobierno a una parálisis de tres años.

Tanto la iniciativa del gobierno como la del PRI proponen la elección consecutiva de legisladores federales, la primera con un límite máximo de 12 años para todos, la segunda con un límite de 9 años para diputados y de 12 para senadores. El PRD, en cambio, rechaza esta reforma. La reelección de legisladores es una reforma que México sin duda necesita y es por tanto auspicioso que dos de los principales partidos la apoyen. Aún cuando no garantiza la continuidad de los legisladores (de ahí la necesidad de vincular esta reforma con los términos de mandato) la reelección consecutiva incrementa la posibilidad de profesionalizar la carrera legislativa en México. También permitiría la rendición de cuentas de los legisladores ante el electorado.

### **Conclusiones**

La propuesta de reforma constitucional presentada tanto por el Presidente como por los principales partidos de oposición representan un paso adelante en la discusión sobre reforma política que se ha dado hasta ahora en México. Estas propuestas cubren distintas dimensiones de reforma y buscan resolver problemas en el funcionamiento del sistema político que ya habían sido detectadas en planteos anteriores, pero que no llegaron a plasmarse en un proyecto comprensivo. No obstante estos méritos, las propuestas no siempre encuentran un balance adecuado entre principios democráticos deseables y carecen de una visión integral y articulada sobre la constitución.

La propuesta del PRI, por ejemplo, representa la perspectiva más clara a favor de lograr gobernabilidad a costa de representación. El PRI propone mantener una elección presidencial por mayoría relativa y tornar el sistema de elección legislativa en uno donde prime la distribución de bancas por el principio de mayoría relativa. De esta manera, aún cuando se fragmente la competencia en la elección presidencial, el partido puntero en esta contienda tendría más votos



en los distritos. Si se elimina la cláusula de sobrerrepresentación, esto facilitaría que el partido del Presidente obtenga una mayoría de asientos en las cámaras. Esa posible mayoría, sin embargo, se lograría a costa de severas distorsiones en la representación de los votantes.

Por otra parte, aún pensada desde el punto de vista de la gobernabilidad, la propuesta del PRI tiene aspectos desarticulados y potencialmente incoherentes. En efecto, si se mantiene la renovación total de la Cámara de Diputados a los tres años, bien podría ocurrir que el partido del Presidente pierda esta elección. Sin embargo, dado el carácter mayoritario que tendría esta elección fruto de las reformas, esa derrota podría significar que el principal partido de oposición obtenga la mayoría de los curules. Esto tendría un efecto devastador sobre la gobernabilidad, pues condenaría al partido del Presidente a una posible situación de bloqueo hasta la finalización de su período. Si gobernar sin mayorías es problemático en un régimen presidencial, gobernar cuando la mayoría la tiene un partido de oposición puede ser desastroso.

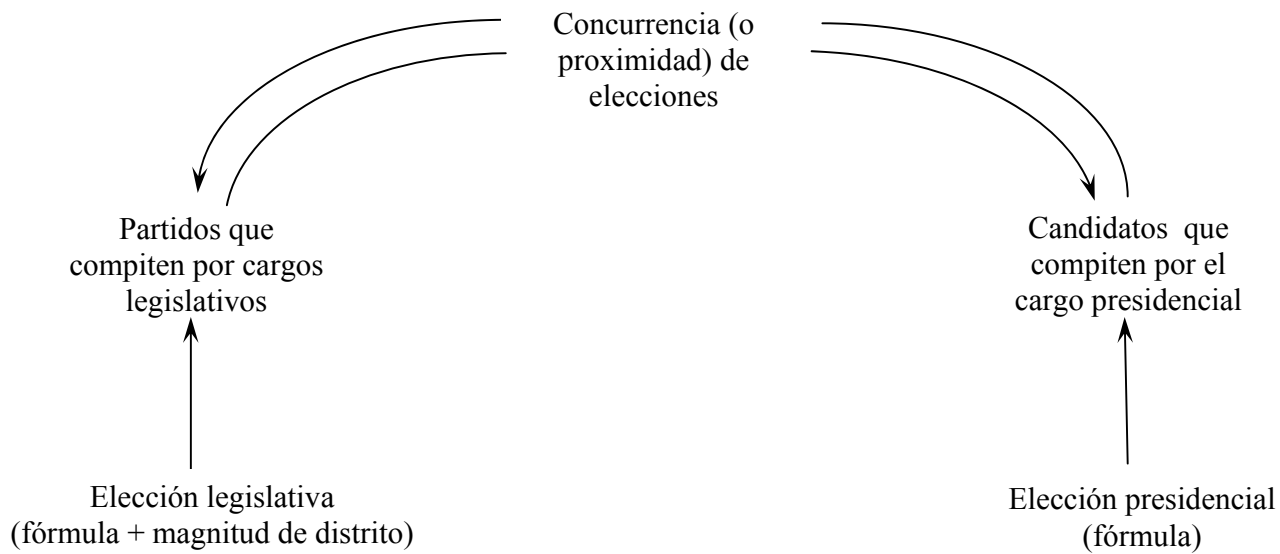
La propuesta del PRD, en un sentido opuesto, enfatiza la representación a costa de la gobernabilidad. El PRD propone mantener una elección presidencial por mayoría relativa, pues esta fórmula tiende a favorecer a candidatos minoritarios cuando más de dos partidos importantes compiten por el cargo presidencial. Por otra parte, propone que la elección de legisladores pase de un sistema mixto a otro altamente proporcional, con lo cual se garantiza también la fragmentación de partidos en el Congreso. En la propuesta del PRD, por supuesto, mantener elecciones de medio tiempo es enteramente coherente con su postura a favor del pluralismo. El problema de esta propuesta es que incrementaría la fragmentación partidaria, debilitaría aún más a los gobiernos y permitiría la entrada de legisladores apoyados por un escaso número de votantes.

La propuesta del gobierno tiene un carácter más moderado y en este sentido haría posible un mejor equilibrio entre gobernabilidad y representación. Esta propuesta consiste en elegir presidentes por mayoría absoluta, mantener la lógica actual del sistema mixto para elegir diputados (aunque elevando el umbral legal de representación para los asientos de lista) y fortalecer el apoyo legislativo del gobierno haciendo coincidir la elección legislativa con la posible segunda vuelta de la elección presidencial. Al igual que la propuesta del PRI, se deja una elección intermedia de diputados en la que el Presidente suele perder apoyo legislativo. No obstante, si se mantiene el tope de sobrerrepresentación, es menor el riesgo de que un partido de oposición sea quien alcance una mayoría absoluta de asientos durante la última mitad del período presidencial.

La propuesta del gobierno, sin embargo, también carece en algunos aspectos de una visión integral. Mantiene la proporción existente entre diputados electos por mayoría y electos por representación proporcional, pero no contempla otorgar al elector un voto diferenciado que le permita elegir de manera separada a ambos tipos de diputados. Esta diferenciación podría tener un efecto positivo para superar la crisis de representación (uno de los objetivos centrales de la propuesta del gobierno), habida cuenta la negativa imagen pública que tienen los diputados plurinominales fruto de su forma de elección.

Finalmente, todas las propuestas tienen omisiones importantes, como la revisión de los términos de mandato, que es muy largo en el caso del Presidente y muy corto en el caso de los diputados. Tampoco se relaciona el tema de los términos de mandato con la reelección ni con los ciclos electorales. En este sentido, llama la atención que las propuestas del PRI y del PAN, que tienen una mayor preocupación con la formación de mayorías, no hayan tomado en cuenta la posibilidad de sincronizar todas las elecciones legislativas con la presidencial. De esta manera, se

fortalecería el apoyo legislativo del Presidente por todo el período, se centraría la competencia presidencial y la legislativa en la discusión de políticas de alcance nacional y se facilitaría la coordinación entre ramas de gobierno para la provisión de esas políticas.

**Figura 1**

**Tabla 1. Propuestas de Reforma Electoral**

Tema	Regulación vigente	Propuestas de reforma por origen		
		Ejecutivo Federal	PRI (Senado/Diputados)*	PRD, PT y Convergencia
Fórmula Elección Presidencial	Mayoría relativa	Mayoría Absoluta	Sin cambio	Sin cambio
Tamaño Cámara de Diputados	500 diputados	Eliminación de 100 diputados, 60 uninominales y 40 plurinominales	Eliminación de 100 diputados, todos plurinominales	Sin cambio
Tamaño Cámara Senadores	128 senadores	Eliminación de 32 senadores electos por RP	Eliminación de 32 senadores electos por RP	Sin cambio
Fórmula Diputados	Mixto-Mayoritario con tope de 8 % de sobrerepresentación	Sin cambio	Mixto-Mayoritario sin tope de sobrerepresentación	Representación Proporcional (cuota Hare y restos mayores)
Magnitud de Distrito (M)	300 M=1/ 5 M = 40	240 M = 1/ 5 M = 32	300 M = 1/ 1 M = 100	32 M (promedio) = 12.5/ 1 M = 100
Umbral de Representación	2 %	4 %	Sin cambio	Sin cambio
Fórmula Senadores	Mixto: mayoría relativa con lista incompleta (2 para el más votado, 1 para el segundo) y RP	Mayoría relativa con voto personalizado en listas abiertas	Mayoría relativa con lista incompleta (2 para el más votado, 1 para el segundo)	RP (cuota Hare y restos mayores)
Magnitud de Distrito (M)	32 M = 3/ 1 M = 32	32 M = 3	32 M = 3	Sin cambio
Ciclo electoral	Mixto: concurrencia al comienzo del período y renovación de diputados a los 3 años	Mixto, pero la concurrencia al comienzo del período es con la (hipotética) segunda vuelta de la elección presidencial	Sin cambio	Sin cambio
Término Presidencial	6 años	Sin cambio	Sin cambio	Sin cambio
Término legisladores	Diputados 3 años Senadores 6 años	Sin cambio	Sin cambio	Sin cambio
Reelección Legislativa	Sólo después de un período	Reelección consecutiva de diputados y senadores con un límite de 12 años	Reelección consecutiva de diputados con límite de 9 años y senadores con un límite de 12 años	Sin cambio

\* Se consideran como propuestas PRI las presentadas tanto en la Cámara de Senadores como en Diputado

### Bibliografía

- Colomer, Josep. 2001. *Political Institutions. Democracy and Social Science*. Oxford: Oxford University Press.
- Colomer, Josep, y Gabriel Negretto. 2005. "Can Presidentialism Work Like Parliamentarism?," *Government and Opposition*, Vol. 40, No. 1, pp. 60-89.
- Cox, Gary W. 1997. *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, Gary and Mathew McCubbins. 2001. *The Institutional Determinants of Policy Outcomes*. En Haggard, Stephan, and McCubbins, Mathew (eds.). 2001. *Presidents, Parliaments, and Policy*. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press.
- Fisichella, Domenico. 1984. "The Double Ballot as a Weapon against Anti-System Parties." En Arend Lijphart y Benard Grofman (eds.), *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*. New York: Praeger.
- Gallagher, Michael. 2005. "Conclusion." En Gallagher, Michael, y Paul Mitchell (comps.), *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press, pp. 535-78.
- Gallagher, Michael, Electoral Systems Website:  
[http://www.tcd.ie/Political\\_Science/staff/michael\\_gallagher/ElSystems/index.php](http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ElSystems/index.php)
- Golder, Matt. 2006. 'Presidential Coattails and Legislative Fragmentation', *American Journal of Political Science*, 50 , 34-48.
- Jones, Mark. 1995a. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Lijphart, Arend. 1994. *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Madison, James, Alexander Hamilton y John Hay. 1788 [1988]. *The Federalist Papers*. New York: Penguin.
- Mejia Acosta, Andrés. 2002. *Gobernabilidad Democrática*. Quito: Fundacion Konrad Adenauer.
- Morgenstern, Scott. 2002. "Explaining Legislative Politics in Latin America," en Benito Nacif y Scott Morgenstern (eds.), *Legislative Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Negretto, Gabriel. 2003. "Diseño Constitucional y Separación de Poderes en América Latina," *Revista Mexicana de Sociología*, No1, pp. 41-76.

\_\_\_\_\_. 2006a. "Choosing How to Choose Presidents: Parties, Military Rulers, and Presidential Elections in Latin America," *The Journal of Politics*, Vol. 68, No. 2, pp. 421-33.

\_\_\_\_\_. 2006b. "La Reforma Constitucional en Mexico: Apuntes para un Debate Futuro," *Política y Gobierno*, Vol. 13, No 2, pp. 361-92.

\_\_\_\_\_. 2007. "Propuesta para una Reforma Electoral en México," *Política y Gobierno*, Vol. 14, No 1, Primavera 2007, pp. 215-27.

\_\_\_\_\_. 2009. "Political Parties and Institutional Design: Explaining Constitutional Choice in Latin America," *British Journal of Political Science*.

Perez-Liñan, Anibal. 2004. "La Reversión del Resultado y el Problema de Gobernabilidad," en Rafael Martínez (ed.), *La Elección Presidencial Mediante Doble Vuelta en América Latina*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, pp. 523-538.

Riker, William H. 1982. *Liberalism Against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. San Francisco: Freeman.

Shugart, Matthew Soberg y Rein Taagepera. 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press.

\_\_\_\_\_. 1994. "Plurality Versus Majority Election of Presidents. A Proposal for a 'Double Complement Rule,'" *Comparative Political Studies* 27: 323-48.

Shugart, Matthew S. y John M. Carey. 1992. *President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press.

Shugart, Matthew Soberg. 1995. "The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Government." *American Political Science Review* 89, 2: 327-43.

\_\_\_\_\_. 2001. "Extreme Electoral Systems and the Appeal of the Mixed-Member Alternative," en Shugart, Matthew Soberg, y Martin P. Wattenberg (comps.), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*. Oxford: Oxford University Press, pp. 25-51.

Shugart, Matthew Soberg, y Martin P. Wattenberg (comps.). 2001. *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*. Oxford: Oxford University Press, pp. 25-51.

Shugart, Matthew Soberg. 2005. "Comparative Electoral Systems Research: The Maturation of the Field and New Challenges Ahead." En Gallagher, Michael, y Paul Mitchell (comps.), *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press, pp. 25-55.

## 2

### *Sistema Electoral y Congreso en México*

Francisco Javier Aparicio y Javier Márquez\*

#### **1. Introducción.**

En las últimas tres décadas, México destaca en el mundo como uno de los países que ha modificado su sistema electoral en más ocasiones. Cada una de las cinco elecciones federales celebradas entre 1985 y 1997 utilizaron un sistema electoral distinto (Weldon, 2001). De hecho, los impulsores de la reforma electoral de 1997 la denominaron como “definitiva”, haciendo referencia al largo cúmulo de cambios en la materia que han caracterizado a la transición política en México.

En efecto, la reforma de 1997 sentó las bases de la conformación actual del Congreso, y fue la reforma electoral con más vigencia en los últimos 25 años. Una década después –tras la controvertida elección presidencial de 2006--, el Congreso aprobó una nueva reforma electoral que se implementó por primera vez en la elección federal de 2009. La mayoría de los cambios de esta reforma, sin embargo, tuvieron poco que ver con las reglas que rigen la representación en el Congreso. No es sino hasta fechas más recientes que los actores políticos han propuesto de manera formal cambios a la estructura de la Cámara de Diputados y de Senadores, tales como las diversas iniciativas de reforma política presentada tanto por el ejecutivo federal en diciembre 2009, como por los principales partidos políticos en los primeros meses de 2010.

---

\* Las opiniones expresadas en este capítulo no reflejan el punto de vista de la empresa.



La variedad de propuestas han generado, a su vez, un renovado interés en evaluar los efectos de distintas reglas electorales en la conformación de la Cámara de Diputados y de Senadores. Aunque en la literatura de ciencia política sobre México existen algunos trabajos que tratan estos temas (Molinar y Weldon 2001, Díaz Cayeros, 2005), los análisis empíricos y/o contrafactuales resultan aún muy escasos.

El objetivo de este capítulo es analizar algunas de las propuestas de reforma del sistema electoral que afectan la conformación y las reglas de asignación de curules en la Cámara de Diputados. En concreto, se discute el efecto hipotético de cuatro reformas al sistema electoral: *i*) reducir el número de curules de representación proporcional en la Cámara de Diputados; *ii*) eliminar el tope de sobrerrepresentación de ocho puntos porcentuales; *iii*) un congreso donde todas las curules se asignan mediante representación proporcional; *iv*) una disminución de los distritos uninominales mediante un proceso de redistribución de las demarcaciones de mayoría relativa; y *v*) un aumento en el umbral mínimo para conseguir representación en el Congreso.

Para estimar los efectos de estos escenarios contrafactuales, empleamos el software **camaradip**, un módulo de **Stata** desarrollado por los autores que permite estimar cantidades de interés relacionadas con la composición de la Cámara de Diputados (Márquez y Aparicio, 2010). Este paquete permite, a partir de un resultado electoral dado, calcular la composición de la Cámara de Diputados bajo diferentes reglas electorales tales como un congreso relativamente más mayoritario o más proporcional, una cámara de diferente tamaño, así como reglas de asignación de curules con diferentes umbrales de entrada y topes de sobrerrepresentación.<sup>45</sup>

Este capítulo está organizado como sigue. La siguiente sección discute los elementos centrales del sistema electoral mexicano respecto a la conformación de la Cámara de Diputados. Las cinco

---

<sup>45</sup> El paquete también permite simular resultados electorales a partir de modelos de regresión lineal múltiple, y estimar cantidades de interés a partir de la distribución de probabilidad de votos y/o asientos.

secciones subsecuentes analizan los efectos contrafactuales de las reformas electorales antes enumeradas. La tercera y cuarta secciones consideran una reducción en el tamaño del congreso mediante una reducción de los asientos ya sea plurinominales o uninominales. La quinta sección considera un reparto proporcional para toda la cámara. La sexta sección discute los efectos de eliminar el tope de sobrerrepresentación, y la séptima el umbral de representación. En la séptima y última sección se presentan consideraciones y reflexiones finales sobre este conjunto de propuestas, así como algunas alternativas relevantes.

## **2. El sistema electoral mexicano**

La conformación de la Cámara de Diputados en México se decide mediante un sistema electoral mixto de carácter mayoritario. En general, los sistemas mixtos pueden caracterizarse por la proporción de asientos de mayoría relativa y de representación proporcional que presentan, por la vinculación entre uno y otro niveles (*tiers*), por la fórmula de reparto utilizada, así como por el umbral mínimo de votos para conseguir representación (Shugart y Wattenberg, 2001). Por lo general los asientos de mayoría son uninominales mientras que los de representación proporcional son elegidos con base en listas de distinta magnitud.

En general, los sistemas mixtos de carácter más mayoritario producen un menor número efectivo de partidos y mayores niveles de desproporcionalidad entre asientos y votos. Por otro lado, los sistemas más proporcionales producen parlamentos con un mayor número efectivo de partidos y menores diferencias entre el porcentaje de votos y el porcentaje de asientos obtenido por cada partido político. El panel izquierdo de la Figura 1 ilustra el número efectivo de partidos (NEP) y el índice de desproporcionalidad de Gallagher observado en las elecciones legislativas de México

entre 1997 y 2009.<sup>46</sup> Como se aprecia, el NEP promedio para México es de 2.88 y el índice de Gallagher promedio es de 7.3.

Por otro lado, el panel derecho de la Figura 1 ilustra los mismos indicadores para una muestra amplia de 101 países, y pone en perspectiva comparada el resultado electoral de México en 2009. Como puede apreciarse, el NEP promedio en esta muestra de países es de 3.2, ligeramente por encima del promedio nacional, mientras que índice de Gallagher es de 7.3, prácticamente igual al promedio de nuestro país. El patrón observado en el diagrama de dispersión también sugiere claramente que, conforme más desproporcional o mayoritario sea un sistema electoral, menor es el número efectivo de partidos que consiguen representación en la legislatura.

El carácter mayoritario del sistema electoral mixto vigente en México se debe a tres razones. En primer lugar a que 300 de los 500 asientos (60%) de la Cámara de Diputados son de mayoría relativa. En segundo lugar, porque no existe un mecanismo compensatorio en la asignación de curules plurinominales: es decir, éstas curules se asignan de manera independiente al número de distritos uninominales conseguidos por cada partido. En tercer lugar, porque el voto para elegir diputados por ambos principios se hace mediante una sola boleta, de modo que los votos emitidos en los distritos uninominales se trasladan automáticamente a la circunscripción plurinominal correspondiente. Cabe destacar, sin embargo, que el sistema mixto mexicano no es estrictamente mayoritario puesto que está *limitado* por dos toques de sobrerrepresentación: ningún partido puede obtener más de 60% de las curules (300 de 500), y la brecha entre votación

---

<sup>46</sup> El índice de desproporcionalidad se calcula mediante la fórmula  $LSq = \sqrt{\frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (V_i - S_i)^2}$ , donde  $V_i$  y  $S_i$  se refieren al porcentaje de votos y asientos de cada partido, respectivamente (Gallagher 1991). El número efectivo de partidos se calcula mediante la fórmula:  $N = \frac{1}{\sum_{i=1}^n P_i^2}$ , donde  $p_i$  se refiere al porcentaje de asientos de cada partido (Laakso y Taagepera 1979).

nacional emitida y el porcentaje de curules obtenido por algún partido nunca puede superar ocho puntos porcentuales.

<<INSERTAR FIGURA 1 AQUÍ>>

Como es de esperarse, las diferencias en el diseño del sistema electoral tienen consecuencias en la distribución de votos, los cuales a su vez se traducen en escaños. Como se ilustra en la Figura 2, las reglas del sistema electoral ejercen dos tipos de efectos sobre los resultados políticos: un efecto *mecánico* y un efecto *psicológico*. Los efectos psicológicos se refieren al modo en que los votantes internalizan los efectos de las reglas electorales a la hora de emitir su voto, mientras que el efecto mecánico se refiere a cómo traducir tales votos en una distribución de escaños. Por ejemplo, un umbral mínimo de votos para conseguir representación produce tanto un efecto psicológico, desincentivar el voto por partidos pequeños, como un efecto mecánico, en este caso disminuir el número efectivo de partidos en la cámara (Coppedge, 1997). Un segundo ejemplo es la tendencia de los sistemas de mayoría relativa a producir sistemas bipartidistas (Duverger, 1954): por un lado, el método de mayoría relativa sobrerrepresenta a los partidos mayoritarios—este sería el efecto mecánico. Por otro lado, bajo esta regla también es común observar que los electores voten de manera estratégica e ignoren a candidatos con pocas oportunidades reales de ganar aunque sus plataformas les sean afines—éste sería el efecto psicológico.

<<INSERTAR FIGURA 2 AQUÍ>>

Nuestro objetivo en este capítulo es evaluar los *efectos mecánicos* de algunas propuestas de reforma en tamaño de la Cámara de Diputados y en el método de asignación de curules en la misma.<sup>47</sup> Otros capítulos en este volumen analizan los posibles efectos de algunas otras iniciativas de reforma presentadas por los diversos actores políticos, tales como la reelección

---

<sup>47</sup> Márquez y Aparicio (2010) ofrecen una alternativa estadística para evaluar el posible efecto psicológico de algunas reglas electorales, como la concurrencia entre elecciones locales y federales, por ejemplo.

legislativa, la concurrencia del ciclo electoral y la segunda vuelta en la elección presidencial, entre otras (Benton, Negretto, este volumen).

Entre las propuestas de reforma que afectan la composición de la Cámara de Diputados destacan cuatro.<sup>48</sup> En primer lugar, la propuesta del Ejecutivo Federal propone reducir el tamaño de la Cámara de 500 a 400 asientos, manteniendo la proporción de curules de mayoría relativa respecto a los de representación proporcional hoy vigente: es decir, pasar de 300 a 240 curules uninominales y de 200 a 160 plurinominales. Esta propuesta implica una redistribución de las demarcaciones de mayoría relativa (es decir, trazar distritos de mayor tamaño). Por otro lado, se propone incrementar el umbral mínimo para conseguir representación en el Congreso de dos a cuatro por ciento de la votación total emitida. No se propone cambiar el tope de sobrerepresentación vigente: la diferencia entre el porcentaje de curules y el porcentaje de votos de cada partido no se puede ser mayor a ocho puntos porcentuales, salvo en el caso en que ésta se deba a triunfos de mayoría relativa.

En segundo lugar, la propuesta de la bancada de senadores del PRI también considera una Cámara de 400 miembros, pero alterando su composición relativa al mantener 300 asientos uninominales y reducir a sólo 100 los plurinominales. Por otro lado, los diputados del PRI proponen mantener la Cámara con el mismo tamaño que tiene hasta ahora pero eliminar el tope de sobrerepresentación de ocho puntos porcentuales, así como añadir una sexta circunscripción para votantes que residen en el extranjero.

En cuarto lugar, la bancada del PRD PT y Convergencia proponen mantener un Congreso de 500 diputados donde todos los asientos se repartan mediante criterios de representación proporcional.

En concreto, se propone que 400 asientos se designen mediante 32 circunscripciones regionales o

---

<sup>48</sup> El Apéndice 1 detalla los elementos básicos de cada una de las principales propuestas partidistas.

estatales de magnitud variable (proporcional a la población de cada entidad) y 100 más en una circunscripción nacional.

Cabe mencionar que, salvo la iniciativa del Ejecutivo, ninguna de las otras propuestas consideran cambiar el umbral mínimo de representación. Además, ninguna de las cuatro propuestas consideran eliminar el tamaño máximo de la primera fuerza en la Cámara (60%) o cambiar la fórmula de asignación de escaños (resto mayor).

En términos generales, los proyectos de reforma presentados por los actores políticos y las discusiones que se han derivado a partir de ellas giran en torno a dos ejes: dotar mayor eficacia al proceso legislativo, por un lado, y maximizar la representatividad de la Cámara de Diputados, por otro. La discusión en diversos círculos ha polarizado las posturas, pues en términos de “ingeniería institucional” es bien sabido que a menudo el avance de uno de estos objetivos se consigue en detrimento del otro: mayor eficacia en la toma de decisiones implica menor representatividad, y viceversa.<sup>49</sup> Y como se verá más adelante en este capítulo, es un hecho que algunas de las propuestas aquí evaluadas privilegian alguno de estos ejes por encima del otro.

En lugar de evaluar las bondades de las propuestas con base en criterios normativos, o verificar el diagnóstico real o retórico a partir del cual fueron realizadas, nuestra discusión se centrará en criterios estrictamente positivos: ¿cuál es el efecto observable que puede esperarse de estas reformas? ¿Contribuyen o no estas propuestas al propósito que se pretende lograr—sea éste el dotar de mayor eficacia o mayor representatividad al cuerpo legislativo?

### **3. Tamaño de la Cámara de Diputados.**

La Cámara de Diputados cuenta con 500 curules, 300 de ellas elegidas mediante el principio de mayoría relativa en distritos uninominales y las 200 restantes elegidas por el principio de

---

<sup>49</sup> Ver la discusión al respecto en los capítulos de Gabriel Negretto y María Amparo Casar en este volumen.

representación proporcional en 5 circunscripciones prurinominales con una magnitud de 40 asientos cada una. ¿Qué tan grande es el Congreso mexicano en perspectiva comparada? El panel A de la Figura 3 muestra el número total de curules en las legislaturas de 15 países con un sistema electoral mixto similar al de México (*multiple tier systems*). En términos absolutos, México es el tercer país, después de Alemania e Italia, con más legisladores en su cámara baja. Sin embargo, este diagnóstico cambia cuando se toma en cuenta la población de cada país y se calcula la tasa de legisladores por cada 100 mil habitantes (panel B de la Figura 3): México ocupa la posición 12 de 15 con un diputado por cada 217 mil habitantes, aproximadamente. Así pues, no puede decirse que el tamaño de la Cámara de Diputados en México es relativamente mayor a la de otros países.

<<INSERTAR FIGURA 3 AQUÍ>>

De manera general, resulta claro que un congreso más grande puede considerarse más representativo de los diversos intereses de la población, mientras que un congreso más pequeño puede facilitar la negociación parlamentaria. Los estudios comparados han encontrado una regularidad empírica según la cual el número de asientos de las legislaturas es proporcional a la raíz cúbica de la población total o bien la población económicamente activa (Taagepera y Shugart, 1989). De acuerdo a este criterio el tamaño óptimo del congreso en México podría situarse entre 412 y 476 asientos. Como indica el panel C de la Figura 3, países como Italia, Alemania y Hungría tienen congresos proporcionalmente mayores a lo sugerido por su población.

Por último, también existe una variación importante en la proporción de asientos plurinominales y de mayoría relativa en cada sistema electoral. ¿Dónde se ubica México en comparación con

otros países? El panel D de la Figura 3 muestra el porcentaje de curules plurinominales en el mismo grupo de 15 países visto antes. En porcentaje promedio de esta muestra es de 41%, una proporción muy similar al 40% observado en México. Si consideramos la evidencia de las Figuras 1 y 3 en conjunto, puede afirmarse que la Cámara de Diputados en México es de un tamaño y proporcionalidad típica de un país con un sistema electoral mixto, y que los niveles de fragmentación resultantes son muy cercanos a los promedios observados en otras democracias.

Las iniciativas del ejecutivo federal y del PRI proponen reducir en 100 el número de integrantes de la Cámara de Diputados. De acuerdo con quienes las sustentan, estas modificaciones buscan, además de atender un reclamo ciudadano, facilitar la negociación al interior del Congreso.<sup>50</sup> Sin ser éste el centro de nuestro análisis, cabe destacar que la fuerza de este argumento depende de manera importante tanto del número de partidos como de la disciplina partidista.

Manteniendo todo lo demás constante, las posibilidades de lograr un acuerdo o coalición estable aumentan conforme el número de partidos o actores con poder de veto disminuye (Tsebelis, 2000, Haggard y McCubbins, 2001). Sin embargo, esto no es necesariamente cierto cuando los diputados se disciplinan con su liderazgo partidista. Si el partido del Presidente no cuenta con una mayoría legislativa, negociar con partidos muy disciplinados constituye una clara desventaja, independientemente del tamaño de la Cámara o del número de partidos. Por el contrario, en un congreso fragmentado, una menor disciplina partidista “tiene ventajas para los Presidentes, pues les permite tratar de tentar a los miembros de otros partidos para que los apoyen; de esta manera, los Presidentes normalmente no se enfrentan a mayorías disciplinadas decididas a cerrarles el paso” (Mainwaring, 2002: 90).

---

<sup>50</sup> De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Políticas, cuatro de cada cinco mexicanos está de acuerdo con la reducción del congreso. Sin embargo, este argumento pierde peso al considerar que la gran mayoría de la población ignora el tamaño de las cámaras (Casar 2010).



Así, considerando que bajo las condiciones actuales es difícil que el Presidente logre tener mayoría en la Cámara, para que una disminución en el tamaño de la Cámara favoreciera la negociación de manera significativa, tendría que implicar o bien una disminución en el número efectivo de partidos, o bien estar acompañada de menor disciplina partidista. En este sentido, vale la pena recordar que un elemento que podría contribuir a debilitar la disciplina partidista es la reelección consecutiva de legisladores. Estos aspectos se discuten con más detalle en el capítulo de María Amparo Casar en este volumen.

### *Disminución de curules plurinominales*

Las propuestas de los actores políticos sobre el tamaño de la Cámara difieren en cuanto al número de diputados plurinominales y la forma de elegirlos. La iniciativa del ejecutivo busca reducirlos de 200 a 160; la del PRI busca reducirlos de 200 a sólo 100, mientras que la propuesta de PRD-PT-Convergencia busca que el total de la Cámara sea elegida mediante representación proporcional.

Quienes se han manifestado en contra de sacrificar representatividad por mayor eficacia legislativa sostienen que la reducción de curules plurinominales afectaría seriamente la proporcionalidad del sistema electoral. Este argumento se basa en dos hallazgos de la literatura comparada. Por una parte, los sistemas de mayoría relativa sobrerrepresentan a los partidos relativamente más grandes. Por otro lado, entre mayor sea el número de diputados electos por el principio de representación proporcional, mayor será la correspondencia entre el porcentaje de votos y el porcentaje de curules que recibe cada partido político. Para varios analistas, de estas premisas se desprende que:

Inevitablemente, al reducir el número de legisladores vamos a tener una merma en la representatividad. Más todavía si se elimina la representación proporcional, porque entonces vamos a tener potenciados los efectos distorsionadores de la sobre y subrepresentación que trae aparejado el sistema de mayoría relativa (Córdova, 2009).

Si bien es cierto que disminuir el número de plurinominales produce una cámara más mayoritaria, vale la pena estimar la magnitud de este efecto. ¿Cuál es el impacto relativo de disminuir el número de curules plurinominales, en términos de la desproporcionalidad y fragmentación relativa de la Cámara de Diputados?

Si bien ninguna iniciativa de reforma propone la eliminación de los diputados plurinominales en su totalidad, realizar un ejercicio en que la Cámara se compone únicamente por diputados uninominales puede darnos una idea de la sobre y subrepresentación implícita en un sistema de mayoría relativa. Casar (2009) analiza los resultados de las elecciones legislativas en México de 1997 a 2009 y encuentra que una Cámara integrada únicamente por diputados de mayoría relativa hubiera producido una sobrerrepresentación de hasta 22% y una subrepresentación de 19%. Además, sólo en una de cinco elecciones, en 1997, el partido del Presidente hubiera obtenido mayoría en la Cámara de Diputados.

En el otro extremo, se encuentra el escenario en el que la totalidad de la Cámara sea elegida por representación proporcional. Bajo este esquema, la sobrerrepresentación máxima es de apenas 3%, y la subrepresentación de 1%. Así pues, es correcto afirmar que eliminar del todo el componente de representación proporcional del sistema electoral puede potenciar los efectos distorsionadores de un sistema de mayoría relativa con 300 distritos.

En el medio, sin embargo, se encuentran las propuestas que buscan *disminuir* el número de curules plurinominales. Considérese por ejemplo la iniciativa del PRI, que propone una Cámara compuesta por 300 diputados uninominales y 100 plurinominales. Si esta reforma se hubiera implementado con el resultado de la elección federal de 2006, la composición hipotética de la Cámara sería similar a la que se muestra en la Tabla 1.

**TABLA 1. Porcentaje de curules MR y RP en 2006 (real vs. hipotético)**

Partido o Coalición	% Voto 2006	Curules MR (300)	% Curules MR	Curules RP (200)	Curules RP (100)	% Curules (500)	% Curules (400)	Dif %
PAN	33.41	137	45.7	69	32	41.2	42.3	1.1
APM	28.18	65	21.7	58	30	24.6	23.8	-0.9
PBT	29.00	98	32.7	60	31	31.6	32.3	0.6
NA	4.55	0	0.00	9	5	1.8	1.3	-0.6
ASDC	2.05	0	0.0	4	2	0.8	0.5	-0.3
NEP	3.60		2.76			3.03	2.95	
Gallagher	-		10.75			6.69	7.80	

La Tabla 1 muestra el porcentaje de curules que cada uno de los partidos recibieron en la elección de 2006, y lo compara con el porcentaje de curules que hubieran obtenido con la reforma. Esta reforma sólo afecta a las diputaciones plurinominales, por lo que las distribución de curules uninominales se mantiene sin cambio. Por otro lado, todos los partidos muestran una reducción en el número absoluto de curules plurinominales a consecuencia de la reducción del Congreso. Como se puede apreciar, la reforma que reduce el número de curules plurinominales en 50% se traduce en una disminución casi proporcional de diputaciones plurinominales para todos los partidos con registro: la bancada del PAN sería 1.1 puntos porcentuales más grande, y la de la Alianza por México (PRI + PVEM) sería 0.9 puntos más pequeña. Esto significa que, en términos porcentuales, no existen grandes diferencias entre la composición de la Cámara observada en 2006 y este escenario hipotético.

La parte inferior de la tabla muestra dos indicadores relevantes que permiten comparar el resultado electoral bajo diferentes escenarios. El número efectivo de partidos en una Cámara mayoritaria hubiera sido 2.76, mientras que el observado en 2006 fue de 3.03 y con una cámara hipotética con 100 curules menos sería de 2.95. Si comparamos estos indicadores con la fragmentación de los porcentajes de voto por partido, que fue de 3.6, tenemos una idea más clara del sesgo mayoritario del sistema electoral actual. Por otro lado, el índice de desproporcionalidad de Gallagher de una Cámara 100% mayoritaria sería de 10.75, mientras que el observado fue de 6.69 y el hipotético sería de 7.8.

Este tipo de ejercicio puede generalizarse para diferentes tamaños de la Cámara de Diputados. La Figura 4 ilustra el tamaño relativo de las bancadas como una función del número de curules plurinominales en un rango de 0 a 300. Las simulaciones utilizan una vez más los resultados electorales de 2006 y asumen que los resultados de los 300 distritos de mayoría relativa permanecen sin cambio. Es decir, estamos simulando una Cámara mixta que va desde 300 a 600 curules con una composición cada vez más proporcional.

<< <<INSERTAR FIGURA 4 AQUÍ>>

Como se aprecia en la figura, en una cámara sin curules de representación proporcional el PAN hubiera tenido 45.7% de asientos y la APM sólo 21.7%. Y conforme la cámara se hace más grande, el porcentaje de curules del PAN disminuye mientras que el de APM aumenta. Sin embargo, aún en una Cámara hipotética que tuviera 300 asientos plurinominales y 300 uninominales, el porcentaje de curules totales no varía en más de 4 puntos porcentuales con respecto al porcentaje realmente observado en 2006, denotado por las líneas punteadas en cada gráfica. Así, conforme la Cámara se hace “más proporcional”, las bancadas del PAN y de la

Coalición Por el Bien de Todos (PBT) –los partidos punteros sobrerrepresentados en 2006– disminuyen en términos relativos. Por otro lado, las bancadas del PRI+PVEM (Alianza por México, APM), Nueva Alianza y ASDC, aumentan relativamente conforme crece el número de plurinominales, tal y como sería de esperarse en una Cámara “menos mayoritaria”.

La Figura 5 reproduce una simulación similar a la anterior pero tomando como base los resultados de la elección federal 2009. Como puede observarse, nuevamente los porcentajes de curules de cada partido no cambian mucho en el rango que va de 100 a 200 curules de representación proporcional. En este caso, cuando hay pocas curules de representación proporcional, el porcentaje de curules del PRI superaría el 50%, muy por arriba de su voto nacional, que fue de 40.5%. Y en este caso, con pocas curules de RP, el tope de sobrerrepresentación no es vinculante para el PRI pues ésta se debería a sus triunfos de mayoría relativa. Por otro lado, los picos que se observan alrededor de 100 curules plurinominales se deben a que a partir de tal tamaño de Cámara el tope de sobrerrepresentación se hace vinculante para el PRI, razón por la cual su proporción de curules disminuye bruscamente y se mantiene constante durante el rango restante de la figura.

<< <<INSERTAR FIGURA 5 AQUÍ>>

En resumen, como puede apreciarse en la Figuras 4 y 5, reducir el número de plurinominales (manteniendo constantes las curules de mayoría) de 200 a 160, como propone el Ejecutivo Federal, o incluso a 100, como propone el PRI, tiene efectos más bien modestos sobre las bancadas de los principales partidos: el tamaño relativo de sus bancadas no cambiaría en más de 2 puntos porcentuales, aunque estos efectos sí pueden ser sustanciales para los partidos más pequeños.

Así pues, disminuir el número de diputados de representación proporcional, si bien produce una Cámara más mayoritaria, no parece “potenciar seriamente” los efectos distorsionadores de la mayoría relativa. Hay tres razones para explicar por qué estas variaciones son relativamente pequeñas: en primer lugar, contar con 100 curules de representación proporcional es un número suficientemente grande como para lograr alcanzar una distribución de asientos razonablemente proporcional (Rae, 1967; Taagepera and Shugart, 1989). De hecho, el número de curules plurinominales en Israel--un país al que se recurre con frecuencia para ilustrar los sistemas electorales de representación proporcional “pura”--es de 120. En segundo lugar, al no existir un mecanismo compensatorio según el cual las curules plurinominales otorgadas consideren los triunfos en distritos uninominales, el efecto de aumentar o disminuir la cámara resulta ser modesto frente al sesgo mayoritario existente en los distritos de mayoría relativa.<sup>51</sup> Tercero, el tope de sobrerrepresentación limita el sesgo mayoritario de la Cámara, independientemente del número de curules plurinominales.

#### **4. Tope de sobrerrepresentación**

El sistema electoral mexicano tiene un tope de sobrerrepresentación que limita a un máximo de ocho puntos porcentuales la brecha entre el porcentaje de votos obtenido por algún partido político y el porcentaje de curules obtenido. Como se mencionó en la sección anterior, este tope limita el sesgo mayoritario del sistema electoral. Para ilustrar el efecto de esta regulación, el área sombreada en las Figuras 4 y 5 indican la diferencia entre el tamaño relativo de las bancadas partidistas bajo estos dos escenarios, uno con el tope de sobrerrepresentación vigente en la ley y otro sin él.

---

<sup>51</sup> Pero si los resultados electorales recientes tuvieran un mayor sesgo mayoritario, por ejemplo, si algún partido tuviera una sobrerrepresentación mayor a 20%, el efecto de disminuir la Cámara sería más pronunciado.

Como se aprecia en la Figura 4, se observa un pico en el rango de 0 a 25 curules plurinominales (ver líneas de color rojo). Si no hubiera curules de representación proporcional, el PAN hubiera conseguido 45.7% de la Cámara en 2006, pues ganó en 137 de 300 distritos uninominales. Sin embargo, al tener 24 curules plurinominales, el PAN hubiera enfrentado el tope de sobrerrepresentación (8 puntos porcentuales entre votos efectivos y curules totales), razón por la cual su proporción de curules hubiera disminuido bruscamente y se mantendría constante hasta que la Cámara tuviera al menos 124 curules de representación proporcional. Al haber suficientes curules plurinominales, el tope de sobrerrepresentación hubiera dejado de ser vinculante para el PAN y su porcentaje de curules se aproximaría paulatinamente a su porcentaje del voto nacional, que fue de 33.4%. Las figuras del resto de los partidos indican que, en cuanto un partido es penalizado por el tope de sobrerrepresentación, las bancadas del resto de los partidos aumentan su tamaño relativo.

En cuanto un partido político enfrenta el tope de sobrerrepresentación, éste se ve penalizado en curules plurinominales más no en las curules de mayoría relativa. Nótese además que dicha penalización está inversamente relacionada con el tamaño de la Cámara: a mayor número de asientos de representación proporcional, menor será la penalización para un partido que enfrenta el tope de sobrerrepresentación. Y evidentemente, la penalización de la primera fuerza se traduce en curules adicionales para el resto de los partidos: es decir, en caso de ser vinculante, el tope de sobrerrepresentación transfiere curules de un partido a otros.

En la elección de 2006 el tope no fue vinculante, como si lo fue en el año 2000 y más recientemente en la elección de 2009. Como se aprecia en la Figura 5, el PRI fue penalizado por el tope de sobrerrepresentación. Y lo hubiera sido aún más si la Cámara sólo tuviera 100

plurinominales. Al mismo tiempo, es claro que la penalización del PRI se traduce en un incremento en las curules para el resto de los partidos.

En resumen, si bien es cierto que el tope de sobrerrepresentación limita el sesgo mayoritario del sistema electoral en México, lo hace de manera imperfecta pues introduce efectos no lineales en la regla de asignación de asientos. En el caso de la elección de 2009, una implicación es que aún si el PRI hubiese perdido en más de 20 distritos de mayoría relativa, hubiese obtenido una bancada del mismo tamaño. De manera más general, bajo el esquema actual, es posible que un partido reciba el mismo porcentaje de votos en dos elecciones distintas pero que su bancada sea de distinto tamaño porque en una de ellas algún partido fue penalizado o premiado por el tope de sobrerrepresentación.

## **5. Representación proporcional y magnitud de circunscripciones**

La iniciativa presentada por el PRD, PT y Convergencia propone que el total de la Cámara se elija bajo un sistema de representación proporcional: 400 curules asignadas en 32 circunscripciones regionales (una por cada estado) y 100 curules más en una circunscripción nacional. La iniciativa menciona que “la conformación resultante [de la Cámara de Diputados...], al ser eliminado el principio distorsionador de la mayoría relativa, resulta en una más acabada expresión de la pluralidad social, política e ideológica del país”.

La Tabla 2 muestra el efecto de este tipo de sistema, tomando como base los resultados de las elecciones de 2009. Como puede verse, en efecto, el porcentaje de curules y votos es muy similar bajo esta propuesta. De hecho, el número efectivo de partidos calculado con base en votos, 3.76, resulta ser muy similar al número de partidos calculado con base en las curules y que es de 3.62.



**TABLA 2. Conformación del Congreso 2009 bajo la propuesta PRD-PT-Convergencia**

	Curules listas estatales	Curules lista nacional	% Curules	% Voto 2009	Dif %
<b>PAN</b>	120	30	30.0	29.7	0.3
<b>PRI</b>	161	39	40.0	39.1	0.9
<b>PRD</b>	54	13	13.4	12.9	0.5
<b>PVEM</b>	31	4	7.0	7.1	-0.1
<b>PT</b>	13	7	4.0	3.9	0.1
<b>Conv</b>	10	3	2.6	2.6	0.0
<b>NA</b>	11	4	3.0	3.6	-0.6
<b>PSD</b>	0	0	0.0	1.1	-1.1
<b>Total</b>	400	100	100.0	100.0	
<b>NEP</b>	3.59	3.73	3.62	3.76	

Sin embargo, el sistema de representación proporcional de esta iniciativa introduce un nuevo elemento distorsionador: la iniciativa propone que el número de curules por circunscripción estatal (es decir, la magnitud de cada circunscripción) se determine de acuerdo a su población y que éstas sean asignadas por el método de cociente y resto mayor. Al establecer circunscripciones estatales de diferente magnitud, esta propuesta produciría una alta variación en el número de curules por estado: por ejemplo, a Baja California Sur y Campeche le corresponderían 2 diputados, mientras que al Estado de México le corresponderían 52. Como Nohlen (2004) afirma,

Si el tamaño de las circunscripciones varía [...] definiéndose los límites con arreglo a la división administrativa [...], las grandes aglomeraciones se convertirán en circunscripciones grandes, mientras que en las zonas rurales prevalecen las circunscripciones pequeñas y medianas. Esto tiene las consecuencias siguientes: En las aglomeraciones, la aplicación de la fórmula proporcional se traduce en representación casi proporcional [...] mientras que en las circunscripciones pequeñas y medianas [...] no

se produce una representación proporcional, sino que sale favorecido el partido mayoritario.

En el mismo sentido, Taagepera y Shugart (1989) señalan que cuando el número de curules plurinominales es menor a 5, la fórmula de representación proporcional “se asemeja más al principio mayoritario que al principio de representación proporcional”. Por ejemplo, en una circunscripción con 4 curules se requerirían alrededor de 25% de votos para conseguir un escaño. Por ello, en distritos plurinominales de magnitud baja, el resultado es similar al de una elección con mayoría relativa.

Al analizar el sesgo mayoritario en cada circunscripción estatal se observa que, en efecto, la propuesta del PRD, PT y Convergencia al resultado 2009, produciría niveles de subrepresentación mayores al 25% al interior de algunas bancadas estatales.

A nivel agregado este sesgo resulta relativamente menor por tres razones: en primer lugar, los estados pequeños tienen una menor contribución en el congreso. Segundo, dada la distribución geográfica de preferencias partidistas, la sobrerrepresentación de algunos estados se cancela con la subrepresentación en otros. Y en tercer lugar, las 100 curules asignadas en lista nacional suavizan las asimetrías en la proporcionalidad de las listas locales.

Sin embargo este esquema produce un sesgo mayoritario de magnitud arbitraria en las bancadas estatales, el cual aumentaría de manera inversamente proporcional con la población de cada entidad: los estados de menor población tendrán bancadas menos proporcionales que los estados más grandes. Este sesgo puede considerarse arbitrario toda vez que un partido con 20% de votos en dos estados podría conseguir una o más curules en un estado y ninguna en otro.

## 6. Disminución de curules uninominales y redistribución

La iniciativa de reforma presentada por el Presidente de la República propone disminuir en 100 curules la Cámara de Diputados; pero a diferencia de la propuesta del PRI, busca reducir proporcionalmente las curules de mayoría (240) y de representación proporcional (160). Es probable que la motivación de mantener el ratio de curules uninominales y plurinominales sea mantener el equilibrio de fuerzas en la legislatura. Esta interpretación ha sido común entre algunos analistas. Por ejemplo, sobre la iniciativa del Presidente, Woldenberg (2010) afirma:

Se había especulado con la posibilidad de suprimir cien plurinominales, con lo cual se reforzaría la tendencia a la sobre y la subrepresentación. Con 240 y 160, respectivamente, en términos de representatividad *no existiría modificación alguna*.

Paradójicamente, es la reducción en el número de las curules de mayoría—y no las de representación proporcional—la que modificaría significativamente la correlación de fuerzas en la Cámara de Diputados.

Una reducción en el número de diputados elegidos bajo el principio de mayoría relativa implica por fuerza una redistribución, la cual puede modificar notablemente la fuerza relativa de los principales partidos políticos en el Congreso. Esto se debe a que la distribución territorial de las preferencias políticas no es homogénea para cada partido. De hecho, distritos de mayor tamaño, propios de un congreso con menos asientos, pueden afectar relativamente más a aquellos partidos que tienen una base electoral regionalmente concentrada (Gudgin & Taylor, 1979; Grofman & King, 2007; Taagepera & Shugart, 1989).

En el caso más sencillo, supongamos un partido que concentra la mayoría de sus votos en dos de cinco distritos electorales. Supongamos ahora que una reforma disminuye el número de distritos

de 5 a 3, de modo que los dos distritos donde este partido era fuerte se fusionan en uno solo. En vez de ganar 2 de 5 distritos (40%), el partido regionalmente concentrado sólo tendrá un tercio de la Cámara. Solamente si las preferencias de los votantes se distribuyen de manera idéntica de una distritación a otra --un supuesto difícilmente observable en la realidad-- el proceso de redistribución tendrá un efecto neutral en la composición relativa de la Cámara de Diputados.

### ***Efecto de la redistribución en el Estado de México y el Distrito Federal (2009 vs. 2003)***

Es difícil poder anticipar los efectos de una redistribución de 300 a 240 distritos de mayoría relativa, pues éstos serían muy sensibles a la distribución territorial de preferencias por cada una de las fuerzas políticas, y al nuevo trazado distrital propuesto.

No obstante, la redistribución que entró en vigor en 2006 nos permite hacer un ejercicio comparativo que ilustra los efectos potenciales de cambiar la delimitación de los distritos de mayoría relativa. Como sabemos, en la redistribución de 2006 el Distrito Federal perdió 3 distritos, al pasar de 30 a 27 escaños uninominales, mientras que el Estado de México, gracias a su crecimiento demográfico reciente, ganó 4 distritos al pasar de 36 a 40 asientos de mayoría relativa. Evidentemente, perder o ganar nuevos distritos implica redibujar el resto de los distritos existentes al interior de cada entidad.

Las Figuras 6 y 7 comparan el resultado electoral 2009 en el Distrito Federal y el Estado de México bajo dos escenarios. Por un lado, el escenario observado en la elección federal 2009 con la distritación vigente a la fecha. Y por otro lado, el resultado hipotético de observar las mismas votaciones de 2009 pero bajo la distritación vigente en 2003. Esta comparación puede hacerse gracias que los resultados electorales a nivel de sección pueden reclasificarse con las equivalencias entre una distritación y otra, información que el IFE hace disponible.

La Figura 6 detalla el caso del Distrito Federal, e ilustra gráficamente el resultado electoral con tres diferentes niveles de agregación: a nivel de sección electoral, bajo la distritación 2009, y bajo la distritación 2003. Como se aprecia, de no haber desaparecido los 3 distritos que perdió el Distrito Federal, el PAN los hubiera ganado en 2009. Por otro lado, el PRD y PT hubieran mantenido el mismo número de asientos uninominales bajo una u otra distritación. En este caso, es claro que la redistribución del Distrito Federal afectó al PAN y benefició relativamente al PRD.

Por su parte, la Figura 7 compara el caso del Estado de México también bajo tres diferentes niveles de agregación: a nivel de sección electoral, bajo la distritación 2009, y bajo la distritación 2003. Como se aprecia, de no haber crecido en 4 nuevos distritos, el PRI solamente hubiera conseguido 32 de 36 asientos, en vez de los 37 de 40 distritos que ganó en 2009. Por otro lado, el PAN hubiera conseguido 4 de 36 distritos en vez de 3 de 40. En este caso, la redistribución del Estado de México afectó al PAN y benefició al PRI.

Si extendemos este ejercicio para cada una de las entidades, los efectos agregados netos son relativamente menores, pues las ganancias distritales de un partido en una entidad se contraponen con las pérdidas en otro estado, toda vez que el número total de distritos sigue siendo 300. Pero pasar de 300 a 260 tendría efectos no triviales y que no necesariamente se cancelarían entre sí.

<< <<INSERTAR FIGURA 6 AQUÍ>>

<< <<INSERTAR FIGURA 7 AQUÍ>>

#### **4. Umbral de entrada para conseguir representación en el Congreso.**

Otro de los elementos del sistema electoral que la iniciativa del ejecutivo ha propuesto reformar es el umbral mínimo de votos necesarios para conseguir representación en el Congreso. La Figura 8 ilustra este umbral para un grupo de países con sistema electoral mixto. Como se

aprecia, el umbral de 2% que se tiene en México se encuentra por debajo del promedio de esta muestra de países (3.5%).

<<INSERTAR FIGURA 8 AQUÍ>>

En general sabemos que aumentar el umbral de representación aumenta el sesgo mayoritario de un sistema electoral y disminuye el número efectivo de partidos en el Congreso. Esto se debe a que con un mayor umbral de entrada, se pierden o descuentan un mayor número de votos de las fuerzas políticas de menor tamaño (y que por ello no alcanzan representación) en beneficio directo de los partidos políticos que mantienen su representación en la Cámara.

Uno esperaría que los efectos de aumentar el umbral fueran relativamente proporcionales para los partidos que superan dicho umbral. Pero este no es el caso para México porque, como se ha explicado anteriormente, el tope de sobrerrepresentación produce efectos no lineales en la asignación de curules, más allá del sistema electoral mixto con que se integra la Cámara de Diputados.

La Figura 9 simula el número de curules totales en la Cámara de Diputados como una función del umbral de representación, manteniendo constantes los resultados de la elección federal de 2009. Las líneas punteadas indican el porcentaje de curules totales observados bajo el umbral de vigente de 2%. Como se puede apreciar, con un umbral de 7%, en 2009 el PVEM, PT, Convergencia, NA y PSD no hubieran conseguido representación en el Congreso. De haber ocurrido esto, en principio, hubiera permitido al PAN, PRI y PRD recibir una mayor proporción de curules.

Sin embargo, con los resultados de la elección 2009 en que el PRI resultó la primera fuerza, este partido sería precisamente el principal beneficiario de la exclusión de las fuerzas políticas menores. El PAN sólo se vería beneficiado—con una curul más—si el umbral estuviese en un

rango de entre 3 y 7%, mientras que el PRD no hubiera conseguido ninguna curul adicional aunque el umbral fuese de hasta 10%. Esto se debe a que al sustraer los votos de los partidos que no consiguen representación, se produce una mayor holgura en la penalización que recibió el PRI al alcanzar el tope de sobrerrepresentación.

Dicho de otro modo, elevar el umbral de sobrerrepresentación tiene un efecto similar al de aumentar el número de curules plurinominales disponibles para los partidos que sí consiguen representación. Pero si algún partido político está siendo penalizado por alcanzar el tope de sobrerrepresentación, éstas curules adicionales se van directamente para dicho partido político.

<<INSERTAR FIGURA 9 AQUÍ>

En contraste, la FIGURA 10 simula el número de curules totales en la Cámara de Diputados como una función del umbral de representación, manteniendo constantes los resultados de la elección federal de 2006. Las líneas punteadas indican el porcentaje de curules totales observados bajo el umbral de vigente de 2%. Como se puede apreciar, con un umbral de 5%, en 2006 tanto Nueva Alianza como Alternativa Socialdemócrata no hubieran conseguido representación en el Congreso. Y en este caso, como ningún partido alcanzó el tope de sobrerrepresentación, las curules adicionales se distribuyen proporcionalmente entre PAN, APM y PBT.

<<INSERTAR FIGURA 10 AQUÍ>>

## **6. Conclusiones**

En este capítulo se analizan algunas de las propuestas de reforma política que afectan el sistema electoral y las reglas de asignación de curules en la Cámara de diputados. En particular, se discute el efecto hipotético de tres reformas al sistema electoral: i) reducir el número de curules de representación proporcional en la Cámara de Diputados; ii) eliminar el tope de

sobrerrepresentación de ocho puntos porcentuales; iii) un proceso de redistribución de las demarcaciones de mayoría relativa; y iv) un aumento en el umbral de representación en el Congreso.

Los resultados indican que una reducción en el número de plurinominales, si bien aumenta el sesgo mayoritario de la Cámara de Diputados, tiene efectos relativamente marginales en el tamaño de las bancadas de los principales partidos. Esto se debe a que contar con al menos 100 curules de representación proporcional es un número suficientemente grande como para alcanzar resultados razonablemente proporcionales. Así, el sesgo mayoritario de la Cámara de Diputados en México se debe, no tanto a la mezcla 60% MR frente a 40% RP, sino a que la regla de asignación no incluye un mecanismo compensatorio con el cual las curules plurinominales asignadas consideraran el número de triunfos en distritos uninominales. Si bien el tope de sobrerrepresentación de 8% sirve para este fin, lo hace de manera limitada y produce efectos no lineales en la función de asignación de votos en escaños.

En segundo lugar, la redistribución de demarcaciones de mayoría relativa puede tener efectos significativamente mayores, sobre todo en perjuicio de los partidos políticos cuya fuerza electoral se encuentra concentrada regionalmente. Como la distribución territorial de preferencias partidistas no es uniforme, cualquier redistribución alteraría tanto el sesgo mayoritario como el sesgo partidista del sistema electoral.

En tercer lugar, un esquema de representación proporcional de acuerdo a listas regionales o estatales de diferente magnitud (tal y como la propuesta por el PRD) produciría un Congreso relativamente proporcional. Sin embargo, este esquema introduciría un sesgo mayoritario de magnitud arbitraria en las bancadas estatales: al tener listas de menor magnitud, los estados de menor población tendrían bancadas menos proporcionales que los estados más grandes. Este



sesgo puede considerarse arbitrario toda vez que un partido con 20% de votos en dos estados podría conseguir una o más curules en un estado y ninguna en otro.

Por último, aumentar el umbral de representación tiene los siguientes efectos: por un lado, aumenta el sesgo mayoritario del sistema electoral y disminuye el número efectivo de partidos en el Congreso. Esto se debe a que mayores umbrales implican descontar un mayor número de votos de las fuerzas políticas de menor tamaño, lo cual amplía el número de curules plurinominales disponibles para los partidos que superan dicho umbral. Así, mayores umbrales producen un Congreso menos proporcional respecto a la votación nacional originalmente emitida. Si ningún partido enfrenta el tope de sobrerrepresentación, las curules ganadas para los partidos que superen el umbral se distribuyen de manera proporcional entre ellos. Sin embargo, si alguno de los partidos políticos con representación en el Congreso enfrenta el tope de sobrerrepresentación, éste partido será el principal beneficiario de un aumento en el umbral—este es otro efecto no lineal del sistema electoral vigente.

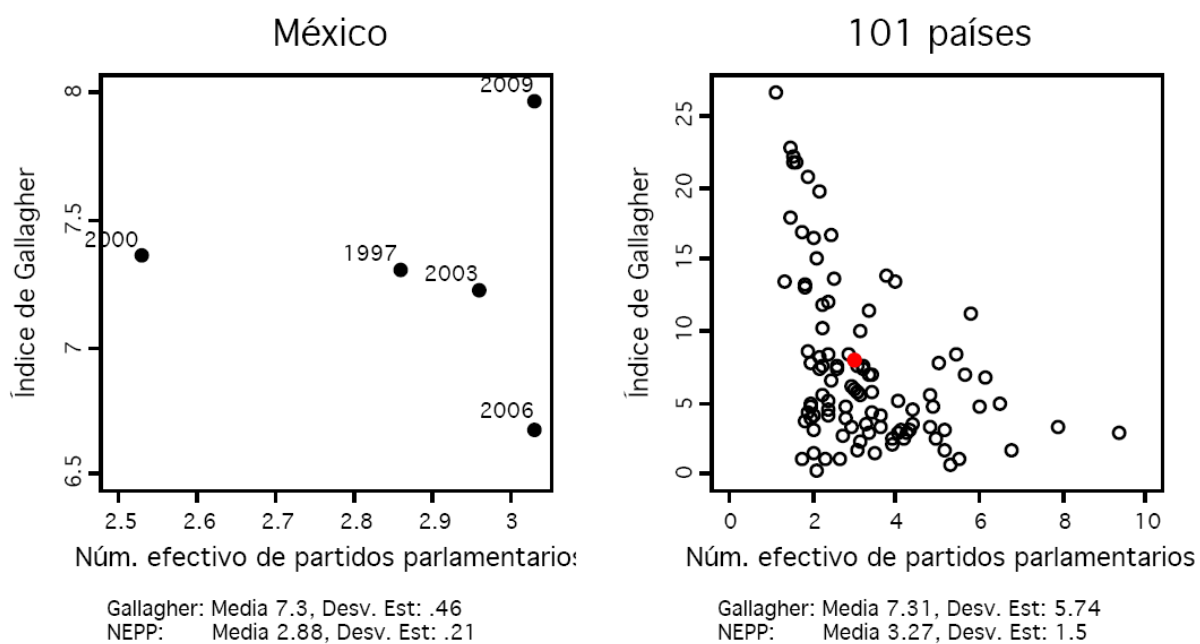
La Figura 11 resume los efectos de cada una de las propuestas partidistas discutidas a lo largo de este capítulo en dos dimensiones de interés: el número efectivo de partidos y el índice de desproporcionalidad de Gallagher. El escenario base para el statu quo es el resultado electoral de 2009. En los extremos de la Figura se encuentra un escenario con un Congreso 100% mayoritario y uno 100% proporcional. Como se aprecia, la propuesta de los Diputados del PRI (eliminar el tope de sobrerrepresentación) produce resultados muy similares a la propuesta del Ejecutivo (aumentar el umbral de representación y reducir plurinominales), mientras que la de los Senadores del PRI (reducir plurinominales) no tiene efectos de gran magnitud. Finalmente, la propuesta del PRD, por su parte, produciría la Cámara más proporcional que las que hemos tenido hasta ahora.

## 7. Bibliografía

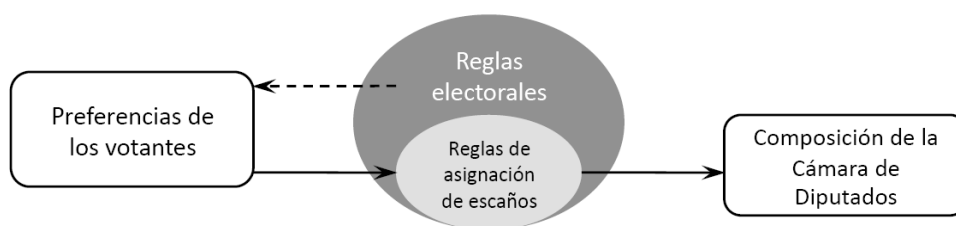
- Amorim Neto, O. y Cox, G. (1997). Electoral institutions, cleavage structures and the number of parties. *American Journal of Political Science*, 41, 149-174.
- Casar, María Amparo. (2009). “Reformas en el aire”. *Nexos*, diciembre.
- Diaz-Cayeros, A. (2005). Endogenous Institutional Change in the Mexican Senate. *Comparative Political Studies*, 38(10):1196.
- Coppedge, M. (1997). District magnitude, economic performance, and party-system fragmentation in five Latin American countries. *Comparative Political Studies*, 30(2): 156-185.
- Cox, Gary. (1997). *Making votes count*. Cambridge University Press.
- Duverger, M. (1954). *Political parties: Their organization and activity in the modern state*. New York: Wiley.
- Gallagher, M. (1991). Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems. *Electoral Studies* 10:33-51.
- Grofman, B. y King, G. (2007). The future of partisan symmetry as a judicial test for partisan gerrymandering after LULAC v. Perry. *Election Law Journal*, 6(1), 2—35.
- Golder, Matt. (2005). Democratic electoral systems around the world, 1946-2000. *Electoral Studies*, 24, 103-121.
- Gudgin, G. y Taylor, P. (1979). *Seats, votes, and the spatial organisation of elections*. Routledge Kegan & Paul.
- Haggard, S. y McCubbins, M. D. (2001). *Presidents, parliaments, and policy*. Cambridge University Press.
- Laakso, M. y Taagepera, R. (1979) Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies* 12:3-27.
- Lijphart, A. (1994). *Electoral systems and party systems: A study of twenty-seven democracies, 1945-90*. Oxford: Oxford University Press.
- Márquez, Javier y Aparicio, F. J. (2010), “Un modelo Montercalo para la Cámara de Diputados en México”, *Política y Gobierno*, vol. 17(2):350-379.
- Molinar, J. y Weldon, J. (2001). Reforming Electoral systems in Mexico. In M. Shugart & M. Wattenberg (eds.), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford University Press.
- Nohlen (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*. 3a. ed., Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Rae, D. (1967). *The political consequences of electoral laws*. Yale University Press.
- Shugart, M.S. y Wattenberg, M.P. (eds.) (2001). *Mixed-member electoral systems: the best of both worlds?*, Oxford University Press.
- Shugart, M. y Carey, J. (1992). *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. New York: Cambridge University Press.

Taagepera, R. y Shugart, M. (1989). *Seats and votes: The effects and determinants of electoral systems*. Yale University Press.

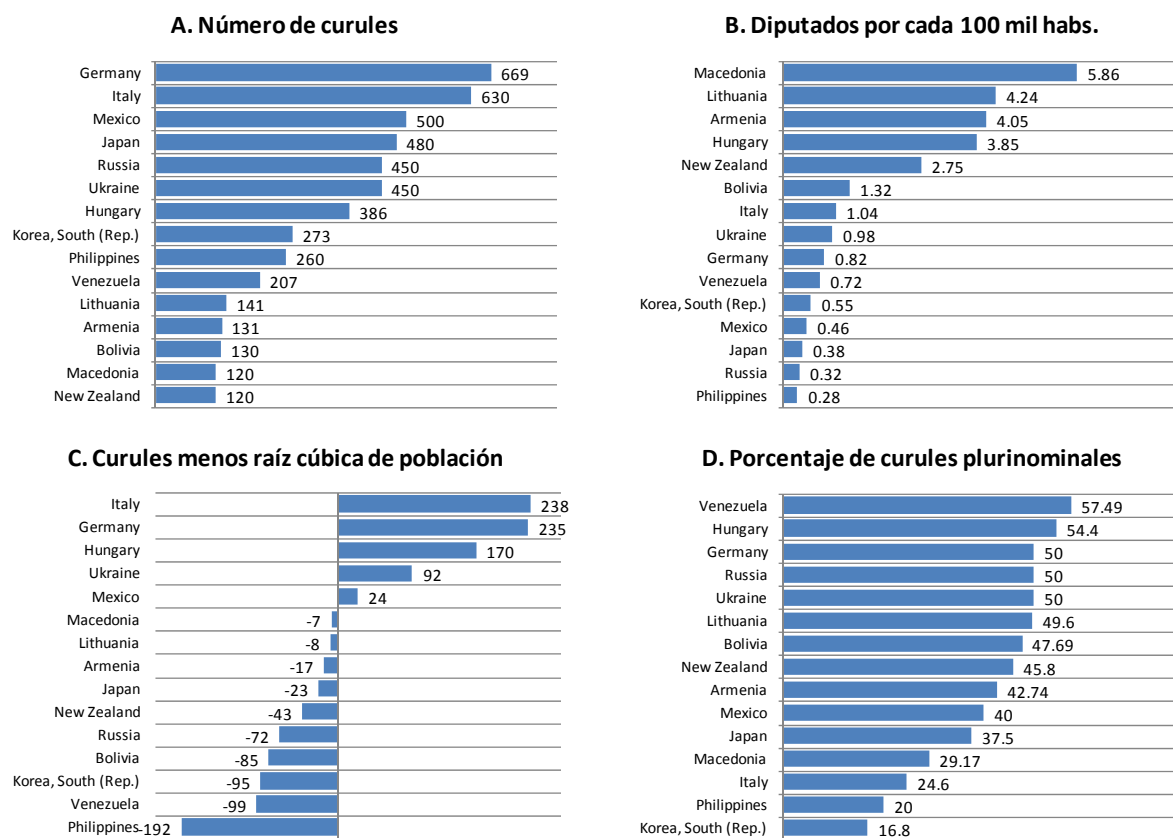
Weldon, J. (2001). The Consequences of Mexico's Mixed-Member Electoral System, 1988-1997. In M. Shugart & M. Wattenberg (eds.), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford University Press.



**FIGURA 1.** Número efectivo de partidos parlamentarios e índice de desproporcionalidad de Gallagher.

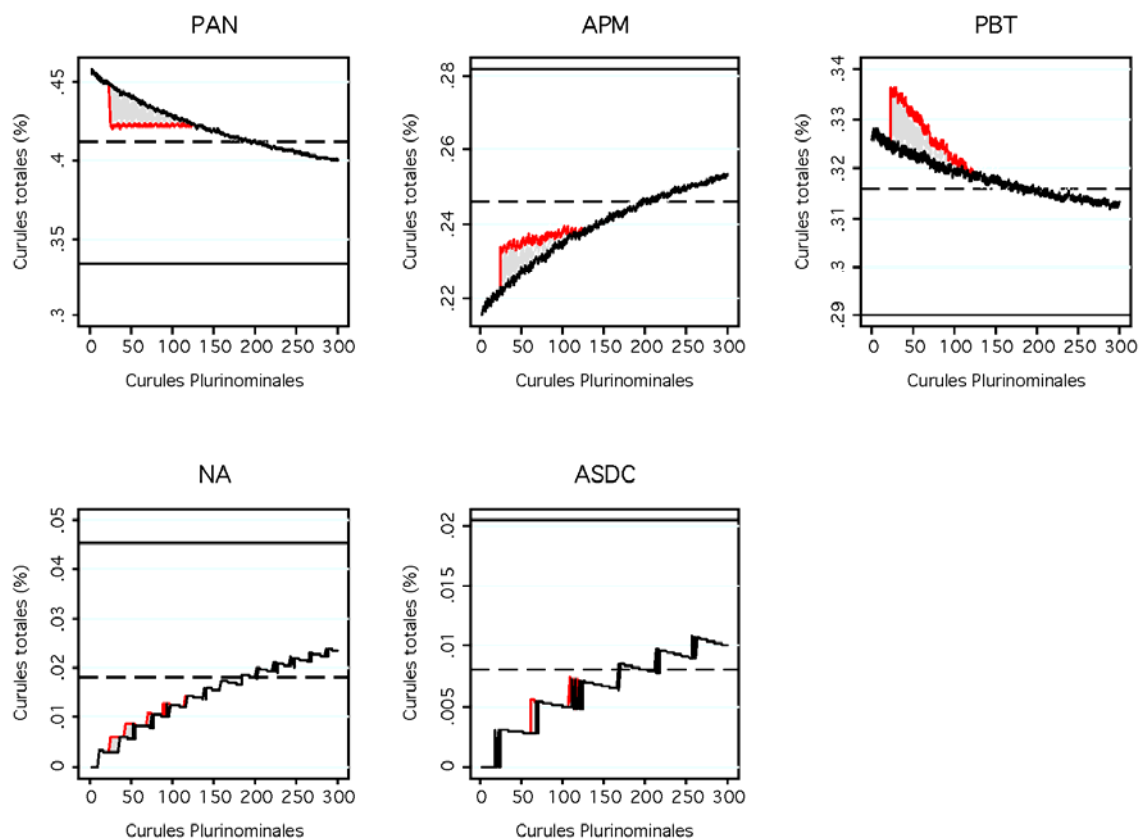


**FIGURA 2.** Reglas electorales y composición de la Cámara de Diputados.

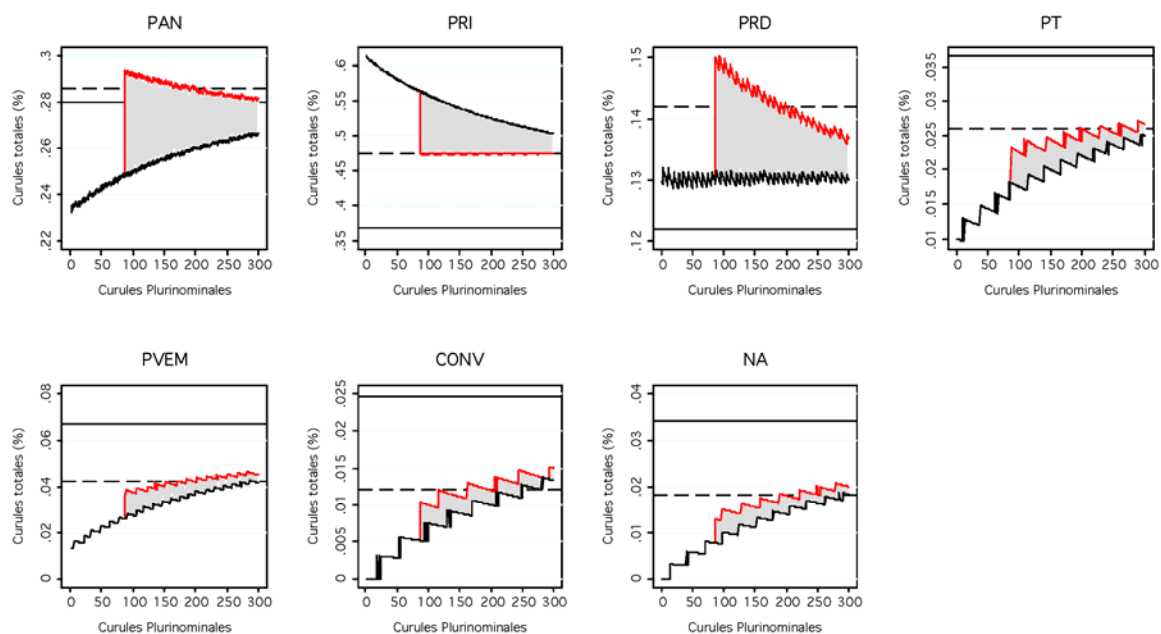


**Figura 3. Tamaño de la cámara baja en países con sistema electoral mixto.**

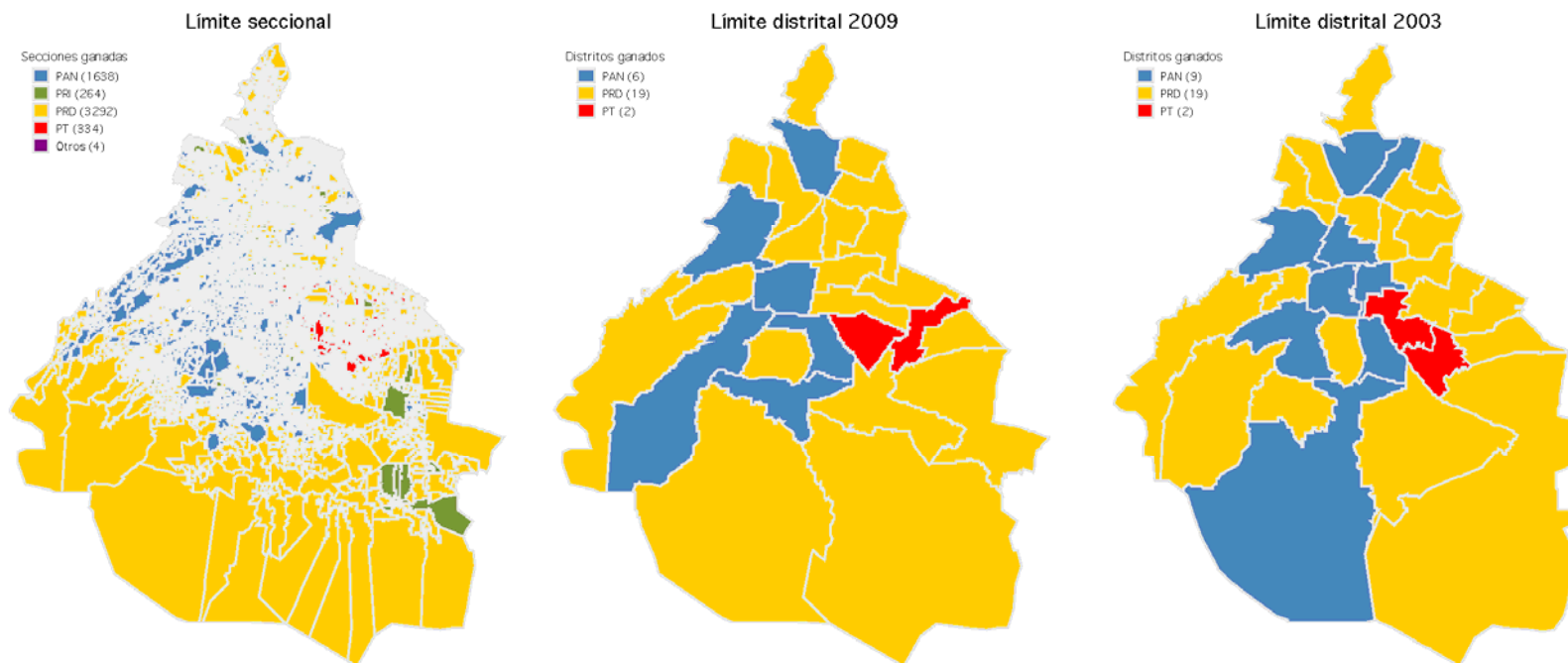
Fuente: Elaboración propia con base en Golder (2005).



**FIGURA 4.** Porcentaje de curules en la Cámara en función del número de curules plurinominales, manteniendo constantes los resultados de la elección federal de 2006. Las líneas horizontales sólidas indican el porcentaje de votos obtenido. Las líneas punteadas indican el porcentaje de curules totales observado con 200 curules plurinominales. Las curvas en rojo consideran el tope de sobrerrepresentación vigente (8%). Las curvas en negro ignoran dicho tope.

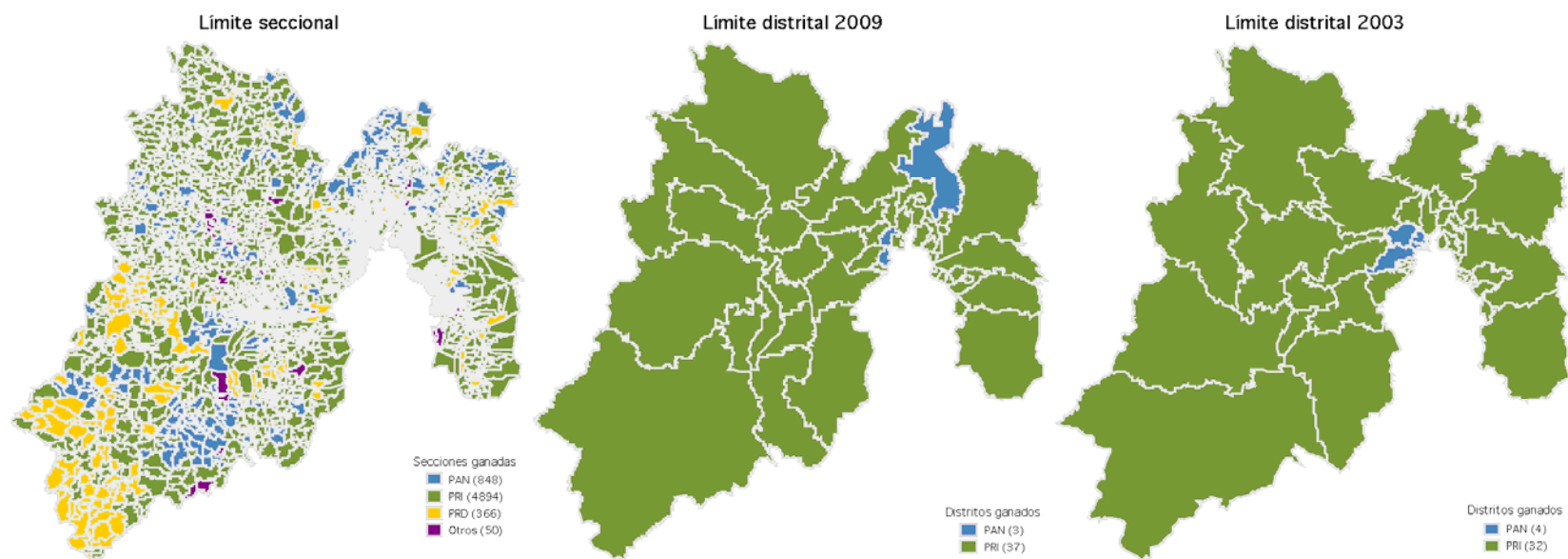


**FIGURA 5.** Porcentaje de curules en la Cámara en función del número de curules plurinominales, manteniendo constantes los resultados de la elección federal de 2009. Las líneas horizontales sólidas indican el porcentaje de votos obtenido. Las líneas punteadas indican el porcentaje de curules totales observado con 200 curules plurinominales. Las curvas en rojo consideran el tope de sobrerrepresentación vigente (8%). Las curvas en negro ignoran dicho tope.



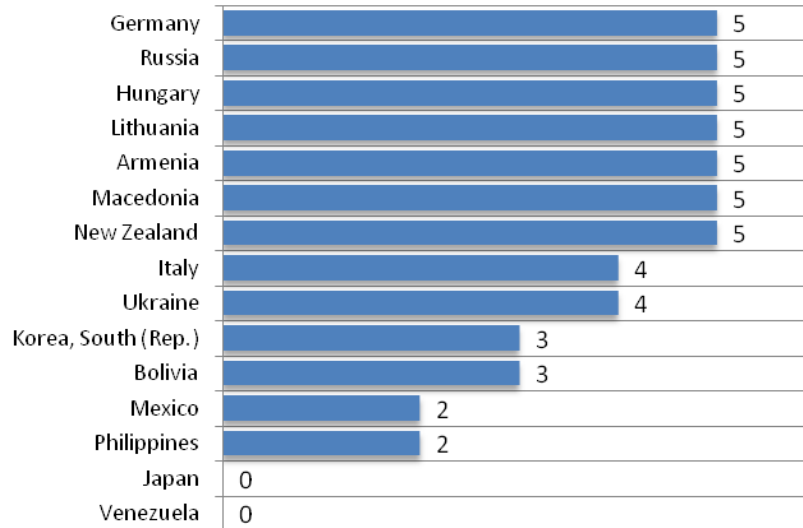
**FIGURA 6.** Resultado electoral 2009 en el Distrito Federal en tres niveles: A. Nivel sección. B. Bajo la distritación 2009. C. Bajo la distritación 2003.



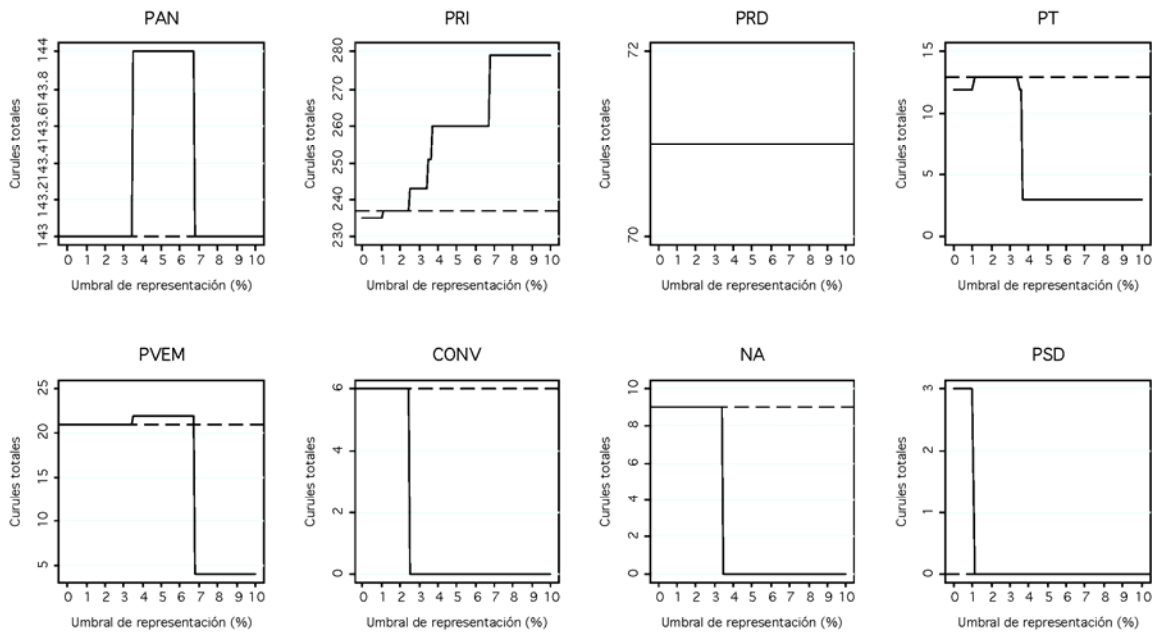


**FIGURA 7.** Resultado electoral 2009 en el Estado de México en tres niveles: A. Nivel sección. B. Bajo la distritación 2009. C. Bajo la distritación 2003.

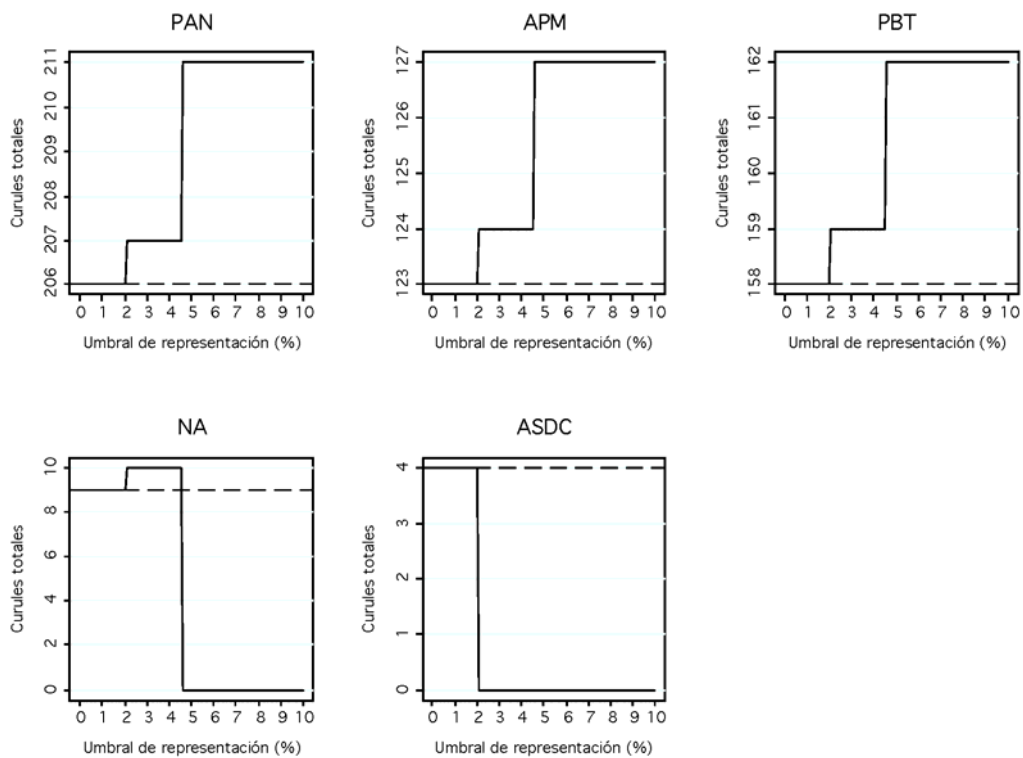
## Umbral de representación (%)



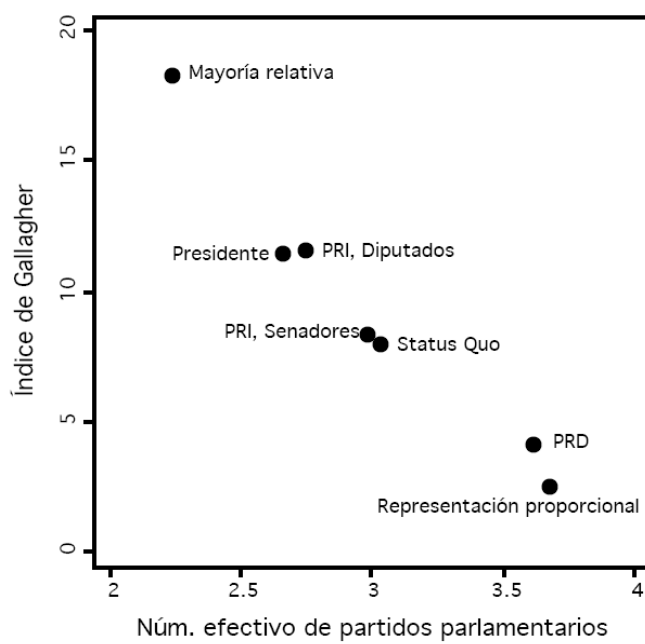
**FIGURA 8.** Umbral mínimo de votos para conseguir representación en la cámara baja en países con sistema electoral mixto.



**FIGURA 9.** Número de curules totales en la Cámara en función del umbral de representación, manteniendo constantes los resultados de la elección federal de 2009. Las líneas punteadas indican el porcentaje de curules totales observado con el umbral de 2% vigente.



**FIGURA 10.** Número de curules totales en la Cámara en función del umbral de representación, manteniendo constantes los resultados de la elección federal de 2006. Las líneas punteadas indican el porcentaje de curules totales observado con el umbral de 2% vigente.



**FIGURA 11.** Efecto estimado de las propuestas de reforma con base en el resultado electoral de 2009.

**APÉNDICE 1**

	<b>COFIPE 2008</b>	<b>Propuesta del Ejecutivo Federal</b>	<b>Propuesta PRI - Senado</b>	<b>Propues Diputad</b>
<b>Total de curules</b>	500	400	400	500
<b>Curules de mayoría relativa</b>	300	240	300	300
<b>Distritos electorales uninominales</b>	300	240	300	300
<b>Curules de representación proporcional</b>	200	160	100	200
<b>Circunscripciones plurinominales (listas regionales)</b>	5	5	1	5 nacion el extran
<b>Curules por circunscripción plurinomial</b>	40	32	100	Por defin
<b>Método de asignación de curules de representación proporcional</b>	Cociente natural y resto mayor	Cociente natural y resto mayor	Cociente natural y resto mayor	Cociente resto ma
<b>Límite máximo de curules por partido</b>	300	240	240	240
<b>Límite máximo de sobrerrepresentación (porcentaje de la Cámara)</b>	Número de curules que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación nacional emitida.* (No aplica cuando se debe a triunfos en distritos uninominales)	Número de curules que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación nacional emitida.* (No aplica cuando se debe a triunfos en distritos uninominales)	Número de curules que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación nacional emitida.* (No aplica cuando se debe a triunfos en distritos uninominales)	Se derog
<b>Umbral mínimo de representación</b>	2% de la votación total emitida	4% de la votación total emitida	2% de la votación total emitida	2% de la total emi

\* Porcentaje de votación nacional emitida = votación total emitid

*Parte 3*

*La Separación de Poderes*

### 3

#### *El equilibrio de poderes en las iniciativas de Reforma Política*

María Amparo Casar

##### *La División de Poderes en el Sistema Presidencial*

El sistema presidencial se define como un modelo de división de poderes y de pesos y contrapesos. No es ni nunca ha sido un esquema de separación absoluta. Si lo fuera, el segundo principio del presidencialismo –pesos y contrapesos- no podría operar. Quizá por eso la mejor caracterización de un sistema presidencial sea la de Neustadt (1990): “un sistema de instituciones separadas compartiendo poderes”

El sistema tiene tres supuestos fundamentales a partir de los cuales se define el equilibrio de poderes:

- Jurisdicciones compartidas
- Exigencia de colaboración
- Capacidad de bloqueo

Detrás de las jurisdicciones compartidas está la lógica de otorgar a cada poder el interés y los instrumentos para evitar la concentración del poder y detrás de la exigencia de colaboración y capacidad de bloqueo, la lógica de dificultar el cambio o hacerlo pausado. El sistema es entonces complejo y hasta cierto punto contradictorio: dispersa el poder de decisión al tiempo que obliga a la colaboración y obliga a la cooperación al tiempo que incentiva el enfrentamiento. Requiere la cooperación precisamente porque el poder de la toma de decisiones es compartido entre dos o más instituciones y porque esas instituciones representan o pueden representar intereses distintos.

El equilibrio de poderes no es sólo un asunto de competencias entre cada rama de gobierno. Es también uno que atañe al ámbito de la representación. De aquí que la distribución del poder político –definido por la preferencia electoral- se convierta en factor decisivo del equilibrio de poderes. Dicho de otra manera, lo que la Constitución separa el elector puede unificar a través de poner en manos de un mismo partido el control de todas las instituciones con capacidad de decisión (Sundquist, 1994).

El equilibrio de poderes depende entonces no solo de la distribución de facultades entre éstos (áreas exclusivas y compartidas) y de las normas que regulan su relación sino también del sistema de representación que se traduce en una determinada distribución del poder político en cada una de las instituciones que intervienen en el proceso de toma de decisiones y que tienen poder de veto sobre las decisiones de las otras.

Así, de manera esquemática puede plantearse que el equilibrio de poderes está en función inicialmente de:

- Las facultades formales de cada poder
- Las áreas de traslape entre poderes
- Las reglas de decisión
- La distribución del poder político<sup>52</sup>

La configuración de cada una de estas variables determinará el poder de cada rama de gobierno para transformar sus preferencias en decisiones. Pero independientemente del valor que adopten cada una de estas variables, es un hecho incontrovertible que el sistema presidencial está diseñado para obstaculizar e incluso para impedir el cambio en el *status quo*.

Ante esta situación inherente a los sistemas presidenciales, la ingeniería constitucional ha buscado formas para aminorar el problema del bloqueo recíproco y la parálisis a partir de dos vías. La electoral que a través de la representación, más o menos plural o diversa, permite acentuar o disminuir la confrontación de intereses y la del equilibrio de poderes a través de mecanismos que inclinen la balanza de poder hacia alguna de las ramas de gobierno o que prevean mecanismos de salida en casos de empate.

Dado que este trabajo versa sobre la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo importa entonces determinar cómo se integra cada una de estas ramas de gobierno (normas electorales), cómo se estructuran (distribución de poderes) y cuáles son las reglas de decisión para aquellas áreas en las que el sistema exige la colaboración y admite el veto entre poderes. Cada una de éstas pueden ser manipuladas a través del diseño

---

<sup>52</sup> Esta última variable estará a su vez determinada por la preferencia del elector y las reglas que norman la traducción de votos en cargos de elección popular.



constitucional y su combinación determinará la facilidad o dificultad con la que pueden tomarse las decisiones ya sea en favor o en contra del *status quo*.

Las virtudes y deficiencias del sistema presidencial han sido ampliamente discutidas. El debate, sin embargo, no es concluyente. Sin entrar a las peculiaridades de cada sistema presidencial se ha sostenido que entre las consecuencias políticas positivas de este arreglo institucional se encuentran: *a*) la elección popular (y no por el parlamento) del Poder Ejecutivo que supone un mayor grado de democracia; *b*) los periodos fijos que brindan certidumbre y estabilidad y; *c*) la separación de poderes que permite mayores y mejores límites a los gobiernos. No obstante y partiendo de las mismas características, otros autores sostienen que la elección popular del Poder Ejecutivo se traduce en “tendencias mayoritarias”, que los periodos fijos llevan a una rigidez temporal que impide el cambio de gobierno cuando éste ha perdido el apoyo y se ha vuelto ineficaz y que la separación de poderes supone una legitimidad democrática dual que acaba por conducir a la parálisis en el ejercicio de gobierno<sup>53</sup>.

Desde una perspectiva distinta, más cercana a la formulación de políticas públicas, se ha argumentado que entre las ventajas del presidencialismo deben contarse también las de una mayor estabilidad, moderación y legitimidad de las políticas públicas que son, por necesidad, producto de consensos más amplios<sup>54</sup>.

Los resultados de política comparada que se han dado a la tarea de contrastar las consecuencias políticas de las distintas modalidades de sistemas presidenciales tampoco son concluyentes. Por solo dar un ejemplo, a partir de análisis empíricos algunos estudios sostienen que la peor mezcla posible es aquella que combina el presidencialismo con el multipartidismo porque al imposibilitar o dificultar la formación de mayorías conduce a la parálisis pero hay otros que concluyen que el pluripartidismo puede ser una oportunidad pues amplía la baraja de opciones a partir de la cual se pueden armar distintas coaliciones decisorias<sup>55</sup>.

La conclusión que sí es inescapable es que el sistema presidencial arroja el reto de la colaboración entre poderes y que los países han hurgado en la inventiva de la ingeniería

---

<sup>53</sup> Al respecto ver Shugart y Carey (1992), Lijphart (1992), Linz (1990) y Cox y McCubbins (2001)

<sup>54</sup> Geoffrey Brennan y Alan Hamlin (2000)

<sup>55</sup> La primera posición es sostenida por autores como Mainwaring (1993) en y la segunda por José Antonio Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*, New York, Cambridge University Press, 2007

institucional para superar el bloqueo y la consecuente parálisis que puede darse como producto de éste diseño institucional.

Este ha sido el caso en los sistemas presidenciales de América Latina pero también en el de los Estados Unidos. En ocasión del bicentenario de la Constitución norteamericana, se convocó a un comité amplio y plural para revisarla y reformarla. Se pensaba que las circunstancias cambiantes y los extensos periodos de gobierno dividido demandaban la revaloración del sistema. Participaron en dicho comité –cuyas sesiones se prolongaron por tres años- académicos, funcionarios y exfuncionarios de los gobiernos federal y locales, legisladores y ex-legisladores, periodistas, empresarios, líderes sociales y ciudadanos prominentes. Se propusieron y evaluaron cientos de propuestas dirigidas a mejorar el desempeño del gobierno –básicamente en términos de su eficacia y rendición de cuentas- a través del ajuste a su estructura y procedimientos básicos.

La memoria del comité registra que el mayor número de reflexiones y planteamientos se dedicaron a “cómo reducir el riesgo de un gobierno dividido” y a “cómo romper el *deadlock*”. Las propuestas contenidas en el documento fueron desde la iniciativa para introducir la cláusula de gobernabilidad (*bonus seats for the party winning the presidential election*) hasta la introducción de elementos parlamentarios como la disolución del Congreso y la convocatoria a elecciones anticipadas o el voto de no confianza al Poder Ejecutivo. Al cabo de los tres años se decidió por la *no reforma*. Esta conclusión estuvo basada en el diagnóstico de que con todos sus defectos el sistema político que configuraba la Constitución funcionaba razonablemente bien y que eran mayores los riesgos que se corrían al modificarla de fondo que al no hacerlo (Robinson,1985).

En contraste, la mayor parte de los países de América Latina ha optado por modificar sus constituciones para dar cabida a diferentes expresiones políticas al tiempo que intentar atender el problema de la probable parálisis a la que puede dar lugar una mayor pluralidad.

### ***La División de Poderes en México***

Como toda forma de gobierno el sistema presidencial ni ha sido estático en el tiempo ni su adopción ha sido copia fiel del diseño original. Partiendo de los principios básicos del modelo y de sus reglas de funcionamiento, cada nación ha introducido modalidades

distintas a su arreglo institucional. Las constituciones de cada país adecuaron el sistema presidencial a sus circunstancias desde el momento en que lo adoptaron como modelo y lo han seguido haciendo a lo largo del tiempo de acuerdo a las necesidades políticas o al cambio en la correlación de fuerzas de poder.

No es el lugar para reseñar la rica literatura respecto a la evolución de los sistemas presidenciales en América Latina, pero la conclusión de Negretto (2002) basada en un amplio estudio de las constituciones latinoamericanas no deja lugar a dudas: "... la mayoría de los regímenes constitucionales de la región han eliminado o bien la representación de intereses diversos en cada rama de poder o bien moderado sus capacidades de bloqueo mutuo, sobre todo concentrando en el ejecutivo el poder de promover cambios de legislación".

México constituye en este sentido una excepción. Aunque no ha sido ajeno a esa tradición muy latinoamericana de reformar constantemente las constituciones como vía para solucionar problemas de gobernabilidad<sup>56</sup>, su transición hacia un régimen democrático no fue acompañada por el diseño y aprobación de una nueva constitución o, al menos, por una revisión integral de la misma que rebasara el marco que regula las vías de acceso al poder. La sucesión de reformas políticas que se dieron a partir de 1978 tuvieron en el centro de sus preocupaciones y de sus objetivos un componente electoral.

No es que la transición mexicana haya sido una transición votada más no pactada. Si algo ocurrió en México de 1978 hasta 1996 fue una sucesión de pactos entre las fuerzas políticas para operar una transición paulatina, pausada y consensada de un sistema de partido hegemónico a uno en el que priva la pluralidad producto de reglas de competencia justas y equitativas y de preferencias electorales que dividen la representación básicamente entre tres fuerzas políticas principales.

Tampoco es que desde 1917 no se hayan transformado el equilibrio y por tanto la relación entre los poderes. Como se argumenta en la siguiente sección, las facultades del Congreso se han modificado y los límites al Poder Ejecutivo se han incrementado gradualmente. Mucho menos puede afirmarse que la relación entre los poderes haya permanecido inalterada a partir de la transición política.

---

<sup>56</sup> Durante los 92 años de su vigencia, la Constitución ha sufrido alrededor de 485 modificaciones. El 70% de ellas se han hecho entre 1970 y 2009 y el 16% después de 2000.

Pero lo que sí puede afirmarse es que el equilibrio de poderes y la relación entre ellos se han modificado fundamentalmente como consecuencia no de un nuevo diseño o de reformas profundas al equilibrio de poderes sino del cambio radical en la distribución del poder político tanto en el orden federal como en el estatal.

La mayoría de los cambios en cuanto a la relación entre los poderes y sobre todo en cuanto a los límites al Poder Ejecutivo han sido producto de la pluralidad en los cargos de elección popular. Esta pluralidad ha sido la responsable de activar los principios fundacionales de cualquier sistema presidencial: la división de poderes y los pesos y contrapesos. Ha sido también la responsable de la introducción de otros límites a la acción del Ejecutivo como los que constituyen los organismos autónomos que han asumido facultades previamente adscritas al Poder Ejecutivo<sup>57</sup>.

A diferencia de este patrón de comportamiento, las propuestas de reforma política que hoy se encuentran a discusión tienen una peculiaridad: aunque el componente de la representación ocupa un lugar importante, por primera vez se encuentra acompañado por un conjunto de propuestas cuyo objetivo explícito es la modificación del equilibrio entre poderes.

Las razones por las que las reformas políticas previas no incluyeron de manera central la modificación del equilibrio de poderes como en caso de América Latina son claras.

En el diagnóstico de las fuerzas políticas, la excesiva concentración de poder en la institución presidencial no era producto de un “mal” diseño constitucional en materia de división de poderes y pesos y contrapesos.

Desde que en 1917 se reafirmó el sistema de gobierno presidencial, México consagró en la letra de la Constitución los principios de división de poderes y pesos y contrapesos. El equilibrio de poderes, con las peculiaridades propias de la adaptación de una forma de gobierno a una realidad concreta, no presentaba entonces -como no presenta ahora- ningún rasgo anómalo que lo apartara de la forma del modelo presidencial. No se destacaba por haber diseñado un poder ejecutivo con facultades excepcionales ni un Congreso débil.

---

<sup>57</sup> Tal es el caso de la autonomía del Banco de México que sustrajo de la esfera del Poder Ejecutivo la libre determinación de la política monetaria o del IFE que puso en manos de un órgano ciudadano la organización de las elecciones.

Como en todo sistema presidencial, en el mexicano se garantizaron siempre las fuentes independientes de origen y supervivencia de los poderes; se dotó al Poder Legislativo de facultades y recursos suficientes para cumplir sus funciones de representación, legislación y contrapeso; se otorgaron al Poder Ejecutivo facultades legislativas, administrativas y de nombramiento suficientes para conducir la política interior y exterior; y se limitó a ambos a través de un Poder Judicial que velara por la constitucionalidad de las leyes, la legalidad de los actos de gobierno y la protección de las garantías individuales.

El problema durante la mayor parte del siglo XX no fue que el diseño constitucional fuera inadecuado sino simplemente que los principios rectores del presidencialismo quedaron anulados en la práctica en función de un sistema de partido hegemónico y un partido disciplinado bajo la órbita de poder del presidente en turno (Casar, 1997).

Lo que hizo poderoso al presidente mexicano fueron sus extraordinarios poderes electorales y partidarios que le permitían al presidente lo mismo decidir a qué organización política se le daba registro para competir, que determinar las reglas de la competencia o contar los votos; lo mismo remover a un gobernador que nombrar al líder del partido, seleccionar a los candidatos a cargos de elección popular o designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia. Todo esto dentro de la legalidad y al amparo de mayorías para el partido del presidente que en el Senado y en el orden estatal de gobierno fueron del 100% hasta 1989 y que en la Cámara de Diputados oscilaron entre el 75 y el 95%.

En ausencia de pluralidad en el Congreso, en el Poder Judicial y en los órdenes subnacionales de gobierno, el problema de la colaboración entre poderes era un *non issue*: la colaboración podía darse por sentada. Con una distribución política como la vigente durante los últimos 70 años, con un partido disciplinado y con un presidente que concentraba las funciones de jefe de Estado, jefe de gobierno y jefe de partido, las reglas de decisión no importaban demasiado. El sistema garantizaba la alineación de los poderes detrás de las preferencias del titular del Ejecutivo en turno.

En cuanto las reformas electorales hicieron realidad la competencia por el poder se dio paso a un sistema de partidos plural y al surgimiento de gobiernos divididos o sin mayoría.

Entonces comenzaron a mostrarse tanto las deficiencias de una arquitectura institucional que funcionaba razonablemente bien en un contexto de partido hegemónico o incluso de pluralismo limitado, como las dificultades propias de la toma de decisiones en un sistema presidencial (Casar y Marván 2002 y Silva Herzog 2002). Se “descubrió” que la Constitución contenía una serie de preceptos que podrían conducir a situaciones de crisis sobre las que no se había reparado con anterioridad<sup>58</sup>. Simultáneamente se tomó conciencia de que la oferta electoral y agenda del poder ejecutivo no podían cumplirse sin la colaboración de la oposición.

Cobró así sentido la discusión sobre la distribución de facultades, las áreas de traslape, las reglas de decisión, los poderes de veto y, desde luego, la posibilidad de conformar mayorías capaces de sacar adelante la agenda legislativa del presidente (o de alguna de las fuerzas políticas con representación en el Congreso).

Se comenzó entonces a considerar la necesidad de una reforma política que rebasara el ámbito electoral y atendiera los problemas que la pluralidad había hecho visibles en materia de división de poderes.

Abierta la discusión propia de los gobiernos divididos, las reflexiones que a continuación se presentan tienen como objetivo analizar las consecuencias previsibles de cada una de las propuestas en materia de la integración, equilibrio y funcionamiento de los poderes ejecutivo y legislativo.

### ***Las Propuestas de Reforma al Equilibrio de Poderes***

Las propuestas de reforma política presentadas recientemente al Congreso<sup>59</sup> abarcan temas tanto de las formas de acceso al poder como de su ejercicio y rendición de cuentas pasando, desde luego, por la reconfiguración y estructura de las ramas de gobierno.

Coinciden en la mayoría de los objetivos a alcanzar. Objetivos derivados de dos preocupaciones compartidas: el desencanto de la ciudadanía con la política y los políticos que se ha traducido en un creciente desprestigio de la democracia, la problemática

---

<sup>58</sup> Ejemplo de éstas son la eventualidad de la falta absoluta del presidente antes de la terminación de su mandato o la no aprobación de la ley de ingresos y presupuesto de egresos de la federación.

<sup>59</sup> Las iniciativas de reforma consideradas son las del Poder Ejecutivo (15 de diciembre de 2009), senadores del PRD, PT y Convergencia (18 de febrero de 2010), senadores del PRI (23 de febrero de 2010), diputados del PRI (25 de marzo de 2010).

relación entre partidos y entre poderes que se traduce en la ausencia de toma de decisiones y la percepción de que el sistema no es eficiente.

En consecuencia el Presidente y los legisladores de los distintos partidos y corrientes dentro de ellos anuncian que sus iniciativas responden a los propósitos de:

- Represtigiar la política
- Acercar a los ciudadanos/ empoderarlos
- Mejorar las posibilidades de acuerdo (al interior del Congreso y entre éste y el Ejecutivo)
- Ampliar la rendición de cuentas

En atención a la argumentación de que el equilibrio de poderes está en función tanto de la distribución de facultades y reglas de decisión como de la distribución del poder político (*ver supra p. 2*), en las siguientes tablas se enlistan las propuestas de reforma cuyo propósito es o bien modificar el sistema de división de poderes o bien el sistema de representación.

<b>Propuestas de Reforma a la División de Poderes</b>	
Propuesta	Promovente
Trámite Legislativo Preferente con <i>afirmativa ficta</i> y referéndum	Ejecutivo
Trámite Legislativo Preferente sin <i>afirmativa ficta</i>	PRD
Veto al presupuesto	Ejecutivo, PRD
Veto parcial	Ejecutivo
Reconducción presupuestal	Ejecutivo, PRIs, PRD, PRId
Ratificación de Gabinete	PRIs, PRD
Moción de Censura	PRIs, PRId
Aprobación bicameral de tratados internacionales	PRD
Aprobación del PND	PRD, PRId
Facultades Investigación al Congreso	PRIs, PRD, PRId
Declaración de estado de emergencia	PRIs
Ampliación de periodos de sesiones del Congreso	PRId
Ley sobre Organización y Funcionamiento Internos del Congreso	PRId
Independencia/autonomía de PGR	PRIs, PRD
Autonomía al SAT	PRId
Iniciativa SCJN	Ejecutivo
PRIs = senado PRId = diputados	

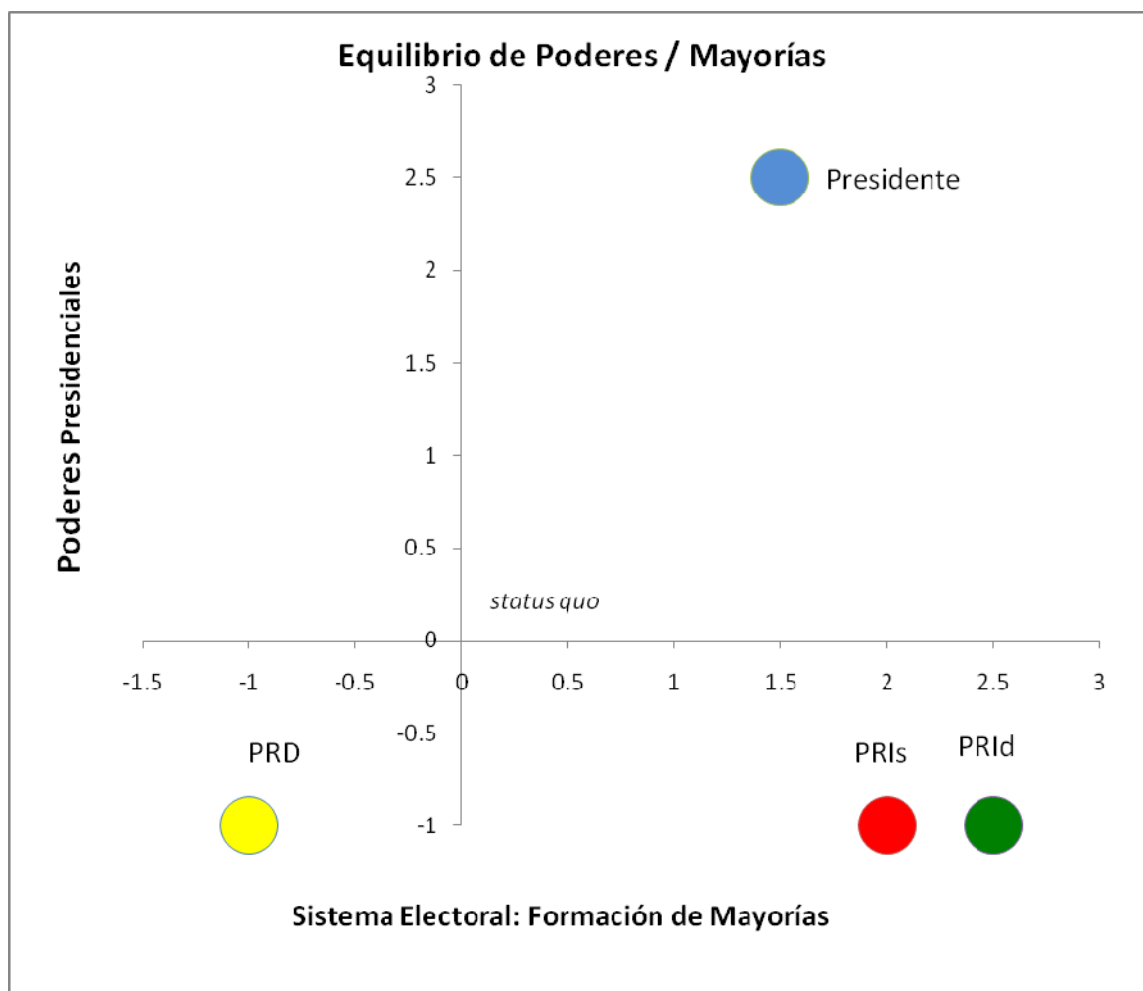
<b>Propuestas de Reforma al Sistema de Representación</b>	
Propuesta	Promovente
2ª Vuelta/elecciones legislativas desfasadas	Ejecutivo
Cámara de Diputados (75% MR y 25% RP)	PRIs
Sistema de representación Proporcional	PRD
Eliminación del 8% de sobrerrepresentación	<b>PRId</b>
Umbral registro/representación	Ejecutivo
PRIs = senado PRId = diputados	

Desde la perspectiva del equilibrio de poderes, lo que se desprende de estas propuestas es que están a discusión dos modelos contrapuestos: el que busca acotar más al Poder Ejecutivo y el que busca fortalecerlo como vía para mejorar el desempeño. Éste último, a su vez, está permeado por la discusión entre dos alternativas que no necesariamente son excluyentes. La primera que plantea fortalecer al presidente por la vía de generar mayorías para su partido y la segunda que, sin alterar mayormente el sistema de representación, propone su fortalecimiento mediante la ampliación de sus facultades legislativas. Esto es, un modelo que busca acabar con una supuesta parálisis fundamentalmente por la vía de la representación y otro por medio de la alteración en el equilibrio de poderes.

La iniciativa de reforma enviada por el Presidente Calderón al Congreso se adscribe al primer modelo: fortalecimiento del Poder Ejecutivo por la doble vía de modificar tanto el equilibrio de poderes como el sistema de representación. En sentido opuesto, las propuestas de reforma de los partidos de oposición buscan limitarlo en sus facultades y se dividen en cuanto a su fortalecimiento por la vía electoral.

La representación de las distintas iniciativas a discusión en un plano con dos ejes – *poderes presidenciales y formación de mayorías*- ofrece la siguiente configuración de acuerdo a las propuestas de reforma:





La iniciativa del Presidente Calderón propone modificar el sistema presidencial por los dos flancos: en ambos casos con la pretensión de fortalecer al Poder Ejecutivo. Las del PRI tanto en Cámara de Diputados como de Senadores, aunque con distinta intensidad, se concentran en el eje de la representación con la intención de crear mayorías para el partido del Presidente pero imponiéndole mayores límites e incluso sustrayéndole facultades. Finalmente, la iniciativa del PRD busca reducir el poder del Ejecutivo tanto por el lado de sus facultades como por el de la posibilidad de alentar la formación de mayorías para su partido.

En el caso de la propuesta del Poder Ejecutivo la posición de reforzar al Ejecutivo se da a través de un intento moderado de generar una mayoría para el partido del Presidente y uno, un poco más fuerte, de fortalecer sus facultades.

En el ámbito de la representación se proponen tres medidas que tienen el potencial de hacer crecer la proporción de asientos en el Congreso para el partido del presidente y de limitar la fragmentación del Congreso: la eliminación de los 32 senadores de representación proporcional que disminuiría el fraccionamiento del senado; la elevación del umbral para el registro y representación de los partidos en el Congreso que tendería a eliminar, o al menos limitar, a los partidos pequeños o emergentes; y la propuesta de separar en el tiempo las elecciones legislativas de las presidenciales que opera bajo el supuesto de que el ganador de la contienda presidencial pudiera tener un efecto de arrastre sobre la preferencia del electorado en favor de los candidatos para diputados y senadores de su partido. En ambos casos se parte del supuesto que una mayoría para el partido del Presidente sería un factor que potenciaría el poder del Presidente para impulsar su agenda legislativa.

Es difícil prever con exactitud los efectos de estas reglas pues la estrategia de partidos y de votantes suele ajustarse a las normas electorales. Los escenarios de cambio en la distribución del poder político a partir de las distintas propuestas de reforma pueden consultarse en el capítulo de Aparicio y Márquez en este mismo volumen. En todo caso, el cambio en la Cámara de Senadores no sería determinante y en la de Diputados sería marginal.

La elevación del umbral de 2 a 4% podría llevar a la desaparición de algunos partidos. No es posible saber que hubiese ocurrido en las elecciones de 2006 en las cuales todavía era imposible conocer el porcentaje de votación obtenido por cada uno de los partidos coaligados, pero sólo uno de los dos partidos emergentes que compitieron por sí mismos habría perdido el registro<sup>60</sup>. Para las elecciones de 2009 el PVEM obtuvo el 6.5%, el PT 3.5%, Convergencia 2.3%, PANAL 3.4% y PASD 1.6%. De esta manera, habrían desaparecido del mapa de distribución política todos los partidos emergentes menos el PVEM.

No obstante la diferencia no habría sido importante en términos de la posibilidad de armar coaliciones ganadoras pues aún con la representación obtenida con el umbral de 2% vigente, ninguno de los partidos pequeños salvo el PVEM era indispensable para

---

<sup>60</sup> El PANAL obtuvo 4.5 de la votación para Cámara de Diputados y 4% para la de Senadores y el PASD el 2% y 1.9% respectivamente.

formar una coalición ganadora y, por tanto, ninguno tenía la capacidad de inclinar la balanza legislativa.

Finalmente y aunque no hay regla similar en un sistema presidencial que permita deducir qué ocurriría en caso de separar por unas semanas las elecciones legislativas de las presidenciales, no es desatinado plantear que en efecto, el candidato ganador en la contienda presidencial pudiese tener un efecto de arrastre para su partido.

En el caso de la iniciativa del Presidente Calderón, el fortalecimiento del Poder Ejecutivo por la vía de la representación se conjunta con el otorgamiento de mayores facultades para el presidente a través de cuatro instrumentos: el trámite legislativo preferente con *afirmativa ficta*, el veto parcial, el veto al presupuesto y la reconducción presupuestal. Aunque las consecuencias políticas de estos instrumentos son diversas, su propósito principal es el de ampliar las capacidades del ejecutivo para tomar decisiones y, en la medida de lo posible, evitar la inacción de los legisladores.

Estos instrumentos han sido introducidos con éxito en otros sistemas presidenciales y de hecho constituyen una de las vías más recurrentes en los procesos de reforma constitucional de los países de América Latina para evitar la parálisis y agilizar el proceso de toma de decisiones.

La siguiente tabla pone en perspectiva los poderes del titular del Ejecutivo de algunos países de América Latina *vis a vis* el mexicano. De él se desprende que nuestro arreglo constitucional no configura un Poder Ejecutivo particularmente fuerte o poderoso.

	Poder de Iniciativa Exclusiva	Trámite Legislativo Preferente (Urgencia)	Poderes de Decreto	Reconducción Presupuestal
Argentina	×	×	✓	✓
Brasil	✓	✓	✓	✓
Chile	✓	✓	✓ <sup>2</sup>	✓
Colombia	✓	✓	✓	✓
México	× <sup>1</sup>	×	×	×
Perú	×	✓	✓	✓
Uruguay	✓	✓	×	✓
Para los detalles de cada uno de estos poderes ver Negretto (2009)				
<sup>1</sup> Sólo para el presupuesto; <sup>2</sup> Solo para gastos extraordinarios en situaciones de emergencia				

El presidente mexicano, sin estar inerte, carece de poderes legislativos equivalentes a los listados anteriormente; instrumentos que se han revelado determinantes para el éxito de las agendas legislativas de los presidentes y como vía para llevar a cabo importantes reformas estructurales. Por ejemplo, la importancia de instrumentos como la facultad de emitir medidas provisionales con fuerza de decreto y efectividad inmediata en manos del ejecutivo brasileño queda patente al anotar que, a partir de 2001, el 90.8% de las 487 medidas provisionales dictadas, se convirtieron en ley (Barreto y Flesher 2008).

Bien diseñados, este tipo de mecanismos no debilita al Poder Legislativo en tanto que son utilizados cuando la falta de acuerdo en el Congreso culmina en la parálisis. Nada impide que si una coalición parlamentaria de oposición al Presidente y su partido se pone de acuerdo en una reforma alternativa ésta se convierta en ley. Tienen entonces la virtud de evitar la parálisis y de arrojar incentivos a la oposición para llegar acuerdos. Además, tanto los decretos como las leyes son siempre revocables por el Poder Legislativo. Finalmente y aunque poco se repara en ello, el hecho de que el Presidente pueda emitir medidas provisionales con fuerza de decreto sin la intervención inicial del Poder

Legislativo, tiene la ventaja de que los legisladores no asuman el costo político que suponen algunas de estas medidas.

Las propuestas del PRI, tanto en la versión de los senadores como en la de diputados, están marcadas por una especie de ambigüedad dado que del lado de la representación se revela la intención de fortalecer al Poder Ejecutivo por la vía de facilitar la creación de mayorías<sup>61</sup> y por el lado de las facultades el propósito es acotar las facultades del Poder Ejecutivo.

Los senadores del PRI (PRIs) plantean no solo la eliminación de los senadores de representación proporcional sino también la reducción de la Cámara de Diputados acompañada de la alteración de los porcentajes entre la representación de mayoría relativa (MR) y la de representación proporcional (RP): llevarla del actual 60/40% a 75%/ 25%. Una proporción más alta de asientos de mayoría relativa no garantiza desde luego que se formen las mayorías para el partido del presidente o para cualquier otro pero sí disminuye la dispersión de la representación<sup>62</sup>.

No obstante en materia de facultades no solo no comparten la propuestas del trámite legislativo preferente con *afirmativa ficta*<sup>63</sup>, el veto parcial y el veto al presupuesto sino que buscan introducir mayores límites al Poder Ejecutivo por diferentes rutas:

- Ratificación del gabinete
- Moción de censura con posibilidad de remoción de los integrantes del gabinete
- Ampliación de las facultades de investigación al Congreso
- Mayores controles para la declaración de estado de emergencia
- Independencia/autonomía de PGR
- Disminución de tiempos para revisión de cuenta pública y facultad sancionadora a la Auditoría Superior de la Federación

La exposición de motivos de la iniciativa señala que la ratificación de gabinete tiene el propósito de alentar alianzas entre partidos y grupos parlamentarios y de propiciar “esquemas de gobierno cooperativo”<sup>64</sup>. Una vez más, la suposición no puede probarse

---

<sup>61</sup> Habría que acotar esta afirmación porque este tipo de reforma al sistema electoral podría fortalecer la formación de mayorías para un partido o una coalición distinta a la del partido del Presidente.

<sup>62</sup> Al respecto consultar en este mismo volumen las proyecciones de Aparicio y Márquez.

<sup>63</sup> Vale la pena señalar que el Senado –con los votos del PRI- aprobó en 2009 una iniciativa de trámite legislativo preferente sin *afirmativa ficta*.

<sup>64</sup> “Consideramos que la construcción de mayoría, sin necesidad de introducir en nuestro sistema electoral elementos contrarios a su lógica pluralista, puede tener en la ratificación del gabinete presidencial por el Senado, una mejor y más eficiente fórmula que aliente las alianzas entre partidos y grupos parlamentarios

dado que la ratificación de gabinete no es una práctica común en América Latina. No obstante los estudios empíricos sobre gabinetes de coalición en los sistemas presidenciales de América Latina no da sustento a la hipótesis de que estos mejoren las relaciones ejecutivo/legislativo, amplíen la estabilidad de los equipos de gobierno, aumenten la coordinación entre los ministerios o redunden en una mayor coherencia en la formulación de políticas públicas (Stein et al 2006 y Martínez Gallardo 2005).

La iniciativa para introducir la moción de censura está planteada como un primer paso para la efectiva rendición de cuentas y para facilitar la relación entre el Congreso y el gobierno. Una vez más y aunque 9 países de América Latina cuentan con este mecanismo, no hay evidencia para sostener la hipótesis de que su adopción tenga alguna consecuencia política de importancia para destrabar el empate entre los poderes ejecutivo y legislativo o para mejorar la posibilidad de acuerdos al interior del Congreso<sup>65</sup>.

Por otra parte, Colomer y Negretto (2005) argumentan no sólo que por sí misma la moción de censura no es suficiente para asegurar una mayor integración entre los dos poderes sino que “puede invitar al conflicto entre las ramas de poder” y, si no es acompañada por la remoción “crea oportunidades para que los legisladores desarrollen críticas oportunistas a las autoridades” sin la correspondiente responsabilidad política.

El resto de las propuestas o bien fortalecen al Congreso *vis a vis* el Ejecutivo o bien le sustraen de su esfera de acción facultades que actualmente están dentro de su órbita.

En el caso de la propuesta de reforma de los diputados del PRI (PRId) se comprueba la misma intención de introducir mayores límites y controles al Poder Ejecutivo<sup>66</sup> pero su iniciativa en materia de representación es de mayor alcance y consecuencias pues plantea

---

que compartan un programa de gobierno o de acciones legislativas que den base a la formación de esquemas de gobierno cooperativo para superar, sin vulnerar la soberanía del voto, la condición de gobierno dividido.

<sup>65</sup> Esta posición contrasta con la sostenida por Valadés (2008) quien afirma que “la aplicación más sencilla de las formas de control parlamentario ... facilitaría la relación entre el Congreso y el gobierno porque, sin poner en riesgo su estabilidad, ofrecería a las fuerzas políticas opositoras la oportunidad de hacer valer sus razones acerca de la conducción del país”. Más potencial tiene la idea de que estos instrumentos parlamentarios de control político contribuyen a “conformar una cultura de mayor exigencia en cuanto a la responsabilidad de los gobernantes”.

<sup>66</sup> Comparte con PRIs la moción de censura y la ampliación de las facultades de investigación del Congreso. Añade a ella la aprobación del PND, la autonomía del Sistema de Administración Tributaria (SAT) y la ampliación de periodos de sesiones del Congreso.

la eliminación del tope de sobre representación del 8% actualmente vigente lo que llevaría a una mayor concentración de la representación.

Curiosamente ninguna de las dos iniciativas se hace cargo de que para que la mayoría de un solo partido pudiese ser efectiva en la toma de decisiones legislativa, habría que modificar también la norma que prohíbe a cualquier partido tener por sí solo 2/3 para modificar la Constitución y que las reformas constitucionales requieren de la aprobación de la mayoría de las legislaturas estatales. De esta manera, una reforma que pretendiera asegurar la “eficacia” involucraría un rediseño más amplio que hasta el momento nadie ha planteado.

La propuesta perredista (PRD) es más uniforme. Ella revela una negativa al fortalecimiento del Poder Ejecutivo tanto por la vía del sistema de representación como por la del reequilibrio de poderes incluida la ampliación de los poderes legislativos del presidente. La iniciativa de reforma del PRD busca hacer aún más proporcional el sistema de representación planteando la eliminación del principio de mayoría relativa y busca también acotar al Ejecutivo a través de mecanismos similares a los planteados por la iniciativa del PRI en el Senado y añadiéndole el de la aprobación por parte del Congreso del Plan Nacional de Desarrollo y prácticamente la totalidad de mecanismos de democracia directa existentes que incluyen desde la iniciativa ciudadana hasta la revocación de mandato.

Ninguna de estas medidas tiene el potencial de mejorar las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo ni tampoco el de propiciar la formación de mayorías parlamentarias o de ampliar las posibilidades de acuerdo al interior del Congreso. Por el contrario, al proponer medidas como la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo -que aumenta las áreas de traslape o responsabilidad compartida- lo que fomenta es un mayor potencial de conflicto entre las ramas de gobierno.

### ***Conclusión***

Un principio central de la democracia es que requiere de acuerdos para la toma de ciertas decisiones. Es inescapable. La fórmula general de la democracia es la de que la mayoría decide, pero qué decisiones se reservan a uno u otro poder, cuáles otras están sujetas a la colaboración de dos o más poderes y, en este caso, qué mayorías se requieren para ser tomadas, son cuestiones que diferencian a las distintas formas de gobierno y, dentro de

ellas, a los diferentes sistemas políticos. De manera similar, las oportunidades para formar las mayorías que se requieren para tomar las decisiones están vinculadas al sistema electoral y de partidos, a variables como el sistema de representación y la disciplina de los partidos y grupos parlamentarios. De aquí la importancia de los marcos institucionales o normas que regulan la competencia política y la relación entre poderes.

Teóricamente hay dos formas –no excluyentes- de abordar el problema de la relación entre el poder ejecutivo y el legislativo y, en particular, de desbloquear la toma de decisiones.

Una es actuando sobre las facultades de cada rama de gobierno: incrementando o disminuyendo sus facultades, ampliando o reduciendo las áreas de traslape y aumentando o moderando los puntos de veto de cada rama de gobierno.

La otra forma es a través del sistema electoral. Diseñando mecanismos que faciliten la formación mayorías y que promuevan o inhiban la cohesión y disciplina partidarias.

Los países de América Latina en sus procesos de reforma constitucional han optado mayoritariamente por la primera ruta y, dentro de ella, por conceder mayores poderes legislativos a sus presidentes. Por su parte, todos los sistemas presidenciales han mantenido o introducido sistemas de representación proporcional en alguna de sus variantes

En el caso de México, la discusión política sobre la reforma al marco institucional se ha decantado entre los partidarios de modificar el sistema de representación y aquellos que muestran una preferencia por alterar el equilibrio de poderes. Ambos declaran buscar el propósito de hacer más eficiente el sistema y con ello aumentar la gobernabilidad, represtigiar la política y aumentar el aprecio de los ciudadanos por la democracia.

Partiendo de ello y a manera de conclusión planteo un conjunto de reflexiones que desde mi punto de vista atañen a la discusión general sobre el equilibrio de poderes y sobre su aterrizaje en el caso de México.

La primera reflexión versa sobre el diagnóstico que se ha hecho de las deficiencias del arreglo institucional del sistema político mexicano y lo que las diferentes propuestas pueden ofrecer. La segunda, sobre la idea muy difundida de que los valores de representatividad y eficacia están reñidos. La tercera, sobre la hipótesis de que el



principal problema de la toma de decisiones en el país está más relacionada con factores distintos al arreglo institucional.

Primero, la discusión dominante parte de un diagnóstico –hecho explícito por todos los partidos- que conviene revisar: el agotamiento del sistema presidencial mexicano en su actual configuración.

Este diagnóstico no ha sido cuestionado. Se afirma que si los poderes no colaboran, si los actores políticos no se ponen de acuerdo y si no se logran las mayorías necesarias para aprobar ciertas reformas es porque el sistema está mal diseñado. En el debate ha estado ausente el razonamiento de que, como se plantea en la primera sección de este trabajo, el sistema presidencial fue diseñado precisamente para dificultar o cuando menos para hacer más lento y pausado el cambio en el *status quo*; que en el centro de la democracia presidencial está la libertad de decisión del elector para dar o no la mayoría a un solo partido, o sea, para crear gobiernos unificados o divididos; que en los sistemas presidenciales las mayorías no pueden decretarse porque no hacen falta para formar gobierno sino que se negocian, las más de las veces, sobre la base de propuestas concretas.

En el debate se ha obviado, además, el hecho de que si las decisiones para cambiar el *status quo* han dejado de tomarse **no** es por las fallas del sistema sino porque no ha estado en el interés de las fuerzas políticas tomarlas; porque piensan que la situación actual las beneficia o que su transformación les perjudicaría política o electoralmente. En cuanto los partidos políticos coinciden en un tema, enseguida se ponen de acuerdo, negocian, forman las mayorías necesarias y reforman la Constitución y las leyes sin acordarse de que el sistema obstaculiza la toma de decisiones. Vaya como botón de muestra la reforma electoral de 2007 que recibió el apoyo unánime de las tres principales fuerzas políticas en un tema que hasta entonces se consideraba como de imposible acuerdo.

Esto no quiere decir que no se puedan diseñar mecanismos que allanen o incentiven la colaboración entre poderes o que prevean salidas para situaciones de empate o parálisis. Las hay. Lo que no existe es un mínimo consenso sobre qué mecanismos adoptar<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> Es revelador que entre las más de 50 propuestas que incluyen las 4 iniciativas revisadas aquí, sólo en 1 hay coincidencia entre los tres partidos: la reconducción presupuestal.

La larga historia de concentración del poder en la presidencia ha marcado el debate sobre la reforma política en México. Una revisión de las propuestas que durante las últimas dos décadas se han ventilado en la discusión pública –sin importar si el origen ha sido la academia, los grupos organizados de la sociedad civil o las propias fuerzas políticas– revelan una marcada preferencia por reformas que limiten el poder de la rama ejecutiva del gobierno.

A diferencia de otros países latinoamericanos que al abandonar los regímenes autoritarios mantuvieron o ampliaron los poderes legislativos de sus presidentes, México ha buscado restringirlos. Hasta este momento –salvo en el caso de la reciente propuesta de reforma política del presidente Calderón– ha sido anatema plantear el fortalecimiento de las facultades del presidente; poner en sus manos instrumentos existentes en otros sistemas presidenciales como una mayor libertad presupuestal, decretos de urgencia, trámite legislativo preferente, veto parcial o áreas de legislación exclusiva. Ni hablar de la reelección del presidente que sigue siendo tabú en México.

Como bien señala Negretto, algunas de las razones estructurales para fortalecer las facultades legislativas del Poder Ejecutivo en América Latina han sido “la debilidad institucional de los congresos y la falta de incentivos de los legisladores para proveer políticas públicas” aunadas a la “recurrencia cíclica de crisis económicas, en contextos partidarios fragmentados y con partidos de baja cohesión interna” (Negretto, 2002).

Aunque México no tiene un sistema de partidos fraccionado ni tampoco puede documentarse una baja cohesión partidaria, sí ha sido presa de crisis recurrentes y de falta de incentivos de los legisladores para proveer políticas públicas, entre ellos, la no reelección y la ausencia de mecanismos que castiguen la inacción legislativa. No obstante, el largo historial de una presidencia poderosa ha funcionado como inhibidor de reformas tendientes a reforzar los poderes presidenciales. Incluso, las encuestas de opinión pública muestran una fuerte resistencia a este tipo de reformas.

La negativa generalizada a adoptar mecanismos que fortalezcan al Ejecutivo, parte de la cuestionable premisa o valor de seguir limitando el poder del Ejecutivo. A este respecto tampoco se ha querido reparar en que el Ejecutivo mexicano –una vez desaparecidos los poderes que derivaban de tener el cuasi monopolio del mapa de distribución política y el control sobre el partido político hegemónico o dominante– no está dotado de facultades

fuera de lo común y que buena parte de sus pares latinoamericanos poseen más facultades legislativas, reglamentarias, de urgencia y extraordinarias. En México parece persistir la idea de que un ejecutivo fuerte es por definición un ejecutivo autoritario y antidemocrático.

Segundo, en el debate teórico se ha sostenido erróneamente que los principios de representación y eficiencia son contradictorios y que cualquier intento de maximizar uno de ellos implica afectar negativamente el otro.

En contraposición a esa tesis sostengo que se puede mantener o aún maximizar la representación entendida no solo como la apertura a las distintas opciones ideológico-políticas sino como la traducción más fiel posible de votos en asientos y al mismo tiempo hacer más eficiente la toma de decisiones por la vía de otorgar al Poder Ejecutivo los instrumentos antes mencionados y de modificar los procedimientos internos de funcionamiento del Congreso<sup>68</sup>.

En esta discusión hay dos falacias que deben evitarse. La primera es la que deriva de enmarcar la discusión en términos de mayor o menor democracia. La “democraticidad” de un sistema no está en función de si sus reglas inhiben o alientan la formación de mayorías. Tan democrático son Estados Unidos y Gran Bretaña con un sistema de mayoría relativa como Uruguay y Alemania con uno de representación proporcional. Se trata de valores a priorizar, de tipo de sociedades, de procesos de desarrollo político y de historias nacionales. El problema es si los que plantean que el problema es la ausencia de mayorías están haciendo el diagnóstico y la propuesta correctas. Al respecto habría que decir que la política comparada y la experiencia en México en poco abonan a la tesis de que las decisiones no se toman por falta de mayorías en el Congreso o, más recientemente, por la persistencia de una mayoría opositora en el Congreso.

En la actual legislatura (2009-2012) el PRI y el PVEM que compitieron en alianza en las pasadas elecciones tienen la mayoría en la Cámara de Diputados y no la han utilizado para aprobar iniciativa alguna. Más bien, esa mayoría ha sido aprovechada únicamente para bloquear las iniciativas provenientes del Poder Ejecutivo o de su partido.

---

<sup>68</sup> Es necesario señalar que todos los partidos políticos han propuesto iniciativas de ley para modificar las reglas de funcionamiento interno del Congreso y cada una de sus cámaras para propiciar la agilidad en la toma de decisiones.

La segunda falacia es la de que la gobernabilidad exige la creación de mayorías en el Congreso pues es a partir de ella que puede hacerse eficaz la toma de decisiones. En este caso habría que cuestionar el concepto de gobernabilidad o eficacia que se manejan. Los promotores de modificar la representación equitativa de las preferencias ciudadanas en términos de la traducción de votos en asientos, reducen el concepto de gobernabilidad a la toma de decisiones olvidando que un ingrediente esencial de la gobernabilidad es, precisamente, que las distintas opciones políticas encuentren cauces de participación y representación institucional.

Igualmente la tesis hasta hace poco tiempo defendida de que la peor combinación en términos de eficiencia (y de estabilidad) es aquella que resulta de mezclar el pluripartidismo –producto normalmente de la adopción de sistemas de representación proporcional y de bajas barreras a la entrada para los partidos políticos- con el presidencialismo ha sido revisada a partir de estudios empíricos sobre la relación ejecutivo-legislativo en congresos tan fraccionados como el de Brasil en donde la agenda del presidente ha podido ser impulsada sobre la base de coaliciones construidas a partir de una gran pluralidad (Cheibub, 2007)<sup>69</sup>.

Finalmente, valdría la pena someter a discusión la idea de los límites que tiene un arreglo institucional situado dentro de un sistema presidencial para generar las decisiones o los acuerdos que en una coyuntura determinada hacen falta ya sea para impulsar la agenda del presidente o una agenda alternativa.

Los arreglos institucionales no pueden suplir a la práctica política. Los países de América Latina combinan de manera distinta el conjunto de variables que en teoría determinan tanto la fluidez en las relaciones entre los poderes como las probabilidades de hacer efectiva la agenda presidencial que requiere de la colaboración entre el Congreso y el Ejecutivo.

Encontramos países con reelección y sin ella, con amplias facultades legislativas para el ejecutivo y sin ellas, con sistemas mixtos o de representación proporcional pura, con instrumentos de democracia directa y sin ellos, con mecanismos para destrabar situaciones de crisis o sin ellos, con elecciones concurrentes o desfasadas y, sin embargo,

---

<sup>69</sup> C

las tasas de aprobación legislativa y las relaciones entre poderes no muestran grandes diferencias.

El problema con muchas de las reformas que están a debate es que más allá de su valor intrínseco (ver el capítulo de Claudio López Guerra en este mismo volumen) o incluso de algunas de sus consecuencia políticas positivas, no constituyen como ha querido plantearse la solución definitiva ni mucho menos infalible a los problemas que buscan resolver.

En particular, responsabilizar a la falta de mayorías o a la carencia de facultades del Ejecutivo de la ausencia de aquellas decisiones que podrían llevar a mayores niveles de bienestar es evadir el problema central de las sociedades latinoamericanas.

Más allá de los distintos arreglos institucionales y de las modificaciones que a ellos puedan hacerse a través de reformas políticas, lo que tiene detenidas a las economías de esta región es la enorme concentración de poder económico en pocas manos.

La transición mexicana logró democratizar la esfera de lo político en lo que se refiere al acceso al poder y a la pluralización de los órganos de gobierno pero en el otro lado de la ecuación están los poderes reales y su relación con los formales. La transición fue exitosa par acabar con el monopolio de la representación y los privilegios que ello acarreó para el poder presidencial pero no tuvo el mismo éxito en lo que a la posición e influencia de ciertos grupos de poder se refiere. Los poderes fácticos han permanecido intocados y haciendo uso de sus recursos han logrado mantener un espacio público lleno de privilegios y, por tanto, una sociedad también llena de privilegios<sup>70</sup>.

El espacio público en México sigue copado por el poder de grupos que sin ninguna investidura, representación o delegación expresa tienen el poder para imponer o modificar decisiones que afectan el interés público. Por eso más allá de la necesidad de una reforma política que siga transformando el *poder de jure* hace falta acompañarla por una que transforme el *poder de facto*. Hace falta más que una reforma política una reforma del poder.

---

<sup>70</sup> Al respecto ver Acemoglu y Robinson, (2006) y Acemoglu, Johnson y James (2002).

## Bibliografía

- Acemoglu, Daron y Robinson, James A. “*Persistence of Power, Elites and Institutions*” Unpublished Paper, 2006.
- Acemoglu Daron, Johnson, Simon y Robinson, James A. “*Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution.*” *Quarterly Journal of Economics*, 2002,
- Barreto y Flesher, “*Refomas Políticas y Democracia en Brasil*” en Zovatto, Gabriel y Henríquez (Coord), *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*, UNAM-IDEA, 2008
- Brennan, Geoffrey y Alan Hamlin *Democratic Devices and Desires*, Cambridge University Press, 2000
- Casar, Ma. Amparo, *The Sources of Presidential Authority in Post-Revolutionary Mexico*, PhD Thesis, Cambridge University, 1997
- Casar, Ma. Amparo e Ignacio Marván, *Gobernar Sin Mayorías*, Taurus, México, 2002
- Cheibub, José Antonio, *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*, New York, Cambridge University Press, 2007
- Colomer, Josep M. y Gabriel Negretto, “*Can Presidentialism Work Like Parliamentarism*”, en *Government and Opposition*, Vol 40, Number 1, Winter 2005
- Cox, Gary y Mathew McCubbins, “*The Institutional Determinants of Policy Outcomes*” en Stephan Haggard y Mathew McCubbins (eds.), *Presidents, Parliaments and Policy*, Cambridge University Press, 2001
- Lijphart, Arend, *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, 1992
- Linz, Juan, “*The Perils of Presidentialism*”, *Journal of Democracy*, num. 1, 1990
- Mainwaring, Scott, “*Presidentialism, Multipartism and Democracy: The Difficult Combination*”, *Comparative Political Studies*, Vol 26, no. 2 July 1993
- Martínez Gallardo, Cecilia, “*Designing Cabinets: Presidents, Politics and Policy Making in Latin America*”, Tesis Doctoral, Department of Political Science, Columbia University, New York, 2005

- Negretto, Gabriel, *Diseño Constitucional y Separación de Poderes en América Latina*, Documento de Trabajo Num. 142, CIDE, División de Estudios Políticos. México 2002
- Negretto, Gabriel, "Political Parties and Institutional Design: Explaining Institutional Choice in Latin America" en *British Journal of Political Science*, Vol 39 Spring, 2009
- Neustadt, Richard, *Presidential Power and The Modern President: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, New York, Free Press, 1990
- Robinson, Donald L., *Reforming American Government. The Bicentennial Papers of the Committee on the Constitutional System*, Westview Press, 1985
- Shugart, Matthew y John Carey, *Presidents and Assemblies*, (Cambridge University Press, 1992
- Silva Herzog Márquez, Jesús, "El Fin de la Siesta Constitucional" en Casar, Ma. Amparo e Ignacio Marván, *Gobernar Sin Mayorías*, Taurus, México, 2002
- Stein, Ernesto *et al*, *La Política de las Políticas Públicas. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 2006*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2006
- Sundquist, James "El Presidente de Estados Unidos y el Sistema de Partidos" en Alicia Hernández (coord.) *Presidencialismo y Sistema Político. México y los Estados Unidos*, FCE-COLMEX 1994
- Valadés, Diego, *La Parlamentarización de los Sistemas Presidenciales*, IJ-UNAM/El Colegio Nacional, México, 2008

## 4

*Reformas al Sistema de Administración de Justicia\**

Julio Ríos Figueroa

El sistema de administración de justicia brilla por su casi total ausencia en los debates sobre la reforma política en México. Esto es doblemente sorprendente. Primero, porque las reformas en esta área siguen considerándose aparte, como un tema de especialistas legales, abogados y jueces, a pesar de que las instituciones que componen este sistema participan de forma directa en el equilibrio de poderes y el ejercicio del poder político. Segundo, porque es difícil exagerar la grave situación en la que se encuentra el sistema, en particular en el área de la procuración de justicia. Los tres principales partidos políticos mexicanos no olvidaron del todo el sistema de administración de justicia a la hora de hacer propuestas de reforma política. Aunque pocas y aisladas, las propuestas van desde la extraña e inocua inclusión en el decálogo de reformas del Ejecutivo de darle iniciativa legislativa a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hasta la trascendente propuesta del PRI y el PRD de dotar de autonomía al Ministerio Público.

El objetivo de este capítulo es analizar críticamente las agendas de reforma, tanto las propuestas como las omisiones principales, de los tres principales partidos políticos mexicanos en lo que se refiere sistema de administración de justicia. ¿Cómo se deben evaluar las reformas a este sistema? Se ha generalizado la idea de que las reformas judiciales deben evaluarse respecto a qué tanto alcanzan tres objetivos: fortalecer la

---

\* Agradezco la lectura cuidadosa y las sugerencias de Azul Aguiar, Eric Magar, Ignacio Marván, Gabriel Negretto y Andrea Pozas Loyo. Agradezco también a Judith Nieto y Javier Zúñiga la extraordinaria ayuda en la investigación necesaria para la realización de este capítulo.



independencia de los jueces, incrementar la eficiencia en la impartición de justicia, y mejorar el acceso de los ciudadanos a la justicia (Prillaman 2000; Hammergren 2007). En este capítulo argumento que una mejor manera de evaluar estas reformas es a partir de las funciones fundamentales que el poder judicial tiene en una democracia constitucional, a saber: (i) favorecer el ejercicio de un gobierno moderado mediante su participación en el sistema de frenos y contrapesos, en particular mediante el arbitraje de conflictos políticos en el marco establecido por la constitución, y (ii) garantizar el cumplimiento los derechos y obligaciones de los ciudadano tanto en los conflictos que surjan entre ellos como en los que haya entre los ciudadanos y el Estado.

Esta propuesta tiene dos ventajas principales. La primera es que permite tomar las áreas de reforma –independencia, eficiencia y acceso a la justicia– como medios para un mejor cumplimiento de las dos funciones del poder judicial y no como fines en sí mismos. Por ejemplo, se pone de manifiesto que la independencia de los jueces es necesaria para que éstos arbitren de manera neutral los conflictos que involucran a autoridades gubernamentales (Burbank and Friedman 2002), mientras que el acceso a la justicia es central para garantizar los derechos ciudadanos (Raz 1977). La segunda ventaja es que los roles fundamentales del poder judicial pueden servir de guía frente a los dilemas inherentes a las modificaciones institucionales del sistema de administración de justicia, dilemas que pueden enfrentar a dos de los criterios de evaluación suscritos por autores como Prillaman. Por ejemplo, un sistema que maximice la independencia judicial puede producir jueces que, al no tener que rendir cuentas, desechen casos que deberían decidir o que no tengan incentivos para trabajar eficientemente. Del mismo modo, un

sistema que maximice el acceso puede producir tribunales rebasados por el número de asuntos por resolver, lo que a su vez tendería a disminuir la eficiencia.<sup>71</sup>

El argumento central del capítulo es que dos elementos fundamentales para el buen desempeño del sistema de administración de justicia en el equilibrio de poderes y la protección de derechos son el grado de concentración y de accesibilidad del sistema. Un sistema desconcentrado que requiere la participación de varios actores institucionales para tomar una decisión (por ejemplo, una policía ministerial, un ministerio público y un juez para la consignación de un delincuente) tiende a limitar la arbitrariedad y la posibilidad de que un solo actor imponga su punto de vista. Del mismo modo, un sistema abierto y accesible para los ciudadanos tiende a alimentar a los jueces con casos importantes para defender derechos. Sin embargo, deben evitarse grados extremos de desconcentración y accesibilidad. Si la multiplicación de actores independientes pasa un cierto límite puede generar ineficiencias y conflictos inter-institucionales. Si el acceso se incrementa y pasa de un cierto límite los tribunales comenzarán a requerir demasiados recursos y al final llegarán a paralizarse por la carga de trabajo.

En México las sucesivas reformas judiciales han producido una gran concentración de poder y funciones en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el acceso a la justicia constitucional es muy restringido. La misma situación, concentración de funciones y acceso restringido, caracteriza a la procuración de justicia y en particular al Ministerio Público. Por lo tanto, en ambos ámbitos son deseables las reformas que amplíen el número de actores cuyo consenso se requiere para tomar una decisión judicial

---

<sup>71</sup> Si nuestros únicos criterios para evaluar una reforma judicial son la independencia, la eficacia y el acceso, dilemas como los anteriores nos fuerzan a establecer una jerarquía entre estos criterios lo cual es problemático dado que la independencia *per se* no es un valor superior o inferior al acceso o la eficiencia. La independencia es importante sólo en la medida en que favorece el gobierno moderado y la mejor protección de los derechos.

y que permitan el acceso directo y la participación de los ciudadanos en la justicia constitucional y la procuración de justicia. Las escasas reformas propuestas apenas avanzan en esta dirección. Hay algunas que le quitarían a la Suprema Corte algunas funciones (e.g. la facultad de investigación). Y lo que podría ser más trascendente, la autonomía del Ministerio Público, apenas se esboza y se centra en un aspecto muy limitado que es la reforma del modo de nombramiento del Procurador General. De hecho, dada la situación de nuestro sistema, lo más llamativo es lo que no está en las propuestas. En particular, no se entiende por qué ningún partido político propone abrir la justicia constitucional a los ciudadanos o devolver la autonomía al consejo de la judicatura para darle efectividad.

En la primera parte de este capítulo se discute cómo evaluar reformas al sistema de justicia desde el punto de vista de las dos funciones fundamentales del poder judicial y se analiza la literatura en ciencia política y derecho comparado sobre los efectos esperados y los resultados concretos de las reformas al sistema de administración de justicia. A diferencia de lo que ocurre en otras áreas de la ciencia política, por ejemplo los sistemas electorales y las relaciones entre poderes ejecutivo y legislativo (ver capítulos de Negretto y Casar en este volumen), hay muy poca investigación empírica, sistemática y comparada sobre los efectos de distintos marcos institucionales en el desempeño de los jueces y por tanto pocos resultados concluyentes sobre el efecto real estas reformas. Sin embargo, la literatura teórica sobre los efectos esperados ha crecido en cantidad y calidad en los últimos años y es sobre esta base que se construye el marco de análisis aquí propuesto. En la segunda parte, se utiliza este marco para hacer un diagnóstico del sistema de administración de justicia en México. Por último, en la tercera parte se

evalúan las propuestas de reforma presentadas por los tres partidos principales con base en los argumentos de la primera parte y el diagnóstico de la segunda.

### **I.- Concentración y accesibilidad del sistema de administración de justicia**

En una democracia constitucional podemos distinguir entre una dimensión horizontal que se refiere a la relación entre las tres ramas de gobierno y los órganos autónomos y una dimensión vertical que se refiere a la relación entre el conjunto de las instituciones que forman el Estado y los ciudadanos. El poder judicial se encuentra en el vértice donde se unen estas dos dimensiones y juega un papel crucial en ambas. Por un lado, participa en el sistema de frenos y contrapesos mediante el arbitraje neutral de los conflictos políticos haciendo valer las reglas del juego político establecidas en la constitución. El objetivo último de este equilibrio entre el poder de las instituciones gubernamentales es evitar la arbitrariedad y promover el gobierno moderado. Por otro lado, el poder judicial tiene una relación directa con los ciudadanos que acuden a los tribunales en busca de soluciones a conflictos entre ellos o con alguna institución del Estado. Las características principales de estas dos dimensiones y del papel del poder judicial en cada una de ellas aparecen delineadas en *El Espíritu de las Leyes* donde Montesquieu (1748) distingue entre “la libertad política de la constitución” y la “libertad política de los individuos”, correspondientes a la dimensión horizontal y vertical respectivamente. Con el surgimiento de las constituciones escritas y el perfeccionamiento del sistema de frenos y contrapesos, se afianza el papel del poder judicial como el encargado de garantizar que se observen tanto las reglas del juego político establecidas en la llamada parte “orgánica” de las constituciones como los derechos y obligaciones de los ciudadanos establecidas en la parte “dogmática”.

Las dos funciones fundamentales del poder judicial en una democracia constitucional están descritas de manera muy abstracta. Una pregunta más concreta es si la arquitectura institucional del sistema de administración de justicia le facilita al poder judicial, o no, el cumplimiento satisfactorio de estas funciones. Con este objetivo en mente, es conveniente centrarse en dos características básicas de esa arquitectura institucional. La primera, relacionada con la dimensión horizontal y la participación del poder judicial en el sistema de frenos y contrapesos, la llamaremos el “grado de concentración” del sistema. La segunda, relacionada con la dimensión vertical y la protección judicial de los derechos humanos, la llamaremos el “grado de accesibilidad” del sistema.

El sistema de administración de justicia puede tener distintos grados de concentración institucional. En efecto, en algunos países, como por ejemplo Perú, existe un grado alto de desconcentración ya que todas las instituciones que forman parte del sistema (e.g. Tribunal Constitucional, Corte Suprema, Consejo de la Judicatura, Ministerio Público, Academia de la Magistratura, Tribunal Electoral) se encuentran en el mismo nivel constitucional y ninguna está subordinada a otra. Por otro lado, existen sistemas con un alto grado de concentración ya que una misma institución realiza varias funciones o existe una relación de subordinación de varias instituciones a una o dos instituciones centrales. Este es el caso de México donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) concentra las funciones de Tribunal Constitucional y de Corte Suprema y además controla el Consejo de la Judicatura, y donde el Ministerio Público depende del Ejecutivo. En la Gráfica 1 se representa cada institución del sistema de administración de justicia como un cuadro independiente; éstas instituciones pueden estar situadas en un

mismo nivel o estar subordinadas unas a otras como lo señalan las líneas que unen dos o más cuadros. La forma piramidal del sistema mexicano más concentrado contrasta claramente con la forma mucho más horizontal del sistema peruano desconcentrado.

[Gráfica 1 aquí]

Un buen diseño institucional del sistema de administración de justicia debe evitar grados extremos de concentración o desconcentración. En un sistema más desconcentrado el número de actores institucionales cuyo consenso es requerido para adoptar una decisión es mayor, lo cual contribuye a disminuir la arbitrariedad en la toma de decisiones (es decir, la imposición del punto de vista de un actor institucional) pero también puede disminuir la rapidez en la toma de decisiones y aumentar el potencial de conflicto entre diversas instituciones. Por lo tanto, es necesario buscar un grado de centralización intermedio que fomente la eficiencia y disminuya el conflicto entre instituciones pero al mismo tiempo evite la imposición de de decisiones por parte de un actor.

El sistema de administración de justicia también puede variar respecto a qué tan accesible es para los ciudadanos. En este punto es de particular importancia el acceso a la justicia constitucional pues es ahí donde se puede anular una ley o un acto del gobierno cuando estén en conflicto con los derechos fundamentales. Por un lado, existen países como Costa Rica donde el acceso a la justicia constitucional es muy abierto: cualquier persona puede interponer una demanda de inconstitucionalidad, los requisitos legales para hacerlo son mínimos y si la Sala Constitucional encuentra fundada la queja del ciudadano los efectos de su decisión son válidos para todas las personas que se encuentren en la misma situación. En contraste, en países como México el acceso a la

justicia constitucional es más restringido: los ciudadanos no tenemos derecho a interponer acciones de inconstitucionalidad ni controversias constitucionales, y aunque sí tenemos acceso al amparo para defender nuestras garantías constitucionales las decisiones de los jueces en estos casos solamente tienen efectos sobre la persona que interpuso el amparo.<sup>72</sup>

Un buen diseño institucional del sistema de administración de justicia también debe evitar grados extremos de accesibilidad. Un acceso muy amplio que permite que cualquier caso pueda ser llevado a los tribunales genera problemas de carga de trabajo y costos administrativos que terminarían por impedir que el poder judicial proteja de manera eficiente los derechos de los ciudadanos.<sup>73</sup> Por otro lado, un acceso demasiado restringido impide que casos relevantes de violaciones de derechos lleguen a los tribunales y que la respuesta del poder judicial ante tales violaciones sea efectiva. Por lo tanto, al igual que con el grado de centralización, el diseño óptimo requiere un nivel intermedio de acceso que facilite a los ciudadanos llevar sus quejas a las cortes pero que impida que el número de asuntos inunde la justicia constitucional y la haga ineficiente.<sup>74</sup>

Pero, ¿qué significa en términos institucionales concretos que un “grado intermedio” de concentración y accesibilidad? Todavía no conocemos la forma institucional precisa de un poder judicial correctamente diseñado para desempeñar satisfactoriamente sus dos funciones. Más aún, todavía hay muy poca investigación

---

<sup>72</sup> Más adelante se discute brevemente la propuesta de reforma constitucional al amparo que busca solucionar algunas de sus debilidades respecto al acceso y los efectos.

<sup>73</sup> Costa Rica ha experimentado un crecimiento exponencial de casos enviados a la Sala Cuarta, a tal grado que se ha vuelto muy complicada la labor de este órgano. Ver Wilson (en prensa).

<sup>74</sup> Nótese que el grado de desconcentración y el grado de accesibilidad pueden estar relacionados y diferentes combinaciones de los mismos pueden producir tipos distintos de sistemas de administración de justicia. Por ejemplo, un sistema con altos grados de ambos elementos sería altamente ineficiente y uno con bajos grados de ambos sería muy arbitrario. Las otras combinaciones, por ejemplo baja desconcentración pero amplio acceso, producen tipos más complejos. La discusión de estas combinaciones está fuera de los límites de este capítulo.

empírica sistemática sobre los efectos de distintos marcos instituciones en el desempeño de los jueces. Sin embargo, si miramos más de cerca algunas instituciones específicas el esquema planteado en este capítulo nos permite reconocer algunos elementos de diseño claramente indeseables. Por lo tanto, en lo que resta de esta primera sección me concentraré en tres instituciones clave del sistema de administración de justicia: Cortes Supremas (y Tribunales Constitucionales), Ministerios Públicos, y Consejos de la Judicatura y del Ministerio Público.

### *Cortes Supremas y Constitucionales*

Las cortes que coronan la pirámide judicial tienen, a grandes rasgos, la doble función de ser la última corte de apelaciones y de garantizar la coherencia en las decisiones del sistema de tribunales. Esto se logra principalmente mediante el establecimiento de jurisprudencia y la resolución de contradicciones entre decisiones de tribunales inferiores. En algunos casos, las Cortes Supremas también tienen el poder de control constitucional, mientras que en otros éste poder lo tienen Tribunales Constitucionales ubicados fuera del poder judicial. Para analizar las reformas institucionales que afectan a las cortes supremas y/o tribunales constitucionales podemos distinguir tres elementos: la independencia de sus jueces con respecto a los otros poderes del estado, los poderes legislativos y los poderes administrativos de sus jueces.

Procesos adecuados de nombramiento y remoción de jueces<sup>75</sup>, una duración en el cargo al menos mayor que la de los legisladores y el presidente y la protección de salarios son ejemplos de mecanismos institucionales que pueden incrementar la independencia de los jueces respecto a los otros poderes del estado. Por otro lado, el poder legislativo de los jueces está directamente relacionado con el número y tipo de instrumentos de control

---

<sup>75</sup> Por ejemplo que no los nomine o destituya directamente el poder ejecutivo.



constitucional<sup>76</sup> que les permiten participar en la creación y modificación de leyes y políticas públicas. En América Latina, la ola de reformas judiciales que comenzó a fines de la década de 1970 ha aumentado considerablemente el nivel de independencia y poder legislativo de los jueces supremos y/o constitucionales (Hammergren 2007; Vargas 2009).

Sin embargo, existen interesantes diferencias entre los países. Por supuesto, el poder legislativo de los jueces de la corte suprema en países donde también hay un tribunal constitucional tiende a ser bajo pues éste se concentra en los jueces constitucionales. Pero incluso cuando nos centramos en el poder legislativo de jueces constitucionales (exista o no un tribunal constitucional independiente) encontramos jueces con más independencia que poder, como los de Argentina o México, otros con más poder que independencia, como los de El Salvador o Panamá, y otros con grados relativamente altos o bajos en ambos rubros, como los de Colombia o República Dominicana, respectivamente.<sup>77</sup>

Por otro lado, los poderes administrativos de los jueces supremos o constitucionales tienen que ver con su capacidad para controlar y administrar el presupuesto del poder judicial, el nombramiento y la carrera de los jueces inferiores, para crear reglamentos respecto a su funcionamiento interno y, en algunos casos, para regular el número y la jurisdicción de las cortes inferiores. En países donde el Tribunal Constitucional está separado de la Corte Suprema, como en Colombia o en Guatemala, el poder administrativo del primero tiende a ser bajo y el de la segunda más alto. Por otro

---

<sup>76</sup> Por ejemplo, instrumentos de control o abstracto, control a priori o a posteriori, instrumentos con efectos generales o particulares, o instrumentos de acceso abierto a todos los ciudadanos o restringido solo a autoridades políticas. Ver Navia y Ríos Figueroa (2005).

<sup>77</sup> La información proviene de la Base de Datos de Instituciones Judiciales en América Latina compilada por el autor. Para más detalles ver Ríos Figueroa (en prensa).

lado, en muchos países se han creado Consejos de la Judicatura que se encargan precisamente de administrar los recursos materiales y humanos del poder judicial, lo que reduce considerablemente el poder administrativo de jueces supremos (aunque esto último depende de la composición de dicho consejo como veremos más adelante).<sup>78</sup>

Un diseño que evite grados extremos de concentración en el sistema de administración de justicia puede ayudar al poder judicial en el desempeño óptimo de sus roles fundamentales. Por ejemplo, la concentración de altos poderes legislativos y administrativos en jueces supremos puede dificultar el trabajo de la Suprema Corte en la moderación de los otros órganos de gobierno y la protección de derechos pues se trata de tareas de muy diversa índole. El juez que participa en la construcción del sentido de la constitución y, por tanto, en la posible anulación o modificación de leyes, políticas públicas y actos de gobierno requiere tiempo para analizar todas las aristas de las cuestiones constitucionales que tiene ante sí. Por otro lado, las tareas de administración del poder judicial son también importantes pero muy distintas a las de la interpretación constitucional y muy demandantes. Si una corte concentra ambas tareas su desempeño como intérprete y como administrador puede ser mermado. Al contrario, un diseño que separa el poder legislativo (ubicándolo en Tribunal Constitucional) y el poder administrativo (dándolo, por ejemplo, al Consejo de la Judicatura) puede ayudar a que cada actor institucional se concentre en una sola tarea y por tanto hacer más eficiente su actuación.

Sin embargo, hay que tener cuidado con desconcentrar demasiado el sistema. Como se ve en la Gráfica 1, la constitución peruana de 1993, escrita por una asamblea

---

<sup>78</sup> El índice de poderes administrativos de los jueces latinoamericanos está en construcción, pero datos preliminares muestran una variación entre países similar a la que se da en independencia y poderes legislativos.

constituyente dominada por los Fujimoristas, dotó de autonomía y situó en un mismo nivel constitucional a diversas instituciones como la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Constitucional, el Consejo de la Magistratura, la Academia de la Magistratura y el Jurado Nacional de Elecciones. De acuerdo con Jodi Finkel, este alto grado de descentralización sirvió a los fines políticos de Alberto Fujimori pues le facilitó intervenir esas instituciones y controlarlas durante su gobierno (Finkel 2008). Sin embargo, este diseño institucional ha resultado altamente disfuncional en democracia. La pulverización institucional del sistema de administración de justicia promueve los conflictos competenciales entre diversas instituciones, como la lucha por el control de la carrera judicial entre el Consejo de la Magistratura y la Corte Suprema,<sup>79</sup> o la lucha por la interpretación constitucional entre el Tribunal Constitucional, la Corte Suprema e incluso el Jurado Nacional de Elecciones.

### *Ministerio Público*

El Ministerio Público puede llegar a concentrar hasta tres funciones distintas: (i) ser parte en los procesos penales al estar encargado de la investigación de crímenes y del ejercicio de la acción penal, (ii) representar a la sociedad cuando busca la aplicación de derechos colectivos como el derecho a un medio ambiente sano y (iii) aconsejar y representar legalmente al gobierno (Fix-Zamudio 1999). Solamente en algunos países, como en los Estados Unidos, el Ministerio Público (encabezado en ese país por el *Attorney General*) concentra las tres funciones; en otros cumple dos funciones como en México donde el Ministerio Público es parte en el proceso penal y representante y asesor legal del gobierno o en Brasil donde el Ministerio Público es parte en el proceso penal y representante de la sociedad en la defensa de derechos colectivos (Arantes 1999; Kerche

---

<sup>79</sup> Este conflicto se ha repetido en varios países Latinoamericanos, ver Hammergren 2002.

2007) ; e incluso en otros países como Colombia existen tres instituciones distintas para cada función: la Fiscalía General de la Nación encargada de ejercer la acción penal, la Procuraduría General de la Nación cuya funcional principal es proteger los derechos de la sociedad, y el Consejo de Estado que se encarga entre otras cosas de la asesoría jurídica del gobierno (CEJA, 2009).

Para analizar las reformas institucionales al Ministerio Público es importante distinguir tres áreas. La primera se refiere a su ubicación institucional que en términos generales puede encontrarse en el poder judicial como en Costa Rica, en el poder ejecutivo como en México, o en un órgano constitucional autónomo como en Brasil o Chile. La segunda área tiene que ver con la reforma al proceso penal que, a grandes rasgos, se puede entender como la transformación del sistema de tipo inquisitorio a uno de tipo adversarial.<sup>80</sup> Finalmente, hay un área de reforma relativa a la profesionalización de los procuradores o fiscales que tiene que ver con la creación de Consejos del Ministerio Público que administren el ingreso y la promoción de los mismos a lo largo de su carrera, así como otro tipo de controles sobre el desempeño de los servidores públicos, el Fiscal o Procurador General, y la institución en general.

Las reformas judiciales en América Latina muestran, a partir de principios de los 1970s, una clara tendencia a ubicar el Ministerio Público fuera del poder ejecutivo. Actualmente, solo República Dominicana, México y Uruguay no han hecho esta reforma (ver Gráfica 2). Por otro lado, casi todos los países de América Latina han emprendido también la transformación de su sistema de procedimiento penal y la profesionalización de los procuradores o fiscales aunque en diversos grados, por lo que hoy todavía

---

<sup>80</sup> En cuanto a las características del proceso penal, éste puede ser a grandes rasgos de tipo inquisitorio o de tipo adversarial. Para un análisis de las diferencias Carbonell y Ochoa Reza (2008).

observamos sistemas híbridos con características adversariales y remanentes de corte inquisitivo con mucha variación en los niveles de profesionalización (CEJA 2009; Hammergren 2007). Es interesante notar que la secuencia de reformas a las distintas áreas del Ministerio Público puede variar. Por ejemplo, Brasil en la constitución de 1988 llevó a cabo reformas en el área de ubicación institucional al hacer autónomo al Ministerio Público y también reformas en cuanto a la profesionalización de los procuradores al establecer el Consejo Nacional del Ministerio Público, pero no reformó el proceso penal. En México, en cambio, se comenzó por reformar el proceso penal en 2008 y aún están pendientes cambios en las otras dos áreas. Chile es un caso donde se llevaron a cabo reformas a las tres áreas simultáneamente.

[Gráfica 2]

El área donde más investigación empírica comparada y sistemática existe es la relativa a la ubicación institucional del Ministerio Público y sus efectos en el control de la corrupción. Si entendemos corrupción como el “uso de cargos y fondos públicos para beneficios privados” (Rose-Ackerman 1999), en un sistema de frenos y contrapesos bien diseñado debería haber menos abusos por parte de los funcionarios públicos y por lo tanto menos corrupción. Aquí también la idea central de lo que es un buen diseño tiene que ver con la desconcentración de funciones. Como Guarnieri y Pederzoli (1999) han afirmado, si tanto los jueces como el ministerio público pertenecen al órgano judicial, existen preocupaciones en la falta de independencia del ministerio público respecto del juez.<sup>81</sup> Por otro lado, si el ministerio público reside en el ejecutivo – esto es, si el jefe de todos

---

<sup>81</sup> Esto es evidente en países como España, Italia y Francia donde gran parte del debate sobre independencia judicial se centra en la relación entre el ministerio público y el juez. En Italia, por ejemplo, los jueces y el ministerio público provienen del cuerpo de magistrados. Los magistrados no juegan ambos papeles en el mismo caso, pero tienen la misma trayectoria profesional. Para un ejemplo de los problemas que surgen por combinar estos dos papeles en una misma carrera véase Burnett y Mantovani (1998, 17).

los investigadores, agentes o fiscales obtiene y mantiene su puesto dependiendo de la discrecionalidad del presidente –el procurador general tiene un incentivo para servir a los intereses de su jefe político y ejercer ésta misma presión sobre sus subordinados.<sup>82</sup> Los trabajos que han explorado estos argumentos empíricamente han encontrado resultados preliminares que los confirman (Aaken, Feld and Voigt 2008; Rios-Figueroa, 2008).<sup>83</sup>

Hay pocos estudios que analizan sistemáticamente el efecto de las reformas al proceso criminal y a la profesionalización de los procuradores pero los resultados preliminares son interesantes. Por ejemplo, en Chile el cambio al sistema adversarial ha fortalecido los derechos de los acusados, disminuido el número de personas en prisión preventiva, y mejorado la percepción de los ciudadanos respecto al sistema judicial (Tiede 2009). También parece haber una mejora sustancial en la profesionalización y calidad de los fiscales que pasan por rigurosos exámenes de selección y por un proceso continuo de formación en academias especializadas (Couso y Hilbink en prensa). Por otro lado, en un estudio sobre los Tribunales de Cuentas (lo equivalente a las auditorías superiores en México) realizado en los estados de Brasil se encontró que la presencia de un procurador de carrera experimentado entre los miembros del Tribunal aumenta la probabilidad de que se impongan sanciones al Ejecutivo y al Legislativo por irregularidades en el uso de fondos públicos (Melo et al 2009).

El ministerio público, en su función de parte en el proceso penal, está directamente vinculado con la policía investigadora por un lado y con el juez por el otro.

---

<sup>82</sup> El grado de influencia del procurador general sobre sus subordinados varía dependiendo de los mecanismos de nombramiento, promoción y el grado de profesionalización de los procuradores o fiscales.

<sup>83</sup> Hay algunos países, como Estados Unidos y Uruguay, en donde el Ministerio Público sanciona más o menos consistentemente a funcionarios corruptos a pesar de encontrarse bajo la influencia del poder ejecutivo. Sin embargo hay evidencia incluso en estos países de que éste diseño institucional provoca incentivos perversos cuando otros elementos como una fuerte presión de la opinión pública no pesan tanto sobre los procuradores. Ver Gordon (2009) para el caso estadounidense y Brinks (2008) para el uruguayo.

La distribución de funciones entre estos tres actores, y el grado de acceso a la procuración de justicia, varían en América Latina. Por ejemplo, en algunos países la policía tiene mayor discreción en la investigación de un crimen mientras que en otros su trabajo es dirigido casi totalmente por el procurador encargado del caso. En la primera situación estaría Brasil (Salvador de Bahía y Río de Janeiro) donde el agente del Ministerio Público está prácticamente sujeto a la información que le provee la policía militar para la investigación de ciertos homicidios, mientras que en el segundo se encontraría el caso de Argentina (Buenos Aires) donde el procurador desempeña la labor de la policía de investigación (Brinks 2008).

Por otro lado, en algunos países el ministerio público goza del monopolio de la acción penal y de casi total discreción en cuanto a la decisión sobre si existen pruebas suficientes para iniciar un proceso penal contra un sospechoso y sobre los delitos que en ese caso se le imputarían. En este caso, el grado de acceso al proceso penal que tiene la víctima del delito es mínimo. En otros países, la discreción del procurador está limitada por la supervisión de un juez y por la posibilidad de que el afectado pueda presentar una acusación formal incluso si el procurador considera que no hay pruebas suficientes. De hecho, en Chile, el agraviado puede acudir directamente a la corte si su caso no es escuchado por el agente Ministerio Público. En este segundo caso, la desconcentración de funciones y el grado de acceso de la víctima al proceso penal son mayores.

Desafortunadamente no existen estudios empíricos sistemáticos que evalúen cuál de los distintos modos de organizar los vínculos entre la policía, el procurador, y el juez es más eficiente. Sin embargo, desde la perspectiva propuesta en este capítulo, el mejor diseño será aquél que promueva una mayor desconcentración de funciones y un mejor

acceso a la procuración de justicia, pero sin llegar a un extremo que haga inviable y poco eficiente el funcionamiento del sistema. En este sentido, en la medida en que la tarea realizada por cada uno de estos actores pueda ser revisada por otro actor que sea independiente del primero mejor estarán garantizados los derechos de los individuos involucrados en un crimen, tanto víctimas como sospechosos. Así por ejemplo, si el procurador puede revisar el trabajo de la policía, el juez puede revisar el trabajo del procurador y los superiores jerárquicos de ambos pueden revisar su trabajo si el individuo afectado apela su decisión, entonces los actores tendrán mejores incentivos institucionales para realizar su trabajo respetando los derechos de los individuos involucrados.

En conclusión, si el Ministerio Público es un órgano constitucional autónomo donde los mecanismos de selección, remoción y duración en el cargo del Procurador General aseguren que no esté subordinado ni a los intereses del ejecutivo ni a los del poder judicial entonces es más probable que esta institución del sistema de administración de justicia ejerza correctamente sus funciones en el sistema de frenos y contrapesos. Sin embargo, experiencias como la del Ministerio Público brasileño en donde el alto grado de independencia ha resultado en descontrol de la acción de los procuradores (Sadek 2003; Arantes 1999) nos recuerda que esa autonomía debe ser limitada de algún modo para no llegar a niveles extremos de desconcentración.

#### *Consejos de la Judicatura y del Ministerio Público*

Estos consejos se encargan de administrar los recursos materiales y humanos del poder judicial y el ministerio público. Son instituciones que además deben servir para garantizar y supervisar la independencia tanto de los funcionarios en los niveles superiores de sus



respectivas instituciones (Cortes Supremas o Procuraduría General) en relación con los otros poderes del estado, como la independencia de los funcionarios en los niveles inferiores (jueces y fiscales) respecto de sus superiores.<sup>84</sup>

Para analizar las reformas a estos órganos y el posible impacto de éstas es importante distinguir entre las competencias de dichos consejos y su composición. En particular, en relación con las competencias estos consejos pueden realizar tareas de administración de los recursos materiales de sus instituciones, de nombramiento de jueces o fiscales y de manejo de la carrera de los mismos mediante mecanismos de disciplina y promoción.<sup>85</sup> En relación con la composición, estos consejos pueden estar dominados por miembros de los niveles superiores de sus instituciones, por miembros de los niveles inferiores de sus instituciones, o por miembros externos al poder judicial o al ministerio público.

Tom Ginsburg y Nuno Garoupa (2009) combinan ambas dimensiones (competencias y composición) para crear una tipología de los Consejos de la Judicatura (ver también Hammergren 2002). En un extremo sitúan los consejos que son dominados por los jueces de la Suprema Corte y que concentran competencias administrativas, de nombramiento, y de control de la carrera judicial. Estos consejos ejercen un férreo control jerárquico limitando de este modo la independencia interna de los jueces inferiores. En otro extremo están los consejos dominados por personas externas al poder

---

<sup>84</sup> La estructura jerárquica de muchas de las instituciones del sistema de administración de justicia implica que el ciudadano generalmente tiene contacto primero con los funcionarios de la base de la pirámide ya sean jueces o fiscales (procuradores). Por lo tanto, también son importantes los mecanismos institucionales de rendición de cuentas de funcionarios judiciales al ciudadano que utiliza sus servicios, como por ejemplo un mecanismo de procesamiento de quejas sobre jueces o procuradores o instrumentos eficaces de acceso a la información judicial (ver Caballero 2010).

<sup>85</sup> En la mayoría de los países el Consejo de la Judicatura tiene incorporada una Escuela Judicial pero en otros países, como Perú, la Academia de la Magistratura es otro órgano constitucional autónomo cuya jerarquía está a la par de las de las otras instituciones mencionadas.

judicial y que solamente tienen funciones administrativas. Estos consejos son muy débiles y prácticamente son instituciones superfluas que no ejercen ninguna influencia. Hay casos de consejos con muchas competencias pero que están dominados por personas ajenas al poder judicial, generalmente políticos nombrados por el poder ejecutivo o legislativo, donde los jueces inferiores son influidos en sus decisiones no por sus superiores jerárquicos sino por consideraciones de los políticos que dominan el consejo. Y también hay casos de consejos con muchas competencias dominados por jueces inferiores en donde se maximiza su independencia interna.

En América Latina hay una tendencia creciente a crear consejos de la judicatura, en particular a partir de comienzos de los años 80 del siglo pasado. Actualmente, el 70% de los países de la región tienen un consejo de la judicatura aunque solamente en un 25% de ellos el consejo está compuesto por una mayoría de jueces (ver Gráfica 2). No contamos con datos sistemáticos de las competencias de los consejos, pero por la información ofrecida por Ginsburg and Garoupa (2009) y Hammergren (2002) podemos decir que en la región hay consejos con un grado de competencias alto (como el mexicano y el ecuatoriano), intermedio (como el argentino y el peruano) y bajo (como el paraguayo y el panameño).

[Gráfica 2]

¿Qué diseño institucional de los consejos de la judicatura produce mejores resultados? No existe consenso en la literatura para responder a esta pregunta. Por un lado, un diseño que limite la independencia interna incentiva que los jueces inferiores se conviertan en agentes de sus superiores. Los jueces inferiores saben que sus decisiones serán revisadas en apelación por sus superiores y que esos mismos superiores controlan

su carrera, lo que limita la reflexión y creatividad jurídica y promueve decisiones legalistas que evaden entrar al problema de fondo planteado en un caso. Un grado bajo de independencia interna también puede estar relacionado con mayor corrupción dentro del poder judicial. Como afirma Donatella Della Porta (2001, 10): “Los políticos corruptos [pueden utilizar] sus contactos informales en los grados superiores del poder judicial para intimidar a aquellos magistrados que atraviesan el círculo de la ilegalidad política a través de la presión de sus superiores que son más sensibles a las “necesidades políticas”, aislándolos o tramitando que sean trasladados a otro cargo”.

Por otro lado, un diseño que lleve al máximo la independencia interna puede producir jueces inferiores que decidan creativamente y busquen influir positivamente en la solución de conflictos legales, pero también jueces incontrolados que se pueden convertir incluso en una fuente adicional de corrupción. Estudios en determinados países parecen apoyar esta idea. En Nicaragua, por ejemplo, el porcentaje de jueces que afirman haber recibido una oferta de sobornos aumenta conforme se desciende en la jerarquía judicial, y la mayor parte de las ofertas no provienen de los superiores jerárquicos sino de las partes en juicio (Díaz Rivillas 2003, 39). Una mayor independencia interna será un factor positivo para la corrupción ya que demasiadas cortes inferiores descentralizadas, no monitoreadas de cerca y sin restricciones aumentarán los incentivos para que los jueces inferiores acepten sobornos.<sup>86</sup> En Brasil, por ejemplo, el grado de independencia interna es muy alto y varios estudios documentan la ausencia casi total de rendición de cuentas y los problemas que esto conlleva (Taylor 2008; Bitencourt 2007).

---

<sup>86</sup> Como afirman Gerring y Thacker (2004, 325), las estructuras de poder descentralizadas introducen problemas de coordinación dentro de las unidades políticas si los actores son (a) múltiples, (b) independientes en cuanto a la organización, (c) con perspectivas y misiones organizacionales diferentes y (d) con un auténtico poder de veto.

En suma, partiendo de la distinción entre competencias y composición de los consejos de la judicatura, de acuerdo con el marco de análisis propuesto en este capítulo, se debe tener cuidado tanto con la composición dominada por personas externas al poder judicial como con la dominada por jueces de la suprema corte de justicia, en particular si el consejo tiene el nivel más alto de concentración de competencias (es decir, control administrativo del poder judicial, el nombramiento de los jueces, y la administración de la carrera judicial). En ambos casos, agentes externos al poder judicial o los jueces de la suprema corte concentrarían demasiado poder y pondrían en riesgo la independencia interna de los jueces inferiores.

## **II.- Administración de justicia en México: un sistema centralizado y cerrado**

El sistema de administración de justicia en México ha sufrido numerosas reformas a lo largo del siglo XX y en lo que va del XXI (Caballero 2009; Fix-Fierro 2003). Está fuera de los límites de este capítulo analizar todas estas reformas por lo que me concentraré en las más recientes e importantes y sobre todo aquellas que han transformado directamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el Consejo de la Judicatura (CJ) y el Ministerio Público (MP).

En términos de los elementos de análisis propuestos en este capítulo, la reforma de 1994 fue fundamental. Respecto a la SCJN, esta reforma reafirmó los mecanismos institucionales que promueven la independencia de los ministros,<sup>87</sup> y mejoró notablemente los instrumentos para cuestionar la constitucionalidad de las leyes y los actos de gobierno. En otras palabras, la reforma aumentó los poderes legislativos de los ministros. En particular, al amparo se le sumó una más poderosa controversia

---

<sup>87</sup> La independencia de jure de los ministros es alta desde 1944, año en que el cargo volvió a ser vitalicio. Sin embargo, de facto, a pesar de esto los ministros duraban relativamente poco en sus cargos (Magaloni 2003).

constitucional y se creó la acción de inconstitucionalidad. Sin embargo, en términos comparativos, México es uno de los países donde el nivel institucional de independencia es considerablemente mayor que el de los poderes legislativos de los jueces. Esto se debe principalmente a que los instrumentos de control constitucional son de acceso restringido, es decir su utilización está permitida sólo a autoridades políticas, salvo en el caso del amparo que, sin embargo, tiene efectos limitados.<sup>88</sup> Más aún, instituciones políticas como el Instituto Federal Electoral (IFE) o el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) no están legitimadas para interponer una controversia constitucional o una acción de inconstitucionalidad.

Desde la reforma de 1994 la SCJN ha incrementado notablemente su participación en el equilibrio de poderes y la solución de conflictos entre autoridades políticas. Sin embargo, su desempeño como garante de los derechos fundamentales es todavía muy incipiente (Rios Figueroa 2007; Sánchez, Magaloni y Magar en prensa). Sin duda, el acceso restringido a la justicia constitucional en México es una de las causas principales de esta disparidad. Por supuesto, además del acceso otros factores han sido señalados como limitantes para que los jueces protejan efectivamente los derechos de los ciudadanos. Por ejemplo, la debilidad de la “estructura de apoyo” (Epp 1998) para el litigio a favor de derechos<sup>89</sup> y las tendencias ideológicas tradicionales o “legalistas” de algunos ministros están entre los más relevantes (ver Rios Figueroa 2010, Magaloni 2007; Sánchez, Magar y Magaloni en prensa). Sin embargo, el acceso es crucial. En

---

<sup>88</sup> Las reformas propuestas al amparo, cuya aprobación por las legislaturas estatales sigue pendiente al momento de escribir estas líneas, contemplan ampliar el acceso, facilitar el uso de este instrumento y establecer efectos generales en algunas situaciones. Por otra parte, los efectos generales en sentencias de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales están condicionados a un voto supermayoritario en la Corte.

<sup>89</sup> La “estructura de apoyo” se refiere a la existencia de abogados que litiguen casos de defensa de derechos, organizaciones ciudadanas que favorezcan y financien estos litigios, y facilidades que ofrezca el gobierno en esta misma lucha (Epp 1998, 2-3).

países como Costa Rica donde el acceso al órgano constitucional es amplísimo la debilidad de la “estructura de apoyo” resulta menos relevante (Wilson y Sánchez Cordero 2006). Al comparar por qué la Corte Constitucional colombiana es más activa en la protección de derechos que la Suprema Corte mexicana, Karina Ansolabehere (2009) encuentra de igual modo que el grado de acceso es uno de los principales factores que explican la diferencia.

En la reforma de 1994 también se creó el Consejo de la Judicatura al que se trasladaron los amplios poderes administrativos que antes tenía la Suprema Corte de Justicia: administración de los recursos materiales del poder judicial (excepto el presupuesto de la Suprema Corte), nombramiento y manejo de la carrera de los jueces federales, e incluso el control del número de cortes inferiores y su jurisdicción geográfica y por materias (Fix-Fierro 2003).<sup>90</sup> Los detalles sobre la jurisdicción de los tribunales generalmente se dejan en una ley orgánica del poder judicial, es decir, son decididos por los poderes ejecutivo y legislativo, lo que constituye un importante elemento de control de éstos órganos sobre el judicial (Ferejohn 1999). De este modo, el consejo de la judicatura mexicano se convirtió desde su nacimiento uno de los más poderosos del mundo, ya que además de administrar los recursos materiales y humanos del poder judicial adquirió el control sobre la jurisdicción y número de tribunales y jueces en el país.

En cuanto a la composición del consejo, el inteligente mecanismo de nombramiento de los consejeros establecido en 1994 garantizaba la dominación judicial del consejo pero de jueces de todos los niveles de la jerarquía judicial elegidos por sorteo

---

<sup>90</sup> Esta importante competencia de control de la jurisdicción y el número de cortes se había transferido a la Suprema Corte en 1987 y en 1994 se pasó al Consejo de la Judicatura.

entre sus pares. Este mecanismo de composición efectivamente dotó de independencia interna a los jueces inferiores y al mismo tiempo también de los incentivos correctos a los consejeros para el desempeño de sus funciones ya que la incertidumbre que genera el mecanismo de sorteo desincentiva el intercambio de favores con posibles futuros consejeros.<sup>91</sup>

Fueron pocos los años que pudo funcionar este consejo poderoso y autónomo. La Suprema Corte de Justicia resistió la pérdida de sus poderes administrativos y logró que en 1999 se aprobara una reforma constitucional que cambió la composición y facultades del consejo. En ese año se sustituyó el sistema de elección por sorteo de los consejeros por uno donde todavía hay mayoría de jueces pero donde ésta mayoría es nombrada por el pleno de la Suprema Corte. En la reforma también se estableció que el pleno de la Corte puede revisar las resoluciones más importantes del consejo así como ordenarle la expedición de acuerdos generales que considere convenientes, y se confirió a la Corte la facultad de resolver sólo los asuntos que considere “relevantes” dejando el resto para los Tribunales Colegiados de Circuito (Carpizo 2000; Fix-Fierro 2003).

Hay poca información sistemática sobre el desempeño del consejo de la judicatura, pero datos publicados en algunos estudios y los ofrecidos por el propio consejo en sus informes de labores parecen indicar que la subordinación del consejo de la judicatura tuvo consecuencias inmediatas. Por ejemplo, en el tema de la selección de jueces y magistrados existen algunos datos sugerentes: por un lado, entre 1995 y 1998 el consejo decidió no ratificar a nueve jueces de distrito y dos magistrados de circuito (Fix-Fierro 2003, 288); por otro lado, en 1999 el consejo de la judicatura nombró cuarenta

---

<sup>91</sup> Sin embargo, el mecanismo de nombramiento por sorteo también fue criticado por permitir la llegada al consejo de jueces sin las capacidades necesarias. Ver Carpizo (2000).

nuevos jueces de distrito, de los cuales el 90% provenía de las ponencias de los ministros de la Corte (González Compeán y Bauer 2002, 235).<sup>92</sup>

En el tema de sanción y destitución de jueces y magistrados, en cambio, parece que no ha habido mucha variación en el desempeño del consejo. Por un lado, Fix-Fierro (2003, 235) reporta que entre 1995 y 1998 solamente 2 jueces fueron destituidos de sus cargos. Por otro lado, datos de los informes de labores del propio consejo a partir de 2003<sup>93</sup> indican que el número de jueces sancionados ha ido cayendo dramáticamente y que el número de jueces destituidos va de 8 en 2003 a tan sólo 2 en 2008 (ver Gráfica 3).<sup>94</sup> Por supuesto, aunque una posible explicación de la reducción en el número de sanciones y destituciones es el creciente buen desempeño de los jueces federales es probable que las causas sean otras, entre las que no hay que desechar la confusión de los intereses del consejo de la judicatura con los de la Suprema Corte producto de la reforma de 1999.<sup>95</sup>

[Gráfica 3]

En suma, a partir de 1999 se conformó un diseño muy centralizado del sistema de administración de justicia en México donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación es la institución que domina el sistema. La SCJN combina funciones de tribunal constitucional, de corte de apelaciones de última instancia (mediante sus facultad de atracción puede resolver un asunto que considere importante aunque no sea parte de su

---

<sup>92</sup> A falta de un estudio sistemático estos datos, sin embargo, son meramente anecdóticos.

<sup>93</sup> No se encuentran en la página de internet del consejo informes de años anteriores a 2003.

<sup>94</sup> Las sanciones pueden ser un apercibimiento privado o público, una amonestación, una sanción económica, una inhabilitación o una suspensión temporal. La destitución del cargo de juez es el castigo extremo.

<sup>95</sup> Fix-Fierro (2003, 296) cita un dato interesante en este sentido: “52% de los 120 secretarios encuestados señaló que en el poder judicial federal se piensa más bien que el Consejo es un mecanismo de control que afecta su autonomía, y solo el 47% consideró que el Consejo es una garantía de autogobierno e independencia externa”.



jurisdicción originaria) y de corte de casación (mediante la solución de contradicciones de tesis). La Suprema Corte de Justicia también tiene la facultad de investigación de hechos que violen gravemente los derechos humanos (Art. 97 de la Constitución) y la facultad de hacer reglamentos para su funcionamiento interno. Mediante la concentración de la interpretación constitucional, los criterios de la SCJN imperan sobre los tribunales inferiores federales y estatales, e incluso sobre los tribunales electorales.<sup>96</sup> Y mediante su control del consejo de la judicatura, la SCJN tiene influencia sobre la administración de los recursos del poder judicial, la selección y promoción de jueces y magistrados, y la jurisdicción y el número de los tribunales.

El alto grado de concentración de funciones en la SCJN impacta en su capacidad para desempeñar las funciones de protector de derechos y de árbitro de conflictos políticos. Las cargas administrativas necesariamente implican que la atención de los ministros no esté concentrada en sus funciones de control constitucional, función que es muy demandante en términos de estudio, reflexión, discusión y capacidad de comunicación tanto oral como escrita. Los ministros mexicanos dedican mucho tiempo a labores administrativas, tiempo valioso que sería mejor invertir en la difícil tarea de desentrañar, establecer y comunicar efectivamente el sentido de nuestra constitución.

Veamos ahora la situación del Ministerio Público (MP) y la procuración de justicia en México. Es importante mencionar que en los últimos 20 años las garantías y disposiciones penales han sido tema recurrente de reforma constitucional. De hecho, en las últimas dos décadas ha habido más reformas en estas áreas de las que hubo en sesenta años. Por ejemplo, el Artículo 19 (que regula aspectos del proceder del MP y los jueces al

---

<sup>96</sup> En 1996 el Tribunal Electoral se incorporó al poder judicial y después de unos años de confusión sobre quién debía controlar la constitucionalidad de las leyes electorales la SCJN decidió en 2002 que es ella la única capaz de realizar esta tarea.

momento de la detención de una persona) sufre su primera reforma en 1993 desde la promulgación de la constitución en 1917. Del mismo modo, el Artículo 16 (que establece los derechos básicos al debido proceso legal) fue reformado solo una vez hasta 1983 y ya van cinco reformas en los últimos veinte años. Según los expertos en el tema, el proceso penal sufrió un punto de inflexión en 1993 con las reformas constitucionales relacionadas con el enjuiciamiento (García Ramírez 2001). A partir de entonces, se aceleran las reformas a las garantías del procesado y la procuración de justicia hasta culminar en la reforma procesal penal de 2008.<sup>97</sup>

También las instituciones que se encargan de la seguridad pública en México (que incluyen la Secretaría de Seguridad Pública, la antigua Policía Judicial hoy Policía Federal Ministerial, la Agencia Federal de Investigación y el Ministerio Público) han sufrido muchas modificaciones en los últimos años (Bergman 2007). Las reformas incluyen esfuerzos importantes en temas cruciales, como la creación de la Agencia Federal de Investigación, la depuración de su personal y profesionalización de los nuevos miembros.<sup>98</sup> Muchas de estas reformas se encuentran en plena fase de implementación y, por lo tanto, todavía es pronto evaluar los efectos de todos estos cambios.

Sin embargo, una pieza clave de la procuración de justicia, la estructura institucional de incentivos perversos que produce la sumisión del Procurador General y del Ministerio Público al Presidente de la República, se ha mantenido básicamente intacta desde 1917. En 1994 se modifica ligeramente el proceso de nombramiento del Procurador General, cabeza del MP y jefe de los procuradores de niveles inferiores, que

---

<sup>97</sup> Se discutirá brevemente esta reforma al final de esta sección.

<sup>98</sup> El Consejo de Profesionalización (art. 40-51 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República) tiene como función principal la evaluación profesional y ética de los servidores públicos del MP.

pasa de ser nombrado y removido libremente por el Presidente a requerir la ratificación del Senado para su nombramiento pero no su remoción.<sup>99</sup> Esta reforma es relevante dado el marco analítico propuesto en este capítulo porque trata de la concentración de funciones y en particular la ubicación institucional del MP: se mantuvo la subordinación al poder ejecutivo y, en este sentido, un diseño que concentra distintas funciones en una institución.

Los incentivos del MP para servir a los intereses del Presidente se combinaron durante mucho tiempo con un MP legalmente muy poderoso en cuanto a su nivel de discreción en las tres etapas del proceso penal: la investigación, el ejercicio de la acción penal, y el establecimiento de cargos penales sobre el sospechoso para ser sopesados por un juez. Por ejemplo, el llamado “monopolio de la acción penal” implica que si el procurador decide que no hay pruebas suficientes para consignar a un sospechoso ante un juez, no hay nadie que pueda disputar esta decisión: ni la víctima, ni otra autoridad, nadie. La reforma de 1994 incluyó, en el Artículo 21, la posibilidad de impugnación del no ejercicio de la acción penal. Sin embargo, el retraso en la creación de la ley regulatoria (García Ramírez 2001) y los límites que se impusieron en la práctica al ejercicio de este derecho han significado en gran medida la prevalencia del monopolio del ejercicio de la acción penal.

Aunque la combinación de incentivos perversos y gran poder legal para el MP parezca extraña (y completamente disfuncional para nuestra joven democracia), cobra sentido si se entiende como la pieza central en la que se fundó una parte importante del poder coercitivo del sistema autoritario mexicano del siglo XX. Como explica Ana Laura Magaloni, en el contexto del régimen autoritario la labor del MP no era conducir la

---

<sup>99</sup> En 1994 también se le quitó al Ministerio Público la función de consejería jurídica del gobierno federal.

investigación sino esconder las arbitrariedades cometidas por la policía judicial, muchas veces en los mismos sótanos del ministerio público, para obtener confesiones y preparar la averiguación previa (Magaloni 2010, 15). Y cuando el MP presentaba estos casos ante un juez, éste se limitaba a revisar si el expediente contenía los requisitos legales y declarar la sentencia de culpabilidad.

Por increíble que parezca, ésta situación no ha cambiado sustancialmente con la transición democrática. Las arbitrariedades y violaciones de derechos por parte del MP y los jueces, con algunas excepciones, siguen convalidando los abusos. El poder judicial no ha podido construir su independencia y autoridad frente al Ministerio Público (Magaloni 2010, 18). Para muestra un botón: en México solamente el 25% de los crímenes son reportados a la policía, la mayoría de los criminales son capturados en flagrancia no después de una investigación. Ahora bien, solamente el 4.5% de los crímenes reportados a la policía son investigados en su totalidad y solamente el 1.6% de ellos llegan a las cortes (Zepeda Lecuona 2004, 398). Pero si un caso llega a un juez, es casi seguro que el juez dicte una sentencia de culpabilidad. En el Distrito Federal, el porcentaje de sentencias condenatorias entre 1997 y 2008 no baja del 85% y en 2007 llegó al 93% (Magaloni 2010, 19). Es decir, el juez avala en casi la totalidad de los casos el trabajo del MP aún cuando se conocen sus abusos y las deficiencias de su trabajo.

La discrecionalidad del MP para decidir qué delitos investiga y en qué casos ejerce la acción penal tampoco ha sufrido mayores cambios. En una noticia reciente nos enteramos, por ejemplo, que en sus diez años de vida la Auditoría Superior de la Federación (ASF) ha presentado ante la PGR 41 denuncias de hechos contra funcionarios federales y locales por malversación de fondos. En la mayoría de los casos, incluso en los

que se presentaron hace más de 9 años, el Ministerio Público federal no ha terminado aún de integrar las averiguaciones previas o consideró que no se acreditó el delito, De hecho, sólo 3 de las denuncias fueron consignadas, 24 de ellas siguen en "integración", 6 "en reserva" y 5 han sido "acumuladas". Finalmente, en 3 de ellas no se ejerció la acción penal.<sup>100</sup>

En suma, en términos del marco analítico propuesto en este capítulo, es posible decir que la combinación de subordinación política del MP y la amplia discreción que tiene en la investigación y ejercicio de la acción penal implican un sistema muy cerrado a la participación de otros actores, en particular las víctimas (Perlin, 2006). Comparado con otros países como Chile o Guatemala, en México es muy limitada la posibilidad de que la víctima, mediante sus abogados u otros actores, coadyuven en la investigación y, por supuesto, que cuestionen las acciones u omisiones del ministerio público en la realización de su trabajo.

El funcionamiento del ministerio público, sus vínculos con la policía y con el poder judicial, e incluso los derechos de las víctimas son temas clave de la ambiciosa reforma procesal penal aprobada en julio de 2008. De acuerdo con la reforma, en el nuevo proceso penal hay cuatro etapas: la de investigación, la de las actuaciones preliminares al juicio, la de juicio oral, y la de la ejecución de la sentencia. Los actores principales en cada etapa varían: en las dos primeras son la policía ministerial y el ministerio público, en la tercera el juez de juicio oral y en la última los funcionarios del poder ejecutivo encargados de la administración de las prisiones. Todas las etapas, sin embargo, estarán supervisadas o presididas por un juez: el juez de control o garantías en

---

<sup>100</sup> Ver la nota de Carole Simonnet, "Denuncia Auditoría y PGR se duerme", en el periódico Reforma del 25 de abril de 2010. Para un análisis de la Auditoría Superior de la Federación ver Ackerman (2007).

las dos primeras etapas, el juez de juicio oral en la tercera, y el juez de sentencias en la cuarta. Es decir, el nuevo proceso penal no solamente está guiado por principios distintos al anterior sistema (publicidad, oralidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación) sino que parte de la idea de desconcentrar funciones y aumentar la supervisión de unos actores a otros con el fin de limitar la probabilidad de decisiones arbitrarias.

Del mismo modo, la reforma procesal penal amplía las posibilidades de participación de víctimas y otros interesados en la procuración de justicia. Esta reforma, a diferencia de la de 1994, no solo permite que se impugne el no ejercicio de la acción penal por parte del MP sino que hace posible en ciertos casos (la constitución no esclarece los supuestos) que los particulares activen el órgano jurisdiccional penal. De hacerse efectiva, esta reforma efectivamente empoderará a las víctimas.

Aunque esta reforma va en la dirección correcta, la tardanza en su implementación y el mantenimiento de la subordinación Ministerio Público al poder ejecutivo militan en su contra. La reforma constitucional fue aprobada en julio de 2008 y se estipuló que se debe implementar en 8 años, salvo en el caso de la etapa de ejecución de sentencias que se debe implementar en 3 años. Al día de hoy, poco se ha avanzado en la implementación de la reforma a nivel federal. Han sido los estados, por ejemplo Chihuahua, los que están a la vanguardia en este proceso. Y la experiencia de Chihuahua demuestra que los retos de una correcta implementación son enormes, tanto en términos materiales como humanos. Dada esta situación, no es exagerado decir que a pesar de los esfuerzos realizados actualmente se mantiene la caracterización de centralización y acceso restringido del sistema de procuración de justicia.

### **III.- ¿Hacia un sistema más abierto y descentralizado?**

Los tres principales partidos políticos mexicanos, PAN, PRI y PRD han hecho propuestas para modificar algún aspecto del sistema de administración de justicia. El sistema de administración de justicia, a pesar de su importancia y trascendencia, ocupa un lugar marginal tanto en las propuestas de reforma de los partidos como en la discusión pública sobre la reforma política. La falta de atención sobre este tema es lamentable debido no solamente a la situación crítica de la seguridad pública en México sino también al atraso relativo que tenemos en esta área tanto respecto a las otras áreas de reforma como respecto a los otros países de la región.

Las reformas propuestas son básicamente cuatro: (i) dotar a la Suprema Corte de Justicia con la facultad de proponer iniciativas legislativas en el ámbito de su competencia (propuesta por la Presidencia de la República); (ii) quitar a la Suprema Corte de Justicia la facultad de investigación y dársela a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (propuesta por el PRI);<sup>101</sup> (iii) hacer del Ministerio Público un órgano constitucional autónomo (propuesta por el PRD y por el grupo parlamentario del PRI en el Senado de la República) y crear un Consejo del Ministerio Público que administre la carrera de los fiscales (propuesta por el grupo parlamentario del PRI en el Senado de la República); finalmente, (iv) reconocer plenamente la jurisdicción de la Corte Penal Internacional (propuesta por el PRD).

En las propuestas de los partidos hay pocos detalles sobre cada una de las reformas. En lo que resta de esta sección, evalúo tanto lo que está como lo que no está en las propuestas a partir del esquema presentado en este capítulo. Es decir, ¿las reformas

---

<sup>101</sup> Esta propuesta, de hecho, fue incluida en la reforma sobre derechos humanos aprobada por el Senado de la República el 8 de abril de 2010. Al momento de escribir estas líneas, todavía falta su aprobación en la Cámara de Diputados y en una mayoría de legislaturas estatales.

avanzan la desconcentración y amplían el acceso al sistema de administración de justicia de tal modo que el poder judicial pueda desempeñar mejor sus dos funciones principales en una democracia constitucional?

La propuesta de dotar a la Suprema Corte con la facultad de iniciar leyes ha sido muy criticada. Uno de los argumentos principales es que esta reforma implica que la Corte adoptaría un papel activo en la creación de leyes, lo que minaría la su imparcialidad.<sup>102</sup> ¿Cómo reaccionaría la Corte si se cuestiona la constitucionalidad de una propuesta legislativa suya? ¿Sería neutral la Corte ante una propuesta alternativa presentada por un partido político? En estos escenarios hipotéticos la Corte sería juez y parte por lo que su capacidad por decidir con neutralidad sería puesta en duda. Más aún, la Corte, como cualquier otro actor político, tendría que cabildear su propuesta legislativa lo cual puede llevarla a intervenir en un indeseable intercambio de favores o llevarla a un también indeseable enfrentamiento con el poder legislativo.<sup>103</sup>

Además de estas críticas, es importante notar que el poder de iniciativa legislativa vendría a darle más facultades a una ya muy fuerte Suprema Corte de Justicia. Además de interpretar la constitución, resolver asuntos en última instancia, participar activamente en la administración de los recursos materiales y humanos del poder judicial y en la carrera judicial, investigar casos de violaciones graves a los derechos humanos, entre otras tareas, la Corte añadiría ahora a su lista de pendientes la redacción de iniciativas de ley en

---

<sup>102</sup> Ver, por ejemplo, el artículo de Ana Laura Magaloni, “Árbitros y Jugadores”, en el periódico Reforma del 16 de enero de 2010, y el artículo de Javier Santiago Castillo, “Suprema Corte, ¿facultad de iniciativa?”, en el suplemento Enfoque del 21 de febrero de 2010.

<sup>103</sup> Si se insistiera en hacer esta reforma, se le podría dar a la SCJN un poder reactivo y no proactivo, es decir, se le daría a la Corte poder de veto sobre leyes que se refieran al poder judicial. La constitución de Costa Rica nos ofrece un ejemplo concreto: “Artículo 167.- Para la discusión y aprobación de proyectos de ley que se refieran a la organización o funcionamiento del Poder Judicial, deberá la Asamblea legislativa consultar a la Corte Suprema de Justicia; para apartarse del criterio de ésta, se requerirá el voto de las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea”.



el ámbito de su competencia. Es decir, la propuesta del poder ejecutivo va justo en contra de la necesidad de desconcentrar funciones en el sistema de administración de justicia. Es más, dada la centralidad que tiene la Suprema Corte en el sistema de administración de justicia quizá sus iniciativas vayan en el sentido de concentrar aún más el sistema, en lugar de desconcentrarlo.

En este sentido, la reforma propuesta por el PRI de quitar a la Suprema Corte de Justicia la facultad de investigación es bienvenida, no solamente porque limitaría el poder de la Corte sino también porque es una facultad que sería mejor llevada por otro órgano como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), que es la propuesta PRIísta o, por qué no, un Ministerio Público autónomo. Por tratarse de casos serios de violaciones de derechos humanos, después de la investigación lo adecuado sería que la Suprema Corte juzgara en única instancia. Sin embargo, esto queda completamente fuera de consideración en la situación actual ya que forzaría a la Corte a juzgar un caso que ella misma investigó. Ahora bien, si la facultad se transfiere a la CNDH ésta debe tener también la facultad de iniciar una acción penal ante el poder judicial. Debe evitarse una situación similar a la que se comentó en la sección anterior respecto a la Auditoría Superior de la Federación, en la que una vez hechas las investigaciones y denuncias depende del MP la decisión de continuar con la investigación y ejercer la acción penal.

Llama la atención que ningún partido político incorpore a sus propuestas de reforma el tema del acceso a la justicia constitucional. Es cierto que la reforma al juicio de amparo, cuya aprobación por una mayoría de legislaturas estatales está todavía pendiente al momento de escribir estas líneas, incluye innovaciones como la posibilidad de presentar acciones colectivas y que alguien con un interés “legítimo” y no solamente

“jurídico” pueda interponer un amparo. Estas innovaciones, de aprobarse, mejorarían tanto el acceso como la eficiencia en la administración de justicia al apoyar la defensa de derechos difusos y evitar la multiplicación de juicios individuales.<sup>104</sup> Sin embargo, sigue pendiente ampliar el acceso a las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, al menos a instituciones como el IFE o el IFAI e idealmente a todos los ciudadanos. Por supuesto, para evitar los problemas de una excesiva ampliación del grado de acceso, se debería también dar discrecionalidad a la SCJN para elegir los casos que va a decidir.

Otra omisión importante son las propuestas para reformar el Consejo de la Judicatura. Ésta institución debe asegurar la calidad de quienes ingresan al sistema judicial y promover su profesionalización progresiva, además de velar por la independencia de los jueces respecto de sus superiores. El diseño actual que subordina el Consejo a la Corte, producto de la “contra-reforma” de 1999 (Carpizo 2000), no parece ser el más adecuado para lograr estos fines. La suprema corte no debería tener tanta influencia en el consejo: las funciones administrativas y la función jurisdiccional deberían separarse para que ambas instituciones puedan cumplir mejor su tarea. La reforma al consejo cobra aún más importancia en vistas de la implementación de la reforma procesal penal que implicará tanto la contratación de muchos jueces y su formación en el nuevo sistema como la re-educación de los jueces actuales. Esta puede ser una gran oportunidad para iniciar la transformación del poder judicial y asegurarse que sea una transformación duradera. En Chile, los nuevos y jóvenes jueces de garantías

---

<sup>104</sup> En este sentido, es una reforma superior a otras que también intentan mejorar independientemente el acceso o la eficiencia, como la reducción o anulación de costos administrativos en los procesos judiciales o la disminución o anulación de requisitos jurídicos para interponer una demanda.

están inyectando dinamismo, creatividad y una bocanada de aire fresco a la actividad jurisdiccional (Couso y Hilbink en prensa). Lo mismo podría ocurrir en nuestro país.

En suma, dado el bajo nivel de desconcentración y de acceso al sistema de administración de justicia en México, deben impulsarse reformas que lleven al sistema más cerca del nivel intermedio que favorece el cumplimiento satisfactorio de las funciones fundamentales del poder judicial en una democracia constitucional.

Sin duda, la propuesta de reforma más trascendental de las que están la mesa es la relacionada con el Ministerio Público. Como vimos en la sección anterior, los trabajos empíricos que existen sobre el Ministerio Público no dejan lugar a dudas sobre la vergonzosa y crítica situación en la que se encuentra actualmente (Zepeda Lecuona 2004; Magaloni 2010). La reforma a este organismo es indispensable. México es uno de los pocos países que todavía mantienen el sistema de incentivos perversos creado por la subordinación del Ministerio Público al presidente de la República. Además, esta reforma vendría a complementar las otras reformas que ya se han hecho en el área, en especial la reforma procesal penal.

Ahora bien, se queda corta la propuesta del PRI de hacer un cambio en el modo de nombrar al Procurador General de la República: ratificación por voto de las dos terceras partes del Senado, con una duración en el cargo de 4 años con posibilidad de una reelección, y remoción a partir del título cuarto de la Constitución. Dar independencia al Procurador respecto del Ejecutivo es insuficiente ya que muchos de los problemas, los más serios, se encuentran en las bases y el trabajo cotidiano de los procuradores (Magaloni 2010). El Ministerio Público debería convertirse en un organismo constitucional autónomo. Los procuradores deben ser investigadores profesionales, que

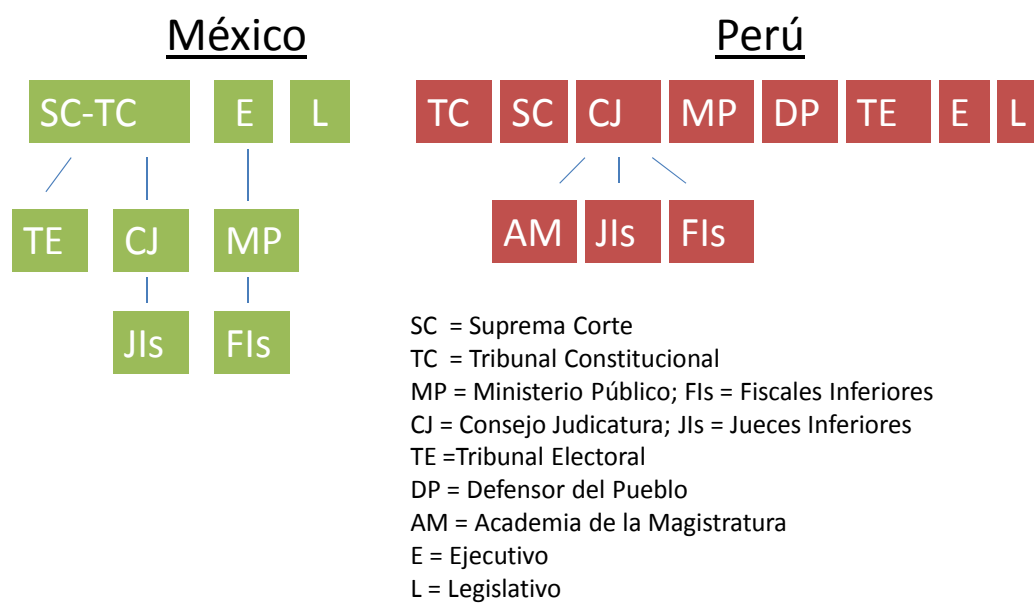
conozcan las leyes. Deben tener estabilidad en el empleo y tener perspectivas de futuro. Su trabajo debe ser valorado por la sociedad. La reforma que el Ministerio Público necesita supone una transformación de enormes proporciones, no un simple cambio al modo de nombrar el Procurador.

La propuesta del grupo parlamentario del PRI en el Senado incluye la creación de un Consejo del Ministerio Público. ¿Cómo se vincularía este Consejo con el Procurador General? ¿Sería el Consejo de la Judicatura el modelo a seguir? ¿Por qué no crear un único Consejo de la Magistratura, que sirva tanto a jueces como a procuradores, como en Perú? La propuesta PRIísta no da más detalles y el tamaño de la transformación requerida los demanda. Un Consejo del Ministerio Público debería garantizar la independencia interna, la rendición de cuentas y la profesionalización progresiva de los procuradores, dentro de una institución renovada y adecuada a la procuración de justicia en una democracia constitucional que enfrenta serios problemas de seguridad.

Además de separar al MP del poder ejecutivo, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (2010) propone que se separaren las funciones de ejercicio de la acción penal y de representación de la sociedad (protección de derechos difusos) en dos instituciones: una Fiscalía General autónoma y un Ministerio Público dentro del poder ejecutivo, que se encarguen de la primera y segunda funciones respectivamente. En términos del esquema presentado en éste capítulo, esta es una reforma que va encaminada hacia la descentralización. Sin embargo, se deben analizar con cuidado los detalles para no llegar a un extremo ineficaz de descentralización.

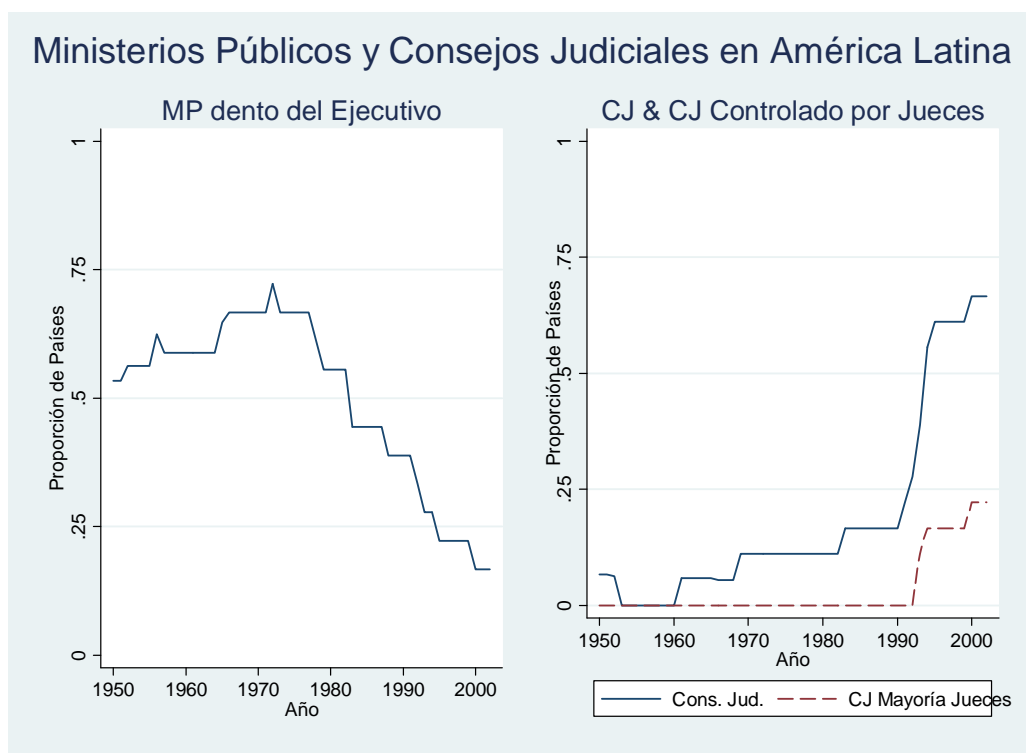
Grafica 1.

## Arquitectura Institucional del Sistema de Administración de Justicia



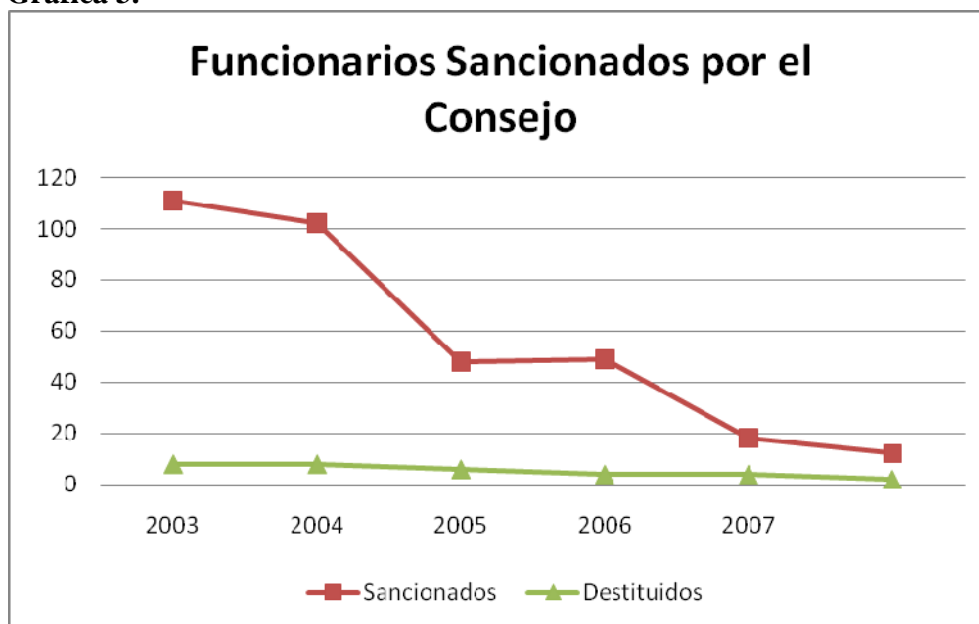
NOTA: Estructura elaborada a partir de lo establecido en las Constituciones Mexicana de 1917 y Peruana de 1993 (vigentes al 2010).

Gráfica 2.



Nota: Gráficas tomadas de Pozas Loyo y Rios Figueroa (2010).

Grafica 3.



Nota: En las sanciones se cuentan los apercibimientos y amonestaciones, públicas y privadas, la suspensión, la inhabilitación, y las sanciones económicas. La destitución del cargo es el castigo más grave.

Elaborada con datos de los informes anuales de labores del Consejo de la Judicatura Federal obtenidos en <http://www.cjf.gob.mx/>

## Bibliografía

- Aacken, Anne van, Lars Feld y Stefan Voigt. 2008. "Power over Prosecutors Corrupts Politicians: Cross Country Evidence Using a New Indicator". Discussion paper in Economics, MAGKS.
- Ackerman, John. 2007. *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*. México: Siglo XXI.
- Aguiar, Azul. 2010. "The Institutional Change of Public Prosecutor's Office in Newly Democratized Regimes", manuscrito sin publicar.
- Ansolabehere, Karina. 2009. "More Power ... More Rights? Mexico and Colombia: A Comparative Analysis of the Judicial Treatment of Abortion", manuscrito sin publicar
- Arantes, Rogério. 1999. "Direito e Política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 14. No. 39, Sao Paulo.
- Bergman, Marcelo. 2007. *Seguridad Pública y Estado en México. Análisis de algunas iniciativas*. México: Fontamara.
- Bitencourt, Nóbrega Flavianne. 2007. "The New Institutional Design of the Procuracy in Brazil: Multiplicity of Veto Players and Institutional Vulnerability", *Latin American and Caribbean Law and Economics Association, Annual Papers*, University of Berkeley.
- Brinks, Daniel. 2008. *The judicial response to police killings in Latin America*. Cambridge. New York, Cambridge University Press.
- Burbank, Stephen B. and Barry Friedman (eds.). 2002. *Judicial Independence at the Crossroads. An Interdisciplinary Approach*, California: Sage.
- Burnett, Stanton y Luca Mantovani. 1998. *The Italian Guillotine*. Landham, Md.: Rowman and Littlefield.
- Caballero, José Antonio. 2009. Historia instituciones políticas, poder judicial.
- Cabellero, José Antonio. 2010. Poder judicial y rendición de cuentas
- Carbonell, Miguel y Enrique Ochoa Reza. 2008. *¿Qué son y para qué sirven los juicios orales?* México: UNAM, Porrúa, Renace.
- Carpizo, Jorge. 2000. "Otra reforma constitucional: la subordinación del Consejo de la Judicatura Federal". *Cuestiones Constitucionales*, no. 2, enero-julio.
- CEJA. 2009. "Report on Judicial Systems in the Americas. 2008-2009", disponible en <http://www.cejamericas.org>



Couso, Javier y Lisa Hilbink. En prensa. "From Quietism to Incipient Activism: The Institutional and Ideological Roots of Rights Adjudication in Chile". En Gretchen Helmke y Julio Ríos Figueroa (eds.), *Courts in Latin America*, New York: Cambridge University Press.

Díaz Rivillas, Borja, y Leticia Ruiz-Rodríguez. 2003. "Percepciones sobre independencia judicial en Nicaragua", trabajo presentado en el *Latin American Studies Association Congress*.

Ferejohn, John. 1999. "Independent Judges, Dependent Judiciary: Explaining Judicial Independence", *Southern California Law Review*, vol. 72, 353-384.

Finkel, Jodi. 2008. *Judicial reform as political insurance : Argentina, Peru, and Mexico in the 1990s*. Notre Dame, Ind., University of Notre Dame Press.

Fix-Fierro, Héctor. 2003. "La reforma judicial en México, ¿de dónde viene? ¿a dónde va?" in *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, no. 2 (July-Dec.), pp. 251-324.

García Ramírez, Sergio. 2001. "Consideraciones sobre la reforma procesal penal en los últimos años". En Sergio García Ramírez y Leticia Vargas Casillas (coords.), *Las reformas penales de los últimos años en México (1995-2000)*. México: IIJ-UNAM

Gerring, John and Strom C. Thacker. 2004. "Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism". *British Journal of Political Science*, vol. 34.

Ginsburg, Tom, y Nuno Garoupa. 2009. "The Comparative Law and Economics of Judicial Councils". *Berkeley Journal of International Law*, vol. 27, no. 1

González Compeán, Miguel y Peter Bauer. 2002. *Jurisdicción y democracia. Los nuevos rumbos del Poder Judicial en México*, México: Cal y Arena.

Guarnieri, Carlo, y Patrizia Pederzoli. 1999. *Los jueces y la política. Poder judicial y democracia*, España: Taurus.

Hammergren, Linn A. 2002. "Do Judicial Councils Further Judicial Reform? Lessons from Latin America", *Carnegie Endowment for International Peace*, Working Paper 28, Rule of Law Series.

Hammergren, Linn A. 2007. *Envisioning Reform. Improving Judicial Performance in Latin America*. University Park, PA: Penn State University Press.

Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. 2010. *Propuesta para la actualización de las relaciones entre poderes del sistema presidencial mexicano*. México: UNAM.

Kerche, Fábio. 2007. "Autonomia e Discrecionalidade do Ministério Público no Brasil", *Revista de Ciências Sociais*, vol. 50, no. 2.

- Magaloni Kerpel, Ana Laura. 2007. "¿Por qué la Suprema Corte no ha sido un instrumento para la defensa de derechos fundamentales?". Documento de Trabajo # 25, División de Estudios Jurídicos, CIDE.
- Magaloni Kerpel, Ana Laura. 2010. "El Ministerio Público de adentro. Rutinas y métodos de trabajo en las agencias del MP". Documento de Trabajo # 42, División de Estudios Jurídicos, CIDE.
- Magaloni, Beatriz. 2003. "Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law in Mexico" in Scott Mainwaring and Christopher Welna (eds.) *Democratic Accountability in Latin America* New York: Oxford University Press.
- Montesquieu. 1977 [1748]. *The Spirit of the Laws (A Compendium Of The First English Edition. Edited With An Introduction By David Wallace Carrithers)*, University of California Press, London.
- Navia, Patricio y Julio Ríos Figueroa. 2005. "The Constitutional Adjudication Mosaic of Latin America". *Comparative Political Studies*, vol. 38, no. 2.
- Perlin, Jan. 2006. "Rol del fiscal o ministerio public en la persecución penal: derechos de la víctima, el imputado y la sociedad. Tendencias en las reformas procesales latinoamericanas." En Gustavo Fondevila (comp.), *Instituciones, legalidad y estado de derecho en el México de la transición democrática*. México: Fontamara.
- Pozas Loyo, Andrea y Julio Ríos Figueroa. 2010. "Enacting Constitutionalism. The Origins of Independent Judicial Institutions in Latin America", *Comparative Politics*, vol. 42, no. 3.
- Prillaman, William C. 2000. *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America. Declining Confidence in the Rule of Law*. Boston: Praeger.
- Raz, Joseph. 1977. "The Rule of Law and Its Virtue", *Law Quarterly Review*, vol. 93.
- Ríos Figueroa, Julio. 2008. "Judicial Institutions and Corruption Control", Documento de Trabajo # 204, División de Estudios Políticos, CIDE, Mayo.
- Ríos Figueroa, Julio. 2010. "Justicia Constitucional y Derechos Humanos en América Latina". *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, Vol. 3,
- Ríos Figueroa, Julio. En prensa. "Institutions for Constitutional Justice in Latin America". En Gretchen Helmke y Julio Ríos Figueroa (eds.), *Courts in Latin America*, New York: Cambridge University Press.
- Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*, New York: Cambridge University Press.

Rose-Ackerman, Susan. 2007. 'Judicial Independence and Corruption', in Transparency International, *Global Corruption Report 2007. Corruption in Judicial Systems*, New York: Cambridge University Press.

Sadek, Maria Tereza, and Rosangela Batista Cavalcanti. 2003. "The New Brazilian Public Prosecution: An Agent of Accountability", in Scott Mainwaring and Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, New York: Oxford University Press.

Sánchez, Arianna, Beatriz Maglioni y Eric Magar. En prensa. "Legalists vs Interpretativist: The Supreme Court and Democratic Transition in Mexico". En Gretchen Helmke y Julio Ríos Figueroa (eds.), *Courts in Latin America*, New York: Cambridge University Press.

Vargas Vivancos, Juan Enrique. (2009). "Las cortes supremas y la reforma judicial en Latinoamérica". *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, 13: 271-300.

Wilson, Bruce M. and Juan C. Rodríguez Cordero. (2006). "Legal Opportunity Structures and Social Movements: The Effects of Institutional Change on Costa Rican Politics". *Comparative Political Studies*, 39 (3): 325-351.

Wilson, Bruce. En prensa. "Enforcing Rights and Exercising an Accountability Function: Costa Rica's Constitutional Chamber of the Supreme Court". En Gretchen Helmke y Julio Ríos Figueroa (eds.), *Courts in Latin America*, New York: Cambridge University Press.

Zepeda Lecuona, Guillermo. 2004. *Crimen Sin Castigo. Procuración de Justicia Penal y Ministerio Público en México*, México DF: F.C.E.-CIDAC.

***Parte 3***

***Selección de Candidatos y Participación Ciudadana***

## 5

### *Mecanismos de Selección de Candidatos*

Allyson Benton

## 6

### *Mecanismos de democracia participativa*

José Antonio Crespo

#### ***Introducción: participación política y ciudadanía***

La participación política es uno de los elementos esenciales de la democracia, lo mismo directa que representativa. Desde luego, la democracia directa pura – como las que existieron en la Grecia clásica y en algunas ciudades europeas - supone la participación de los miembros de la comunidad en la discusión y la toma de decisiones que atañen a la colectividad. Pero en la medida en que la comunidad política fue adquiriendo mayor tamaño y complejidad interna, la democracia directa se fue haciendo más difícil de aplicar, hasta hacerse impracticable. Ante lo cual, en las sociedades modernas se desarrolló como sucedáneo lo que conocemos como democracia representativa, que busca rescatar al menos la esencia de la democracia directa, aunque en una expresión mucho más limitada (incluso, ha recibido el título de minimalista).

Sin embargo, en sociedades amplias y complejas, la participación directa atenta contra la gobernabilidad, misma que exige la restricción operativa de los tomadores de decisiones. En un extremo, tendríamos una situación anárquica, donde es imposible mecánica y técnicamente llegar a acuerdos y tomar decisiones colectivas; el poder se halla tan disperso que prácticamente se neutralice y desaparece. En el otro extremo, tenemos la concentración del poder en una sola cabeza (la autocracia) que puede rápida y eficazmente tomar decisiones sobre la comunidad que dirige, pero dada la naturaleza humana (esencialmente individualista), dichas decisiones fácilmente podrían contravenir el interés colectivo (favoreciendo el interés particular del autócrata). Se asume pues que

la tutela del interés colectivo exige la participación de los propios miembros de la comunidad. El punto intermedio entre una democracia directa (que en sociedades numerosas y complejas, tiende a la anarquía) y la autocracia (que puede fácilmente incurrir en abuso de poder), sería una democracia representativa, en la cual el cuerpo ciudadano elige a unos pocos representantes que técnica y orgánicamente puedan deliberar y tomar decisiones (de legislación y de políticas públicas). Pero como el riesgo de abuso de poder propio de la autocracia puede también repetirse en una oligarquía, la democracia moderna puede incorporar algunos mecanismos de control por parte de los ciudadanos sobre sus representantes, de modo que éstos se vean obligados a tomar en cuenta, en cierta medida, el interés de sus representados. Y esos mecanismos exigen ciertos canales de participación política del ciudadano común que permitan, en casos específicos, llamar a cuentas a sus representantes, confirmándolos en el encargo o relevándolos del mismo (o incluso, aplicando sanciones penales en caso de abusos más graves).

Con todo, se ha considerado que la democracia representativa por sí misma (en forma pura) queda corta a las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía, pese a sus mecanismos de control. En una democracia representativa (o minimalista), el ciudadano recibe la invitación de varios partidos o candidatos a votar por ellos, decide votar por alguno de ellos (o no votar), quien tomará decisiones en su nombre (buenas o malas, a favor del interés público o del interés privado), y pasado un lapso, será invitado nuevamente a votar (ratificando a sus representantes o sufragando por otros candidatos y partidos). De ahí la crítica que muchos teóricos y promotores de la democracia directa o participativa emiten la democracia representativa pura; es una simulación (o casi),

sostienen, para legitimar una oligarquía en el poder, así sea plural. Además, es posible para los gobernantes escapar en buena medida a la supervisión ciudadana y eludir la rendición de cuentas, y sobre esa base incurrir en decisiones con poco contenido popular o que implique la promoción de intereses particularistas de los propios gobernantes y sus aliados. Los propulsores de la democracia participativa sostienen que la incorporación de mecanismos de participación directa - no como sustituto sino como complemento de la democracia representativa - puede ayudar a ejercer mayor control y vigilancia sobre los gobernantes, y que los ciudadanos puedan ejercer y aplicar, de manera directa, correctivos a las decisiones de sus representantes. Algunos de estos instrumentos tradicionales son el referéndum, el plebiscito, la iniciativa ciudadana y la revocación de mandato. Los estudios recientes concluyen que difícilmente en las sociedades modernas la democracia directa pueda sustituir a la representativa, pero sí que puede incorporarse en ésta de forma complementaria, sin que se afecte la gobernabilidad y el proceso de toma de decisiones (Setälä, 1999).

En diciembre de 2009, el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reforma política, uno de cuyos objetivos expuestos es reducir la brecha entre el sistema de partidos y la sociedad civil, para lo cual propone la incorporación de varias figuras de participación ciudadana a nivel nacional (a nivel estatal muchas de estas prácticas están ya incorporadas en la normatividad de varias entidades federativas). Como respuesta, el PRI y el PRD y otros partidos presentaron también, en febrero de 2010, una contrapropuesta que incluyen también algunas figuras de democracia directa. Aquí, algunas consideraciones en torno a estos mecanismos de democracia participativa y las propuestas concretas presentadas por los partidos en México.



El dilema respecto de la democracia representativa es que tiene también riesgos de que su aplicación pueda ser contraproducente. Puede provocar ingobernabilidad, cuando se aplica de manera excesiva, sin controles, límites y filtros, pero también puede ser instrumento de pequeños grupos e poderes informales con capacidad de manipulación de amplios segmentos del electorado para revertir normas y decisiones legislativas que puedan afectar sus intereses. O bien uno de los poderes formales pueda recurrir a la participación directa para neutralizar o avasallar a otro de los poderes, rompiendo así el equilibrio que entre ellos debe prevalecer en una democracia representativa. Igualmente, las decisiones tomadas por la mayoría de la ciudadanía, podrían afectar los derechos de las minorías, que deben ser respetadas como garantía inherente a un orden democrático. El otro extremo se da cuando las condiciones y requisitos para aplicar estos instrumentos, son tan elevados que queden como un elemento simbólico de legitimación del régimen político, pero en realidad impracticables. La evaluación de tales instrumentos debe incorporar qué provisiones se toman para evitar esos extremos; ingobernabilidad, manipulación por parte de intereses fácticos, avasallamiento de un poder formal por parte de otro, la afectación de derechos de las minorías, o, del otro lado, la inaplicabilidad en la práctica de estos instrumentos, o su poca incidencia sobre la toma de decisiones.

### ***Concepto y modalidades de mecanismos de la democracia participativa***

En términos generales la democracia participativa puede considerarse como la participación de toda la ciudadanía, de manera directa y no a través de sus representantes, en la toma de ciertas decisiones. En las democracias modernas, que han adoptado la modalidad representativa por necesidad de tamaño y organización de sus sociedades, los

instrumentos de democracia participativa se han incorporado más como un complemento que como una opción a la primera, una forma de contrapesar a los poderes formales, no de sustituirlos, y para corregir algunas decisiones que puedan haber excluido el interés de las mayorías en beneficio de grupos minoritarios (los propios partidos, sus aliados y otros poderes informales con gran influencia política y capacidad de presión). Las figuras clásicas de democracia participativa son el referendo y el plebiscito, la iniciativa ciudadana y la revocación de mandato.

- Por referéndum suele entenderse “una votación popular sobre temas de interés general... una manifestación de soberanía popular sobre un problema, en la realidad asume un significado y una eficacia diversos según el efecto diferente ante el sistema político”.<sup>105</sup> La diferencia con el plebiscito es motivo de controversia, pues se utilizan diversos criterios; si se trata de una reforma en materia constitucional o legal; si se responde simplemente con un “sí” o “no” frente a una gama de opciones; o si se pronuncia el pueblo sobre una consulta previamente convocada por poderes formales o no. Pero en la práctica, la diferencia conceptual entre ambas figuras no queda tan clara. Estos ejercicios pueden considerarse como el “veto popular” a ciertas decisiones o normas legislativas que provienen de la élite política, y que quizá no gocen de la aprobación mayoritaria de la ciudadanía.

- La iniciativa popular o ciudadana abre el campo de las decisiones a la ciudadanía en general, de tal manera que la discusión y eventualmente aprobación –o abrogación - de leyes y reglamentos, pueda ser incorporada en la agenda legislativa no sólo por los poderes formales (Ejecutivo o legislativo), sino por un segmento determinado de la ciudadanía, organizada para ese propósito. Eso implica a que la

---

<sup>105</sup> Norberto Bobbio (Et.Al) *Diccionario de Política*. México, Siglo XXI. 8° ed,1995. p. 1,347

ciudadanía puede influir sobre la agenda pública y legislativa, y no sólo ser parte eventual de la toma de decisiones sobre esos temas (cuando así lo solicita alguno o ambos de los poderes formales, Ejecutivo o Legislativo).

- Por revocación de mandato puede entenderse el ejercicio en el cual un segmento de la ciudadanía decide remover de su cargo a algún funcionario público o representante político por motivos de ineficacia, corrupción o abuso de autoridad, antes de que termine el mandato para el que fue nombrado.<sup>106</sup> Según el *Diccionario de la Real Academia*, revocación significa “dejar sin efecto una concesión, un mandato, una resolución”.<sup>107</sup> La práctica aparece en las antiguas democracias directas, pero es retomado a través de diversas figuras en las democracias modernas. En los regímenes presidencialistas, prevalece el mecanismo de remoción por motivos legales (*impeachment*), pero normalmente deja al jefe de gobierno libre de tal eventualidad por motivos políticos. En los sistemas parlamentarios se creó la figura de voto de censura, que puede eventualmente convertirse en un voto de remoción al jefe de gobierno, decidida por una mayoría determinada de la Cámara Baja del parlamento, incluso por motivos políticos (mal desempeño, una decisión grave, el intento de realizar una reforma impopular o considerada como perjudicial).

Los mecanismos de democracia participativa pueden adoptar una gran variedad de modalidades en su aplicación. Eso conviene para arrojar luz sobre las diversas prácticas de democracia participativa registradas en distintos países y que pueden generar confusión (Zovatto, 2004):

---

<sup>106</sup> *Diccionario Electoral*. México. Instituto Americano de Derechos Humanos. 2003. p. 1141

<sup>107</sup> Real Academia de la Lengua Española, *Diccionario de la Lengua Española*. Madrid. T. II. 1992 p. 1794

A) Un primer criterio es el origen de la iniciativa para consultar a la ciudadanía; si proviene de la propia ciudadanía (de abajo) o de alguno de los poderes formales, como el Congreso o el Ejecutivo (de arriba), y en este último caso, si lo puede proponer el Ejecutivo por sí mismo, el Congreso por sí mismo, o cualquiera de ellos con aprobación del otro (y en el caso del Congreso, si se exige alguna mayoría, absoluta o calificada para proceder, o basta con un cierto voto minoritario, dando esa facultad a minorías opositoras).

B) Otro criterio es si el tema de consulta es sustantivo (relativo a políticas públicas o normatividad), o personal (para evaluar el desempeño de algún funcionario, gobernante o legislador y en su caso, proceder a su remoción). En el éste último caso se encuentra la revocación de mandato.

C) En cuanto a la evaluación del tipo de normas a ser sometidas a referéndum o plebiscito, hay también dos criterios aplicables; si se trata de una reforma constitucional o de cambios en la legislación secundaria. Y también, si se trata de proponer una iniciativa (desde abajo), refrendar una que se ha decidido por los poderes formales, o abrogar una que ha sido ya aprobada legalmente y puesta en práctica.

D) Otro criterio es si el ejercicio tendrá validez legal (vinculatoria) o solamente se practica con fines consultivos. Aún en el primer caso, el carácter vinculante dependerá de si cumple ciertos requisitos de concurrencia y de margen de votos. O bien, puede depender del número de votos requeridos en el Congreso para convocar la consulta, o de la institución que la convoque (el Legislativo, el Ejecutivo, o ambos en acuerdo).

E) También debe contemplarse si en principio todas los temas pueden ser susceptibles de ponerse a consideración de la ciudadanía, o sólo algunos de ellos (excluyéndose en la ley otros).

F) En lo que hace a la validez legal de la decisión tomada mediante democracia participativa, puede darse en automático, como cuando se exige que toda reforma constitucional sea sujeta a referéndum (bajo ciertas condiciones como haber logrado mayoría absoluta y haber participado en el ejercicio un porcentaje determinado de la lista electoral), o si se reservan para ciertos casos especiales y en determinadas condiciones (como cuando no hay acuerdo entre Congreso y Ejecutivo en algún tema específico).

H) Otro criterio más es si ciertas decisiones pueden tomarse por la ciudadanía de manera exclusiva, o una vez habiéndose validado éstas (al cumplirse los requisitos legales), se requiere del aval de uno de los poderes formales (el Congreso, un número determinado de legislaturas estatales o algún Tribunal, por ejemplo).

I) En cuanto a la iniciativa popular, ésta puede ser formulada por la propia ciudadanía (como iniciativa de ley) o presentar una petición (o exigencia) al Congreso para que legisle sobre cierto asunto, y en cuyo caso, éste puede decidir si lo hace o no.

A partir de esos criterios pueden surgir las más variadas combinaciones, muchas de las cuales pueden, en efecto, encontrarse en las legislaciones de diversos países.

### ***Problemas de diseño y criterios de evaluación de los instrumentos***

Los promotores de la democracia participativa señalan varias ventajas que permiten complementar la democracia representativa y corregir algunos de sus eventuales excesos y restricciones. Entre tales ventajas, están las siguientes: 1) Refuerzan el control

popular sobre el gobierno en todo momento y no sólo durante los comicios; 2) Constituyen un contrapeso a las decisiones tomadas por los poderes formales 3) estimulan la atención y supervisión de los ciudadanos sobre sus representantes y gobernantes; 4) Abren eventualmente puertas de incidencia en la formulación de políticas públicas y de piezas normativas, brindando mayor legitimidad y acercamiento entre sociedad civil y clase política; 5) pueden representar una vía legal para encauzar un fuerte movimiento contra el representante o gobernante, que de otra manera podría buscar una vía extra-institucional, incrementando el riesgo de inestabilidad; 6) constituyen un mecanismo opcional de rendición de cuentas en cualquier momento, y no sólo durante los comicios..

Pero el otro lado de estas figuras implica ciertas desventajas y riesgos. Son instrumentos que tienen un doble filo, pues mal planteadas o aplicada pueden generar más problemas de los que pretenden resolver, o incluso ser contraproducentes a los objetivos que persiguen. Sobre este riesgo, en el caso particular de América Latina, apunta Daniel Zovatto (2004, p.40):

En sociedades como las nuestras, donde la pobreza crece, donde la equidad está retrocediendo y donde la política está 'bajo sospecha', si los mecanismos de democracia directa son debidamente utilizados pueden ayudar a contrarrestar la tendencia a la deslegitimación del sistema político. De lo contrario, estos mecanismos, lejos de constituir un instrumento para la participación directa del pueblo en la adopción de decisiones concretas, pueden convertirse en un medio de manifestación del descontento social al margen de los procesos electorales, con consecuencias negativas para la gobernabilidad democrática.

Entre los problemas que pueden presentar estas figuras, están:

1) Puede constituir un instrumento de mera legitimación a decisiones tomadas previamente por la cúpula gobernante, que a partir de la manipulación de este podría construir en los hechos un régimen bonapartista o cesaristas, es decir basado en decisiones personales u oligárquicos presentados artificialmente como si fueran la voluntad popular. O bien, la democracia participativa puede ser una vía para que uno de los poderes (Legislativo o Ejecutivo) intente unilateralmente avasallar al otro ante un fuerte diferendo, afectando los equilibrios propios de la democracia representativa. Pero también dicho recurso puede ser utilizado por diversos poderes fácticos, que cuentan con los fondos necesarios para movilizar a la ciudadanía para influir o desafiar a los poderes formales. Finalmente, también existe la posibilidad de que los propios partidos políticos, por debajo de la mesa, utilicen sus estructuras orgánicas y aparatos electorales para organizar ejercicios de democracia participativa presentándose como si fuera la ciudadanía por iniciativa propia y de manera autónoma, en aras de revertir alguna decisión tomada por sus adversarios dentro de los poderes formales, o provocar la caída de funcionarios determinados, en el caso de la revocación de mandato.

Para prevenir estos inconvenientes, conviene exigir que tanto el referéndum como el plebiscito puedan ser convocados bien por una mayoría calificada del Congreso, que exija la participación del partido gobernante, o bien que se requiera el aval tanto del Ejecutivo como del Legislativo (por el voto de alguna mayoría) para evitar que cada poder sea avasallado por el otro. Esto también puede reducir el riesgo de que un solo partido o grupos de partidos aprovechen este instrumento para revertir una decisión de sus adversarios vía manipulación ciudadana. Respecto del intento de poderes fácticos para introducir una ley, o revertir otra que no les convenga, a través de la iniciativa

popular, es un riesgo que estará presente, pero que no podrá llevarse a cabo si se exige el visto bueno de alguno de los poderes formales, si bien eso puede limitar la posibilidad de que un grupo de ciudadanos auténticamente autónomo pueda iniciar ese proceso, en temas que pueda afectar el interés de la clase política. Y en cuanto a la revocación de mandato, conviene que el umbral de votación para que proceda, sea más bien elevado, aunque no al grado en el cual sea prácticamente imposible realizarlo; de nuevo, aquí debe buscarse un punto de equilibrio (Shugart & Mainwaring, 1997).

2) No todos los temas a decidir son susceptibles de ser comprendidos cabalmente por la ciudadanía en general; exigen altos niveles de información y preparación especializada, y un periodo de divulgación y debate público podrían no ser suficientes para superar ese obstáculo. Poner tales temas a consideración de la ciudadanía podría generar decisiones inadecuadas y perjudiciales para la colectividad en su conjunto. Destaca Sartori (1988, T-I, p. 158).

Ciertamente, el conocimiento presupone información, pero no quien está bien informado es un entendido por definición. Como mínimo, el conocimiento implica el hecho de captar y un control mental sobre la información que de ninguna forma proporciona la propia información... Así pues, dada una cantidad igual de información, una persona puede ser competente o seguir siendo incompetente, según perciba correctamente qué medios son apropiados a qué fines y, por ello, qué consecuencias derivan de qué decisión o acción.

Eso puede prevenirse excluyendo ciertos temas delicados de estos ejercicios, como podría ser, desde luego, la aprobación de impuestos, siempre impopulares pero indispensables para la buena marcha del Estado, así como asuntos de seguridad nacional. Advierte Zovatto (2004, p.38) que:



La complejidad de los temas económico-financieros determina un alto grado de dificultad para intentar resolver los mismos vía la participación ciudadana mediante el uso de mecanismos de democracia directa. Por ello, las legislaciones de la mayoría de los países han excluido expresamente estas materias como objeto de eventuales consultas populares.

3) Existe el riesgo de que se sometan a la decisión popular cuestiones que impliquen derechos fundamentales de ciertos sectores sociales que no constituyan mayoría, y por tanto, puedan resultar perjudicados del juicio de la mayoría. Tratándose de políticas públicas en general, el criterio de mayoría puede ser uno de índole democrático; tratándose de derechos fundamentales, la democracia directa puede provocar casos de “tiranía de la mayoría”. Dado que la democracia supone no sólo la decisión de la mayoría, sino la protección de las minorías, la ampliación y protección de los derechos fundamentales de diversos grupos sociales deben también excluirse de la decisión directa de las mayorías. Afirma Sartori (1988. T-I. p. 156).

La democracia de referéndum es objetable principalmente porque establece un mecanismo de decisión de suma cero, es decir, literalmente, un sistema de gobierno mayoritario que excluye los derechos de la minoría... No sólo es que la mayoría se convertiría en absoluta o ilimitada, sino que no habría posibilidad de compensaciones o concesiones ante los problemas planteados. Al ser una decisión secreta e independiente, la decisión tipo-referéndum no puede ser moderada mediante intercambios, arreglos o correcciones. En resumen, cabe objetar que la democracia de referéndum es una estructura que maximiza el conflicto y representa la encarnación no sólo más perfecta, sino la menos inteligente (puesto que sería puramente mecánica) de una tiranía sistemática de la mayoría. (Además) La pura y simple suma de las preferencias singulares puede producir consecuencias globales contrarias a las intenciones individuales... Lo que cada individuo desea para sí mismo puede convertirse, en el conjunto, en algo que nadie quería.

El filtro preventivo de ello puede ser la especificación en la constitución los derechos de las minorías que no pueden ser sujetas de decisión plebiscitaria, o bien cada propuesta concreta para ser decidida directamente por los ciudadanos debe ser revisada por algún tribunal (la Suprema Corte, preferentemente), para cuidar que en ello no pueda ser vulnerado algún derecho fundamental de algún grupo minoritario de la sociedad.

4) En lo que hace a la iniciativa popular, El mayor o menor riesgo de que se tomen decisiones inadecuadas a través de la iniciativa popular dependerá también de los toques de participación exigidos tanto para presentar la solicitud de iniciativa como de su aprobación por medio de referéndum o plebiscito. Mientras más bajos los requisitos, mayor el riesgo de decisiones inadecuadas (o fácilmente manipulables por una minoría política o grupo de poder fáctico; Barber, 1984). Pero si el tope es demasiado elevado, entonces la facultad ciudadana será una quimera, una mera ilusión de que los ciudadanos pueden tomar ciertas decisiones de manera directa, sin existir en la realidad dicha posibilidad (o ser altamente improbable que ocurra). En la práctica, no resulta muy fácil movilizar a la ciudadanía a favor de una propuesta concreta. Para ello se exige que dicha iniciativa en realidad responda a un interés compartido intensamente por amplios segmentos de la ciudadanía. En la experiencia latinoamericana, reporta Zovatto que “pese a estar previstos constitucionalmente la puesta en marcha de estos mecanismos, la iniciativa de la sociedad civil no es fácil. Se requiere una conjunción de voluntades alrededor de un tema relevante y movilizador y la conformación de un movimiento social que lo impulse” (2004, p. 32).

5) La revocación de mandato podría prestarse a cierto juego político de la oposición para derrocar anticipadamente a sus adversarios en distintos cargos de elección, incurriendo quizá en una injusticia con el funcionario en cuestión, y creando cierta inestabilidad en esos cargos. Por lo cual suelen tomarse ciertas providencias para evitar en lo posible; A) Que pase un determinado tiempo desde que se asumió el cargo, para que el electorado cuente con elementos que permitan evaluar el desempeño del funcionario impugnado; B) un número no pequeño de firmas para la solicitud del ejercicio y aun mayor para que proceda la remoción; C); que haya un lapso razonable entre la recaudación de firmas para la convocatoria, y el momento de realizar la consulta; D) que se permitan debates entre promotores y defensores del funcionario impugnado, así como la posibilidad de que éste se defienda ante la opinión pública. E) que la ley liste motivos específicos para la solicitud de revocación, especificando abuso de poder, negligencia, ineptitud u omisiones graves (Cronin, 2009, pp.150-155).

### ***Crisis de la representación política en México***

En un proceso de transición democrática se pretende pasar de un régimen que ha brindado por algún tiempo cierto grado de gobernabilidad (gobernabilidad autoritaria) a otro que busca un marco distinto de gobernabilidad (gobernabilidad democrática), lo cual exige, entre muchas otras cosas, una nueva legitimación política (O'Donnell, Schmitter & Whithead, 1986). El riesgo es que, una vez agotado el autoritarismo, sus mecanismos y su legitimidad, no se logre construir y consolidar una democracia más o menos eficaz, y en esa medida, se abra la puerta bien a una regresión autoritaria (una vuelta al régimen

que se deseaba superar, o caer en una nueva expresión del autoritarismo), bien la pérdida de la gobernabilidad y la estabilidad políticas.

Por otro lado, como parte de la nueva legitimación democrática, si bien es cierto que la apertura y competitividad electoral han aportado una nueva base de legitimidad al régimen autoritario y las autoridades emanadas de los comicios (aunque con altibajos), el mayor pluralismo político resultante parece estar mostrando también ciertos límites como fuente de legitimidad democrática. El régimen de partido hegemónico, encabezado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), pudo beneficiarse de diversas fuentes de legitimidad; la original proveída por la revolución de 1910, la de un desempeño económico y social no despreciables, y la derivada por un formato democrático (elecciones regulares, pluralidad partidista formal, poderes civiles, división de poderes, circulación de élites) pese a que no se cumplía cabalmente. Estas fuentes de legitimidad fueron agotándose entre los años 1970 (algunos señalan como punto crucial el movimiento estudiantil de 1968) y los controvertidos comicios de 1988 (previa ruptura del PRI en 1987). Para lo cual, el régimen ya no le bastó seguir abriendo gradualmente espacios para la oposición, pero sin perder el control de los poderes formales más importantes, ni la garantía de triunfo electoral, sino que en 1996 hubo de aceptar un sistema electoral plenamente competitivo, que implicaba que el PRI perdiera su hegemonía, y por ende la garantía de preservar el poder. Y en efecto, en los comicios intermedios de 1997 el PRI perdió su mayoría absoluta en la Cámara Baja, y en el año dos mil perdió, por primera vez en su historia de 71 años, el poder presidencial.

Esos cambios inyectaron una nueva y más fresca legitimidad al régimen político, derivado de una competitividad electoral real acompañada de un auténtico (y no sólo

cosmético) pluralismo partidista (con tres partidos que presentan una opción de gobierno, el PRI, el PAN y el PRD, y otros partidos menores representados en el Congreso). Sin embargo, desde que se registró la alternancia, hay indicadores de una nueva crisis de legitimidad de la nueva y más operativa democracia representativa mexicana, pese a los cambios reales registrados (Meyer, 2007). Ello puede tener que ver con dos procesos complementarios pero distintivos: 1) una decepción democrática, propia de casi todo proceso de democratización; 2) un desencanto sobre el desempeño democrático de los partidos políticos. 3) Un creciente alejamiento de los ciudadanos respecto de la política en general, y de los partidos con particular.

1) La llamada decepción (o desencanto) democrática suele acompañar a los procesos de transición democrática, y de no ser superada o atemperada adecuadamente, puede generar un riesgo de regresión o desestabilización política en tanto no logre generar un respaldo ciudadano suficiente a los nuevos procesos y actores de la vida democrática. Una primera razón general de ello, son las elevadas expectativas despertadas durante los años previos a la transición (alimentadas por la propia oposición). Es prácticamente imposible satisfacer en el corto plazo las metas sociales, económicas y políticas proyectadas a partir del cambio democrático, lo cual puede provocar cierto desánimo e incluso alejamiento de importantes segmentos de la ciudadanía. En palabras de Huntington (1991.p.254):

El colapso del autoritarismo generó entusiasmo y euforia. Las pugnas políticas en la democracia, en contraste, rápidamente son vistas como amorales, rutinarias y triviales. Los procedimientos democráticos y el fracaso de los nuevos gobiernos para resolver problemas endémicos, generaron indiferencia, frustración y desencanto... En la

abrumadora mayoría de casos parece muy probable que los regímenes democráticos de la “tercera ola” no podrán manejar los problemas (previos) tan eficazmente, pues no serán probablemente más exitosos en ello que sus predecesores autoritarios. La insurgencia, la inflación, la pobreza, la deuda, la desigualdad y las burocracias ineficientes continuarán más o menos igual que en décadas previas.

Con el tiempo, el ajuste de expectativas, la comprensión de lo que cabe esperar y no esperar de la democracia, pueden lograr la recuperación del respaldo ciudadano y su consolidación, aceptando la democracia en términos churchillianos (el menos malo régimen posible, pese a sus limitaciones). 2) Pero la decepción puede tener una razón más concreta y local; la poca diferenciación de los partidos pro-democráticos respecto de la antigua élite política en términos de prácticas públicas; corrupción, defraudación, impunidad, demagogia, corporativismo. Ese parece ser el caso en México, donde el PAN, que logró la presidencia en 2000 (y la preservó en 2006, aunque con muchas dudas de por medio), no logró diferenciarse con claridad respecto del PRI (Lajous, 2007) El PRD ha gobernado también en algunos estados y en la propia capital (ahí desde 1997), y tampoco con suficiente diferenciación respecto del antiguo partido hegemónico.

3) Eso, aunado al hecho de que los partidos en general gozan de prerrogativas y privilegios vistos como injustificables por muchos ciudadanos, y que su comportamiento tampoco resulta convincente en términos democráticos, ha provocado un alejamiento creciente de ciudadanos respecto del sistema de partidos. De modo tal que aun prevaleciendo condiciones de competencia y competitividad entre más de un partido político, las tendencias oligárquicas que el sociólogo Robert Michels detectó en 1915 al interior de organizaciones y partidos políticos formalmente democráticos (1969) pueden

también expresarse en el sistema de partidos en su conjunto. Si éstos, pese a tener ideologías diversas y representar intereses distintos (y encontrados), comparten ciertos intereses en tanto partidos políticos, pueden eventualmente concederse algunos privilegios contrarios al interés general, e incluso acotar en alguna medida la participación del cuerpo ciudadano en general, para así disfrutar de un oligopolio político (bautizado por muchos como una “partidocracia”; Von Beyme, 1995).

Una forma de romper con esa oligarquía partidista, al menos al grado de flexibilizarla y abrirla a una mayor participación y control ciudadanos, es transfiriendo cierto grado de poder político a la sociedad civil (como contraparte a la sociedad política), más allá del voto (que en sí mismo, en la medida en que sea libre y eficaz, constituye una parcela de poder político en manos del ciudadano). Se transfiere cierto grado de poder y control político en los ciudadanos frente a sus representantes, con mecanismos como la elegibilidad consecutiva de legisladores (ausente en México desde 1933), elecciones primarias para seleccionar los candidatos de los partidos, candidaturas no partidistas, y figuras de democracia directa como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocación de mandato.

En la medida en que la visión de que opera un partidocracia que se resiste a responder a las demandas ciudadanas o abrir más canales de participación, puede ocurrir dos efectos básicos; A) el alejamiento de los ciudadanos que se sienten excluidos (incrementando la despolitización, la abstención, la enajenación política), B) otros segmentos pueden en cambio optar por vías extra-institucionales, asumiendo posturas anti-sistémicas, que eventualmente pueden poner en riesgo la estabilidad del régimen vigente. Transferir cierto grado de poder político a los ciudadanos puede ser una forma de

evitar los efectos de exclusión o marginación política, y de ejercer cierto control efectivo – así nunca sea suficiente en términos ideales - sobre el comportamiento de partidos, legisladores y gobernantes.

Según Zovatto (2004, pp. 12 y 14), fue una crisis de legitimación y de representación lo que llevó en América Latina como región, la adopción de mecanismos de democracia participativa:

La transición a la democracia en América Latina muestra a lo largo de estos veinte años dos etapas principales. Una, durante los años 1980, década perdida en lo económico pero de gran avance en materia democrática. La otra, a lo largo de los años 90, caracterizada por la crisis de representación del sistema partidario y el descontento creciente con la política; situaciones que trataron de ser superadas en numerosos países de la región mediante una doble vía: reformas constitucionales por un lado e incorporación de mecanismos de democracia directa por el otro...en tiempos como los actuales, en que los parlamentos y los partidos no gozan de confianza ante la opinión pública, los mecanismos de participación ciudadana son vistos por ciertos sectores como una opción válida para mejorar la representación, incrementar la participación y mantener la estabilidad de los sistemas políticos.

Otro tanto podría decirse de Estados Unidos a fines del siglo XIX y principios del XX, cuando tuvo lugar una significativa expansión de la democracia participativa en numerosas entidades federativas; en esos años:

Los ciudadanos estaban crecientemente convencidos que poderosos intereses, bien organizados y particularistas, modelaban los resultados legislativos a costa del interés colectivo. Creían que por una razón u otra – corrupción, negocios privados, o ineficacia patente – los congresos estatales evitaban que la voluntad popular encontrara una expresión adecuada. La integridad del gobierno representativo estaba en duda (Cronin, 1999. p. 55).

Algo parecido a lo ocurrido en México a principios del siglo XXI. En los últimos años, posteriores a la alternancia, se ha registrado un incremento en la decepción con la



nueva democracia mexicana, la desconfianza hacia la clase política, el alejamiento de importantes segmentos ciudadanos respecto de los (1999, p 27). En el Cuadro I pueden detectarse algunas de estas tendencias, en donde si bien por un lado aumentan quienes consideran que “La democracia es preferible a otras formas de gobierno”, pero disminuyen quienes piensan que “La democracia es el mejor régimen para lograr desarrollo”, o que consideran que “El voto sirve para cambiar las cosas”, o quienes “Jamás apoyaría(n) a un régimen militar”.

CUADRO I- ACEPTACIÓN Y CONFIANZA EN PARTIDOS POLÍTICOS Y DEMOCRACIA

	2004 -2005	2009
La democracia es preferible a otras formas de gobierno	53 %	62 %
La democracia es el mejor régimen para lograr desarrollo	75 %	44 %
Jamás apoyaría a un régimen militar	63 %	56 %
Satisfecho con la democracia	26 %	17 %
El voto sirve para cambiar las cosas	64 %	56 %
No puede haber democracia sin Congreso	66 %	50 %
Elecciones son limpias	22 %	23 %

Fuente: Latinobarómetro. 2004-2009

Precisamente el creciente alejamiento de los ciudadanos respecto de los partidos en México explican el movimiento de protesta electoral durante los comicios intermedios de 2009, consistente en asistir a las urnas y anular el voto, como alternativa a emitirlo por alguno de los partidos registrados (seis, en ese entonces) o al abstencionismo. La premisa de dicho movimiento (llamado por sus propios promotores como “anulista”), era que convenía enviar un mensaje a todos los partidos políticos (a todos sus miembros), sobre su poca atención por sus representados formales, sus injustificados privilegios, su cerrazón frente a la sociedad civil, los pocos mecanismos eficaces con los que ésta cuenta para participar en las decisiones colectivas y ejercer mayor control sobre sus representantes, y la necesidad de oxigenar el régimen partidario abriendo nuevos canales de participación ciudadana. Pese al rechazo y descalificación del movimiento anulista mostrado por todos los partidos, el debate que éste logró despertar en torno a la vigencia y funcionalidad del sistema de partidos se reflejó en las iniciativas presentadas por los diversos partidos en 2010 sobre reforma política, según algunos de ellos han afirmado

expresamente. Por ejemplo, a poco de haber enviado su propia iniciativa, el presidente Felipe Calderón conminó a los partidos a tomar en cuenta el movimiento de protesta electoral:

A lo largo de los últimos años, y en particular durante el proceso electoral de 2009, la sociedad manifestó su descontento y frustración con la política de diversas maneras. Muchos ciudadanos optaron por abstenerse de votar o por anular su voto... Los ciudadanos quieren ser escuchados y tomados en cuenta. Quieren participar de manera más activa en la construcción de un México más justo, más democrático y más representativo. Los políticos no podemos ignorar esa exigencia ni prestar oídos sordos a tales reclamos y señalamientos. Tenemos que encontrar la forma de ampliar los canales de participación ciudadana en las decisiones colectivas.<sup>108</sup>

Por su parte, en la iniciativa de la bancada del PRI en el Senado de la República, se lee:

En los procesos electorales (de 2009), un número no desdeñable de ciudadanos ha anulado el sufragio por diversas razones, sea por error, sea de manera consciente para expresar su malestar con el sistema representativo, con lo que ha constituido un movimiento anulista buscando presionar al sistema político para cambiar el estado de cosas. El conjunto de reformas que proponemos, incorpora el sentir ciudadano de una manera comprensiva.<sup>109</sup>

Por su parte, el PRD y sus aliados políticos (el PT y el PC), destacaron en su iniciativa de reforma política:

La democracia no puede estar determinada por el sólo acto de elegir representantes, sino que debe resultar de un tejido complejo de toma de decisiones y formas de expresión de la soberanía popular; misma que, por orden constitucional, reside esencialmente en el pueblo. Las

---

<sup>108</sup> Felipe Calderón, "Del sufragio efectivo a la democracia efectiva". **Reforma**, 3 de febrero de 2010.

<sup>109</sup> Grupo Parlamentario del PRI en el Senado. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución política de los Estados Unidos mexicanos. 23 de febrero de 2010.

circunstancias por las que atraviesa el país exigen la apertura de nuestro sistema político para que el pueblo tome decisiones trascendentales más allá de los días electorales.<sup>110</sup>

En efecto, las iniciativas de los partidos incorporaron algunos de los mecanismos exigidos por los ciudadanos en general y por varios grupos cívicos en particular, como son el referéndum y plebiscito, la iniciativa popular, la revocación de mandato y las candidaturas independientes.

### ***Las propuestas de Reforma Política en México***

Los tres partidos políticos mayores en México han incorporado en alguna medida las figuras de democracia participativa, de manera distinta y con diversa intensidad. Analicemos estas figuras a partir de las propuestas concretas de cada partido.

-Plebiscito y Referéndum.

De las propuestas presentadas, la más limitada es la del Ejecutivo Federal, que sugiere la celebración de un referendo solamente en la situación en la que, habiéndose presentado el Ejecutivo una iniciativa preferente en materia constitucional que tendría que ser atendida por el Congreso en un lapso determinada, de no hacerlo sería sometida a la aprobación de la ciudadanía (mediante referéndum). La iniciativa respectiva señala que “Sólo se considerarán aprobadas las iniciativas que obtengan el respaldo de las dos terceras partes de los votos emitidos a nivel nacional y más de la mitad de los votos en la mayoría de las entidades federativas. Asimismo, en el referéndum deberá haber

---

<sup>110</sup> Grupos Parlamentarios del PRD, PC y PT en ambas cámaras del Congreso de la Unión. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la constitución política de los Estados unidos mexicanos, que presentan legisladores y legisladoras de los grupos parlamentarios del partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo y de Convergencia de ambas cámaras del congreso de la Unión. 18 de febrero de 2010.

participado, al menos la mitad de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral”. Quedan excluidas de esta posibilidad las materias “fiscal, presupuestas, de seguridad nacional, de organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada”.<sup>111</sup> El riesgo que algunos observadores atribuyen a esta propuesta, es que una reforma constitucional podría realizarse sin la participación ni el aval del Congreso de la Unión, parte central del “constituyente permanente”, lo que se percibe como un acto de bonapartismo potencial, por más que se propicie por la omisión del poder Legislativo.

En lo que toca a la iniciativa del PRI, los mecanismos de participación directa son englobados, en la figura de “consulta popular”: La iniciativa prevé que con los mecanismos de democracia representativa, es como “los representados pueden controlar de mejor manera a sus representantes, en el caso de sentir que sus demandas no son interpretadas adecuadamente”. Pero también, se conciben estos mecanismos como válvulas de escape institucionales a la enajenación o descontento ciudadanos con las decisiones tomadas por sus representantes “posibilitando el control de aquellos funcionarios que son concebidos como ineficaces por la población, y permiten que opciones sociales que normalmente no serían escuchadas tengan voz”. La propuesta del PRI propone tres posibilidades para una consulta popular con valor vinculante; A) A solicitud del presidente de la República, pero con el acuerdo de ambas cámaras del Congreso; B) a solicitud de dos tercios de los integrantes de ambas cámaras del congreso, C) a petición del dos por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón (aproximadamente un millón y medio), y con previo acuerdo de ambas del Congreso (pero no específica si por mayoría relativa, absoluta o calificada).

---

<sup>111</sup> Poder Ejecutivo Federal. Diciembre de 2009

Eso significa que, bajo esta fórmula, se evita que el Ejecutivo pueda arroyar Congreso convocando directamente a la ciudadanía, pues requiere del visto bueno del Congreso. Puede convocarse la consulta popular en aquéllos puntos en que quizá no haya acuerdo entre ambos poderes, y que deseen desentramar el conflicto concurriendo al a ciudadanía. También el legislativo tiene la posibilidad de convocatoria, sin el concurso del Ejecutivo, pero se requiere mayoría calificada en ambas cámaras, con lo cual se garantiza el visto bueno del partido gobernante. Si el Ejecutivo no estuviera de acuerdo en ello, probablemente podría detenerla a través de su partido (a menos que fuera totalmente minoritario en ambas cámaras, lo que es poco probable). Se evitan así las tentaciones autoritarias o excluyentes por parte de uno u otro de los poderes. Y en cuanto a los ciudadanos, pueden solicitar una consulta, pero para ello se exige el visto bueno del Congreso antes de que se convoque al referéndum en cuestión. Se exige también, para que la consulta tenga efectos vinculantes, la concurrencia de la mayoría absoluta de ciudadanos enlistados en el padrón electoral (lo que garantiza que dichas decisiones no sean tomadas por una minoría). Los temas que se excluyen son los electorales y los fiscales. Lo que no queda claro en esta iniciativa es si las consultas podrán ser sólo propositivas o también abrogatorias.

En cuanto a la iniciativa del PRD, se especifica que el referéndum podrá ser de ratificación constitucional, y también de carácter abrogatorio en normas secundarias. No se contempla la convocatoria a este ejercicio popular por parte del Ejecutivo o el Congreso (a diferencia de la presentada por el PRI), sino sólo por iniciativa de la ciudadanía (lo cual es una limitante) a partir del 2 % de firmas del padrón electoral, pero además deben ser reunidas a más tardar en los 60 días posteriores a la conclusión del

proceso legislativo que les dio origen. Es un lapso corto para reunir, hoy por hoy, cerca de un millón y medio de firmas. En cuanto al plebiscito, se podrán someter materias de obra pública u otras acciones de gobierno, exigiendo el uno por ciento de firmas (cerca de 750 mil) en los treinta días posteriores a la fecha en que se haga pública la convocatoria. También, un tiempo corto para la tarea que implica, tanto de difusión como de persuasión ciudadana para que presenten su firma.

Destaca que en ninguna de las iniciativas se propone que, para defender los derechos de las minorías, la Suprema Corte de Justicia revise el contenido de las propuestas a ser sometidas al referendo ciudadano. En ese sentido, no habría un candado o filtro para que dichos derechos no puedan ser vulnerados por una “mayoría autoritaria”. Aquí habría que retomar la experiencia de otros países, a partir de las cuales los diversos ejercicios de referéndum y plebiscito (y también la iniciativas popular, en su caso) deba ser obligatoriamente revisado antes de ponerse a consideración de los ciudadanos, lo mismo para proteger los derechos fundamentales de las minorías como para revisar que, en el caso de leyes secundarias, no genere contradicción con la propia Constitución. Dicha estipulación constituiría un filtro importante que ayudaría a reducir algunos de los riesgos inherentes a estos instrumentos de democracia participativa.

#### -Iniciativa Popular

En torno a las propuestas de iniciativa ciudadana presentadas en México, en la del Ejecutivo, los ciudadanos pueden presentar una iniciativa, misma que puede ser ignorada por el Congreso y enviada a la “congeladora legislativa”. En otras palabras, este instrumento sería un ejercicio de mera sugerencia sin elementos para que la voluntad

ciudadana pueda hacerse valer. Desde luego, de tratarse de un tema importante, podría atraer la atención de los medios y generarse una fuerte presión de la opinión pública; el olvido o el rechazo por parte del Congreso, podría provocar algún costo político. Se abre la posibilidad de introducir leyes o reformar las ya existentes. La exigencia en términos de requisitos es baja: el .1 % de los ciudadanos registrados en el Padrón electoral (cerca de 75 mil ciudadanos). No habiendo tiempos límites para ello, es posible presentar dichas iniciativas. Pero ciertamente se trata de un instrumento sumamente débil lo que se propone en este caso. De hecho, se le ve fundamentalmente menos como un instrumento en manos ciudadanas que como “un canal de comunicación” entre ciudadanía y Congreso, mediante la cual la primera pueda “emitir mensajes claros a los partidos políticos”.

En cuanto al PRI, la consulta popular convocada por la iniciativa (analizada en el apartado anterior) hace las veces de iniciativa ciudadana, aunque no se le llame de esa forma. Y en cuanto a la propuesta del PRD, presenta una ventaja respecto de la presentada por el Ejecutivo; que las iniciativas ciudadanas tendrán el carácter de preferentes, es decir, habrá un lapso para que el Congreso las revise y se pronuncie. Pero en caso de ser rechazada, los ciudadanos quedan inermes ante dicha resolución. En algunos casos, cuando se aplica el carácter de preferente a una iniciativa ciudadana, pasado el lapso estipulado por la ley sin que el Congreso haya decidido sobre la misma, queda impedido de legislar sobre cualquier otro asunto en tanto no haya dictaminado (sea rechazando, aprobando o modificando) la iniciativa ciudadana presentada. Pero eso no está especificado en la iniciativa del PRD, por lo que no queda claro si el carácter preferente que se propone para esta figura implica la obligación del Congreso a



desahogarla en el lapso fijado por la ley (con la consecuencia paralizadora en caso de no hacerlo), o no hay ninguna consecuencia concreta, como no sea un cierto costo político frente a la opinión pública.

Para que pueda ser presentada la iniciativa, se exige un número mayor que la exigida por la propuesta del Ejecutivo; 1 % de ciudadanos registrados en el Padrón electoral (750,000). Lo que significa que en realidad bajo la propuesta del PRD resulta más difícil presentar una iniciativa ciudadana, y en los hechos tiene la misma ineficacia que la presentada por el Ejecutivo. El problema con los ejercicios de democracia participativa que no son vinculantes es que no generan incentivos en la ciudadanía, sino alejamiento. En América Latina, Zovatto ha concluido que “Las sucesivas consultas, no vinculantes, sin instrumentación posterior, llevaron a acentuar la ingobernabilidad del país” (2004, p.37). Resulta entonces que la iniciativa del PRI es la que más poder daría a los ciudadanos para iniciar o reformar una legislación (a través de la consulta popular), en contraste con las propuestas del Ejecutivo y del PRD.

### ***Revocación de mandato***

En México, la revocación de mandato fue propuesta solamente por el PRD y sus partidos aliados. Ni el Gobierno ni el PRI lo hicieron. Pero cabe aclarar que, además, la propuesta sólo abarca a los titulares del poder Ejecutivo, municipal, estatal y federal. El PRD justifica la incorporación de esta figura debido a que: “Ningún pueblo debe ser obligado a mantener en el poder a gobernantes que no desea. Por ello, la revocación de mandato es también un instrumento de profunda democracia política. Con ella, los gobernantes tendrán siempre presente que su elección no es una autorización para seis

años, sino un compromiso con el pueblo que puede serle reclamado ante cualquier falta”

<sup>112</sup> La propuesta del PRD pone un límite temporal a la posibilidad de realizar una revocación de mandato; después de la tercera parte del mandato y antes de la mitad, para que “la gestión de los funcionarios esté en las mejores posibilidades de evaluación”. Eso, en sí mismo, tiene racionalidad; no es posible valorar el desempeño de un funcionario a pocos meses de haber iniciado su administración. Tampoco tiene mucho sentido hacerlo a poco de que termine su gestión, lo que además puede complicar la sucesión en el cargo respectivo.

El número de firmas que se requiere para echar a caminar el proceso sería del equivalente al 30 % de la votación con la cual fue electo el funcionario en cuestión. Y para que la revocación proceda, se propone que haya una mayoría de votos en sentido positivo, y siempre que ese número supere los votos con los que fue electo el funcionario a evaluar (por un voto, se entiende). Haciendo el ejercicio respecto de los resultados presidenciales de 2006, resulta que Felipe Calderón ganó con 14, 916, 927 votos. La solicitud de revocación de mandato exigiría 4, 475,000 votos. Una cifra que no sería muy difícil de conseguir por la oposición en su conjunto, e incluso por una de esas oposiciones (por ejemplo de quien quedara en segundo sitio, como fue el caso de Andrés Manuel López Obrador, quien recibió 14, 683,096 de sufragios). Y para que procediera la revocación, se requerirían poco menos de 234 mil votos más de los que recibió el propio López Obrador. El riesgo visible aquí es que este proceso podría ser puesto en marcha

---

<sup>112</sup> “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la constitución política de los estados unidos mexicanos, que presentan legisladores y legisladoras de los grupos parlamentarios del partido de la revolución democrática, del partido del trabajo y de convergencia de ambas cámaras del congreso de la unión”. 18 de febrero de 2010

por el partido perdedor, no como consecuencia de una evaluación del desempeño presidencial, sino como prolongación del conflicto pos-electoral, con miras a remover a quien una parte de la población vio como ilegítimamente investido como jefe de gobierno y de Estado.

Es cierto que cuando es posible presentar la solicitud de la consulta revocatoria es la tercera parte del mandato, dos años, tiempo para el cual quizá la efervescencia pos-electoral haya amainado, pero no estaría de más prolongar más ese tiempo a, por ejemplo, la mitad del mandato (tres años). Por otro lado, podría también ser conveniente exigirse un nivel más elevado de votos revocatorios, no solo uno más que la votación obtenida por el funcionario impugnado, sino un cierto porcentaje superior (10, 15 %, por ejemplo). En tal caso, dada la rigidez del régimen presidencial, una revocación puede ser más riesgosa que la remoción del jefe de gobierno en un sistema parlamentario, o que la revocación para el caso de un gobernante local (gobernadores o alcaldes) o legisladores. Por ello convendría exigir condiciones más elevadas – en tiempo, número de firmas y de votos – de modo que solamente en casos verdaderamente graves pudiera tener lugar, y en su caso proceder, la revocación del mandato presidencial.

Finalmente, cabe señalar que en prácticamente todos los países donde existe la figura de revocación de mandato, se aplica al menos a todos los cargos de elección popular (en Estados Unidos se mantiene a nivel estatal, por lo cual no es aplicable al presidente de la República), y en algunos casos, también a funcionarios públicos. Esto implica que los legisladores pueden ser sujetos de revocación de mandato. En el proyecto del PRD, por contraste, la figura está limitada sólo a quienes ocupan el poder Ejecutivo en cualquiera de sus tres niveles, pero los legisladores (locales o federales) quedan

eximidos de poder ser removidos por esta vía. Eso refleja un fuerte desequilibrio; posibilidad de revocar a los tres órdenes del Ejecutivo, y ninguna posibilidad de hacerlo con los miembros del poder Legislativo.

### *Candidaturas independientes*

Las candidaturas independientes o apartidistas no constituyen parte de la democracia participativa sino de la democracia representativa. Sin embargo, su discusión fue incluida en este capítulo en virtud de que puede constituir una apertura del sistema de partidos hacia la ciudadanía en general, una ampliación de derechos políticos tanto para ser electos (sin necesidad de recibir el visto bueno de algún partido) y de votar por candidatos no partidarios. Su eventual inclusión en la normatividad también podría ser emblemática de la reforma política (en su propósito de acercar más los ciudadanos a la política), pues también esta fue una de las demandas más distintivas del movimiento de protesta electoral de 2009 concretada a través del voto nulo. Los reparos que se han hecho respecto de las candidaturas independientes se centran principalmente en el hecho de que los legisladores electos bajo esa figura podrían relajar la organicidad y la dinámica interna del Congreso al no tener un vínculo disciplinario con ningún partido político. En efecto, la disciplina partidaria que en más de un sentido facilita la negociación entre fracciones partidarias y la toma de acuerdos, se pierde en la medida en que las curules sean ocupadas por candidatos sin partido. Ha dicho José Woldenberg:

Un partido político lo que hace es agregar intereses, ofrecer una identidad político ideológica a sus miembros; es una magnífica plataforma de lanzamiento para los cargos de gobierno, los cargos legislativos; es la manera que se ha inventado para que los congresos puedan ser funcionales, es decir, que los legisladores se agrupen en partidos para permitir su mecánica... en democracia los

partidos políticos no son un instrumento más, son el instrumento natural... Los partidos son inescapables a la democracia.<sup>113</sup>

Se puede coincidir plenamente con tales apreciaciones. Sin embargo, en los países que contemplan dicha posibilidad se registra un número relativamente bajo de candidatos independientes, con lo cual no se pone en riesgo la dinámica normal del Congreso o el parlamento. No se ven los candidatos independientes como sustituto de los partidos, sino como complementarios. El daño sobrevendría sólo en caso de que la gran mayoría de curules fueran en efecto ocupadas por legisladores sin partido, algo poco probable. Existe por otro lado, la posición de que los candidatos independientes, más allá del simbolismo de autonomía que revisten, en realidad cumplirán funciones parecidas a las de los políticos partidistas, por lo cual lo que presuntamente se gana bajo esta figura es más una ilusión óptica que una realidad. Volviendo a Woldenberg, éste sostiene:

Las candidaturas independientes no son más que partidos políticos que no se atreven a decir su nombre... lo que va a suceder en el momento en que se aprueben las candidaturas independientes es que estos acabaran siendo partidos políticos: coyunturales o estables, micro o macro partidos, que sirvan para postular a una persona pero no dejan de ser partidos políticos porque acabarán cumpliendo con esas funciones.<sup>114</sup>

Es cierto que la fuerza de un legislador independiente es prácticamente nula en un Congreso de 400 o 500 legisladores (o incluso en un Senado de 96 miembros). Eso puede llevarlo, dice Woldenberg, a que los independientes se vinculen a alguna fracción parlamentaria para darle fuerza a su voto, con lo cual desaparecería su característica como independiente. O bien varios independientes formen una bancada propia a partir de ciertos planteamientos comunes, lo cual, también, los asemejaría a la dinámica de un

---

<sup>113</sup> Ponencia presentada en el “Seminario de análisis de la reforma política”, en el Senado de la República. 25 de enero, 2010

<sup>114</sup> Ibid.

partido político. Con todo, no necesariamente tiene que ser ese el desenlace obligado, pues por un lado los independientes difícilmente coincidirán en sus planteamientos (los puede haber de cualquier ideología), y en cambio pueden sumarse a otras fracciones parlamentarias, pero no de manera permanente, sino para cada decisión en particular. En esa medida, no se perdería su carácter de independiente ni el beneficio implícito de no someter su voluntad y su voto a la maquinaria de un partido. Se trataría de una ganancia más simbólica que real, si se quiere, pero que ofrece una salida institucional al descontento ciudadano hacia el sistema de partidos en general (en lugar de optar por la abstención, activa, pasiva o expresa a través del voto nulo). Con dicha figura, se busca también generar un tipo de competencia que incentive a los partidos políticos a presentar candidatos competitivos y mejorar su desempeño en general, so pena de que los electores (o muchos de ellos) los sancionen sufragando por un candidato independiente-.

Hay al menos dos tipos de problemas inherentes a la candidaturas independientes:

A) Buscar un equilibrio en la fórmula de esta figura; que no sea excesivamente fácil presentar esta candidatura, pero que haya condiciones de equidad en los recursos y el acceso a los medios, de forma que no sea virtualmente imposible ganar el cargo en cuestión. B) Que en el caso de la candidatura para ocupar el Ejecutivo estatal y nacional, la eventualidad de que un candidato independiente alcance esos cargos implicará una situación en que el Ejecutivo no contará con ningún respaldo en el Congreso, sea estatal o federal.

A) En cuanto a lo primero, hay un riesgo de que resulte demasiado sencillo cumplir los requisitos para ser registrado como candidato independiente, multiplicando las candidaturas independientes a presentar a un grado inmanejable y, pulverizando la

probabilidad de que alguno de esos candidatos. Por ejemplo, las iniciativas lo mismo del Ejecutivo que la del PRD, exigen el 1 % de firmas de la lista nominal de electores en la circunscripción en la que pretenda contender un ciudadano no partidista (distrito legislativo en el caso de diputados locales o federales, una entidad en caso de gobernador y senador, y el conjunto del país para quien quiera contender por la presidencia de la República). El mismo porcentaje tiene efectos muy distintos, según la demarcación. En un distrito legislativo, ese requisito implica que se puede acceder a la candidatura con un número relativamente pequeño de firmas, aproximadamente 2,600 firmas, algo tan sencillo de obtener, que puede propiciar la multiplicación de candidatos que diluirían el impacto de la figura y la probabilidad de que alguna de ellas pudiera ser competitiva. En contraparte, en el caso de quienes deseen contender para gobernador o senador, el número de firmas variaría significativamente, lo que al menos en el caso de los senadores pone en duda la equidad en los requisitos para quienes de cualquier manera representarán una entidad; la variación iría de 4 mil firmas en Baja California Sur, hasta cien mil, en el caso del Estado de México. Ser candidato para senador – pero también para gobernador – será relativamente fácil o sumamente complicado dependiendo de la entidad por la cual se presente la postulación (diferencia que no impacta en el caso de los candidatos partidistas para la misma posición).

B) En cuanto a las candidaturas independientes para optar por el Ejecutivo federal, la iniciativa presidencial exige también 1 % de firmas del padrón, cerca de 750 mil firmas del padrón electoral, algo nada sencillo de lograr, y que hace temer que sólo candidatos respaldados por fuertes intereses fácticos podrían lograr ese requisito. Es posible, pero tampoco se descarta que personajes populares y con buena trayectoria

pública pueda ser respaldado por organismos ciudadanos y lograr ese requisito (que a muchos les parece, sin embargo, elevado). Considerando esa eventualidad, el PRD incluye en su iniciativa lo siguiente: “Queda prohibida la intervención de entes públicos, partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales y organizaciones gremiales o con objeto social diferente, en los procesos de registro y de campañas de candidatos independientes”. Pero un riesgo mayor podría ser que un candidato presidencial independiente, de obtener el cargo, por definición no contará con ningún respaldo formal en ninguna de las cámaras legislativas. Eso puede elevar la probabilidad, presente en cualquier presidencialismo, que surja un conflicto entre poderes, agravado por el hecho de que hay mandatos fijos, con lo cual dicho conflicto puede llevar a la parálisis o a tensiones graves entre ambos poderes (que en ciertos países, en ciertos momentos, han terminado en una crisis constitucional al remover un poder al otro, sin facultades constitucionales para ello). Ha señalado Arturo Valenzuela (2005):

En vez de encontrar una lógica de cooperación, el presidente minoritario se encuentra con una de confrontación, donde sus adversarios ven que el fracaso de la gestión presidencial resulta indispensable para su propio éxito en la contienda siguiente... Al pensar que se benefician, los adversarios del presidente buscan en forma directa o indirecta la parálisis gubernamental y el fracaso del timonel del país, olvidándose de que esa misma lógica perversa los hará fracasar si logran, a su vez, llegar a ocupar el tan codiciado sillón presidencial. Con ello, los fracasos de las presidencias pasan a convertirse en el fracaso de la democracia presidencial en América Latina.<sup>115</sup>

Lo cual contradice uno de los objetivos centrales de al menos una de las iniciativas de reforma política, la del Ejecutivo, que establece:

La capacidad de alcanzar mayorías ha dejado de ser un resultado deseable del sistema electoral y se ha convertido en una necesidad apremiante. La capacidad de tomar decisiones y de construir

---

<sup>115</sup> Arturo Valenzuela, “Otra presidencia fracasada”. *El Universal*, 29 de abril de 2005.



acuerdos a partir del diálogo fructífero entre el Ejecutivo y el Congreso, son una condición indispensable para avanzar hacia el futuro que la ciudadanía demanda.

Pues justamente un candidato independiente que alcance la presidencia no provocaría una mayoría gobernante, sino justo su opuesto; un gobierno absolutamente minoritario. Se puede pensar que en el caso de México riesgo de que un candidato independiente llegue a la presidencia es menor en tanto que la probabilidad de que un candidato independiente acceda a la presidencia es sumamente reducida. Sin embargo, hemos visto en América Latina varios casos de que candidatos antipartidistas, sean independientes o respaldados por partidos minoritarios, logran movilizar al electorado en su favor, alcanzando la presidencia y abriendo con ello la posibilidad de confrontación con el poder Legislativo (como ocurrió con Abdalá Bucaram en Ecuador, con Alberto Fujimori en Perú, y con Hugo Chávez en Venezuela).

Por otro lado, el PRD también propone las candidaturas independientes para todos los cargos de elección popular. Sin embargo, en tanto propone cambiar a la fórmula de representación proporcional pura con listas cerradas para integrar la Cámara de diputados, se complica la elección de candidatos independientes. Si se manejaran listas abiertas, el candidato independiente puede ser votado directamente por la ciudadanía y, de alcanzar el número de votos requerido, acceder a la curul. Pero con listas cerradas la única forma en que podrían contender candidatos independientes es formando ellos mismos una lista. Eso es harto complicado pues es poco probable que varios candidatos independientes coincidan en una misma plataforma ideológica. Al votar por la lista de independientes un ciudadano, ¿por cuál plataforma programática estaría sufragando? También se complica el orden en que aparecerían los candidatos independientes, según hacen los partidos. ¿Quién determinaría el orden de aparición y con qué criterios?

### ***Conclusiones***

Las figuras de democracia participativa en principio pueden generar efectos positivos sobre la vida política en general, al incorporar a la ciudadanía a ciertos procesos formales de toma de decisiones que por ahora son esencialmente monopolizados por los partidos políticos. En esa medida, pueden constituir una válvula de oxigenación de el procedo político en México, brindar un mayor monto de legitimidad del sistema político, incentivar una mayor participación política de los ciudadanos, y provocar mayor cercanía entre sociedad civil y sociedad política. Esos son los objetivos declarados en las iniciativas presentadas por los tres partidos políticos más importantes del país. Sin embargo, la democracia participativa implica ciertos riesgos, bien de constituirse en meros recursos simbólicos que no permiten en la práctica a la sociedad civil incidir sobre los procesos de toma de decisiones, o en el extremo, provocar algunas distorsiones que generen efectos contrarios de los que se buscan. Existen ciertas previsiones y candados para que ello no ocurra, que son aplicados de manera diferenciada en los distintos países que han incorporado a nivel nacional estos instrumentos de democracia participativa. El número de firmas para poner en marcha esos mecanismos, y de votos para que sus resultados procedan, no debe ser tan bajo que puedan generar inestabilidad o un “exceso de democracia”, entendida ésta como un nivel de participación tal que entorpezca la toma de decisiones. Pero es número de firmas y de votos exigidos tampoco puede ser en exceso elevadas, al grado en que la posibilidad de aplicar los mecanismos de democracia participativa sea inalcanzable, quedando por tanto dichos instrumentos en calidad de simulación normativa. Igualmente, deben cuidarse los derechos de las minorías, lo que

puede lograrse prohibiendo específicamente en la ley que éstos puedan ser sometidos a la valoración de la sociedad en su conjunto. O bien exigiendo que el contenido de estos ejercicios deba ser revisado en algún momento por un Tribunal calificado, de modo de tutelar que dichos derechos no se vean afectados. Igualmente, para evitar que un poder avasalle al otro a través de estos mecanismos, conviene que su formulación goce del visto bueno tanto del Legislativo como del Ejecutivo, como fórmula para destrabar algún diferendo, cuya solución sea vista como urgente. También, conviene que las iniciativas presentadas por la ciudadanía directamente, deban recibir el visto bueno del Congreso, para evitar así que esos mecanismos sean utilizados por poderes fácticos que, a través de la manipulación de amplios segmentos ciudadanos, puedan presionar o doblegar a los poderes formales cuando éstos contravengan los intereses de aquéllos. A partir de todo lo cual, podríamos afirmar lo siguiente sobre las iniciativas que en este ámbito han sido presentadas por los principales partidos en México:

#### Referéndum y Plebiscito.

. El Ejecutivo sólo contempla el referéndum en caso de que el Congreso ignore las iniciativas preferentes que le mande, si se trata de una reforma constitucional, lo que implicaría, en su caso, un cambio constitucional sin el aval del Congreso, un exceso que no ocurre en otras democracias.

- En la iniciativa del PRD, el ejercicio plebiscitario sólo puede ser propuesto por la ciudadanía sin ningún filtro por parte de los poderes formales. Las firmas exigidas para su solicitud son excesivas en relación al tiempo en que deban ser reunidas, algo difícil de lograr por ciudadanos autónomos. Lo cual abre la posibilidad a que poderes fácticos o partidos políticos puedan recurrir a él movilizándolo en los cortos tiempos

exigidos, para la promoción de sus respectivos intereses, más que el interés de los ciudadanos involucrados.

- La propuesta del PRI sobre “consulta popular” presentan buen equilibrio, pues exigen para el ejercicio, bien el acuerdo de ambos poderes, bien la iniciativa del Congreso pero con mayoría calificada (que probablemente incluirá el visto bueno del partido gobernante), o bien a iniciativa de la ciudadanía, pero previa aceptación del Congreso, lo que constituye un filtro para prevenir que el recurso sea utilizado por poderes fácticos en desafío a los poderes formales. Esta propuesta es la más amplia y equilibrada de las tres.

- En lo que hace a la iniciativa ciudadana, el Ejecutivo la propone sin la exigencia de que el Congreso deba atenderla, lo que implica el riesgo de que simplemente sea ignorada sin ninguna consecuencia. El PRD, en cambio, le otorga a la iniciativa ciudadana el carácter de preferente, lo que implica que el Congreso debe revisarla en un lapso determinado, pero no se especifica lo que ocurriría una vez agotado ese tiempo, en caso de que el Congreso ignore la iniciativa. En el caso del PRI, la figura queda incluida en la “consulta popular” que pueda ser iniciada por ciudadanos pero, como se dijo, con el visto bueno del Congreso (lo que genera un filtro que puede evitar propuestas contrarias al interés de la clase política, pero también evita que el instrumento sirva a intereses de poderes fácticos).

- En cuanto a la revocación de mandato, el PRD es el único partido que la propone, pero solamente para los cargos ejecutivos en sus tres niveles (municipal, estatal y presidencial), exonerando a los legisladores de poder ser removidos de su cargo mediante esta figura, algo anómalo en el mundo democrático que cuenta con este

instrumento. Las condiciones para su celebración y procedencia podría representar un riesgo de convertir esta figura en una prolongación de un conflicto poselectoral, si bien se estipula que sólo podrá aplicarse después de una tercera parte del mandato (un año en el caso de presidente municipal, y dos años en el caso de gobernador y presidente). Los requisitos para ponerla en marcha son relativamente bajos, 30 % del voto con que fue electo el funcionario a evaluar, y para su remoción se exige sólo un voto más de aquellos que fueron captados por el mismo funcionario. Para evitar que la revocación de mandato sea utilizado como una prolongación de un conflicto poselectoral, podría determinarse como tiempo mínimo para su aplicación después de la mitad del mandato, y exigir un cierto porcentaje de votos superior a los que recibió el funcionario en cuestión (10 o 15 %, por ejemplo), de modo de dificultar que un solo partido y sus correligionarios tengan la capacidad por sí mismos de remover a un titular del poder Ejecutivo.

- Las candidaturas independientes exigen, para su registro, un porcentaje de firmas (1 % de la demarcación para competir) que genera grandes disparidades, tratándose de quienes aspiren a senador o gobernador (por la diferencia de población entre entidad y entidad). Un elemento de inequidad que no opera para los candidatos partidistas. En lo que hace a los legisladores independientes, su actuación puede ser anodina, pero no riesgosa a la estabilidad o funcionamiento del Congreso (salvo que fueran electos bajo esta figura la mayoría de legisladores, algo sumamente improbable). En lo que hace al Ejecutivo (estatal y federal) puede provocar un gobierno débil en términos del respaldo con que contaría en su respectivo Congreso que sería, técnicamente, nulo.

Si bien las figuras de participación directa y la apertura a candidaturas independientes podría generar la oxigenación de la vida política y partidista, convendría hacer ciertos ajustes y poner ciertos filtros que no están contemplados en las iniciativas de las tres fuerzas partidistas más importantes de México, según se ha analizado aquí.

## Bibliografía

- Cronin, Thomas, *Direct Democracy; The Politics of Initiative, Referendum and Recall*. Cambridge. Harvard University Press. 1999
- HUNTINGTON, Samuel. *The Third Wave; Democratization in the Late Twentieth Century*. The University of Oklahoma Press. 1991
- LAJOUS, Alejandra. *Vicente Fox; el presidente que no supo gobernar*. Océano. 2007
- Mainwaring, Scott, y Shugart, Matthew, *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Nueva York, Cambridge University Press. 1997
- MICHELS, Robert. *Los partidos políticos; un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracias modernas*. Buenos Aires, Amorrortu. 1969
- Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia; el debate contemporáneo*. Madrid, Alianza Universidad. 1988
- Setälä, Maija, *Referendums and Democratic Government; Normative Theory and the Analysis of Institutions*. London, McMillan Press Ltd. 1999
- Valenzuela, Arturo, “Otra presidencia fracasada”. *El Universal*, 29 de abril de 2005.
- Von Beyme, Klaus: *La clase política en el Estado de partidos*. Alianza Editorial. Madrid, 1995.
- Zovatto, Daniel “Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: un balance comparado, 1978-2004”, en (et.al) *Democracia directa y referéndum en América Latina*. La Paz, Bolivia. Corte Nacional Electoral. 2004

***Parte 4***

***Criterios Alternativos de Evaluación***



## 7

***Instituciones y libertades: una mirada no instrumental a la reforma política en México***

Claudio López-Guerra

*1. La filosofía política del diseño institucional*

Existen dos criterios para evaluar a las instituciones políticas. Por un lado, en tanto que un sistema de gobierno es sólo un procedimiento para la toma de decisiones públicas, su moralidad es en gran medida instrumental o consecuencialista: el valor de un método de decisión depende de la calidad de los resultados que produce. El mejor diseño es el que genera las mejores consecuencias a la luz de ciertos objetivos. Por otra parte, el proceso en sí mismo importa. Las instituciones políticas son moralmente significativas independientemente de sus efectos. Se trata de un criterio no consecuencialista o no instrumental. En la medida en que amplían o restringen la libertad política, y en la medida en que respetan o denigran a las personas, los sistemas de gobierno son intrínsecamente más o menos aceptables. Los defensores de la democracia, por ejemplo, siempre han apelado tanto a su capacidad para generar ciertos efectos (como la paz social, el crecimiento económico, la rendición de cuentas, la maximización del bienestar, etc.) como al hecho de que en sí misma constituye una distribución justa de algo valioso: la libertad política. En otras palabras, la justificación de la democracia involucra tanto aspectos instrumentales como no instrumentales.

El reciente debate sobre la reforma política en México ha tenido dos limitaciones considerables. Primero, la valoración instrumental de las medidas que están sobre la mesa se ha conducido con la superficialidad y simpleza ya típicas del debate público en este país. Segundo, el valor no instrumental de las distintas propuestas no se ha considerado

con la debida seriedad, y se han dejado fuera de la discusión varias reformas necesarias para hacer más justo y democrático al sistema político mexicano. Los otros capítulos en este volumen contribuyen a remediar el primero de estos problemas; es decir, realizan una evaluación de las consecuencias de distintos arreglos institucionales más sofisticada que la ofrecida hasta ahora por otros analistas. Por su parte, el presente capítulo se concentra en el segundo de estos dos problemas: la necesidad de considerar el valor no instrumental de las instituciones. En lo que resta de esta sección introductoria ilustraré la relevancia de los aspectos no instrumentales para después hacer, desde esta perspectiva, una evaluación de algunas propuestas que están sobre la mesa.

El derecho al voto es un buen ejemplo para entender cómo las consideraciones instrumentales y las no instrumentales se combinan para lograr una evaluación completa de un arreglo institucional. Hasta hace no mucho tiempo, las mujeres no podían votar. En Suiza se les otorgó el derecho al sufragio apenas en 1971, lo cual me recuerda el (infame) comentario de un (afamado) politólogo: “A pesar de los reclamos feministas, todavía sostengo que Suiza era una democracia plena con todo y sus exclusiones electorales” (Sartori 1995, 104). ¿Por qué era injustificable, en particular desde una perspectiva democrática, la exclusión de las mujeres?

La respuesta combina elementos instrumentales y no instrumentales. En una democracia los políticos necesitan votos, para lo cual cortejan a los electores con acciones y propuestas que atiendan a sus intereses y preferencias. Si un grupo visible de la población, como las mujeres, no tiene el derecho al voto, la consecuencia natural es que sus intereses y preferencias no serán debidamente tomados en cuenta en el proceso político. Esta línea de argumentación instrumental tal vez constituye la defensa más

común de la democracia: es un *instrumento* para la justa consideración de todos los intereses y preferencias en la toma de decisiones políticas. Como lo explicó Robert Dahl: “La experiencia ha demostrado que cualquier grupo de adultos que sea excluido del demos —por ejemplo, las mujeres, los artesanos, los asalariados, los pobres, las minorías étnicas— estará letalmente debilitado en su capacidad para defender sus propios intereses” (Dahl 1991, 129).

Pero la exclusión de las mujeres y otros grupos también es objetable en sí misma, independientemente de sus consecuencias o efectos. El simple hecho de negar el sufragio a un grupo de personas en virtud de su género —un criterio, como el color de la piel, completamente arbitrario— era denigrante y ofensivo, un estigma de inferioridad. Además, las privaba de algo intrínsecamente valioso: la libertad político-electoral. Tener la libertad de sumarse a una causa que uno valora es algo importante para cualquier persona. La libertad política es en este sentido parte de la libertad en general, y por lo tanto valiosa en un sentido no instrumental. En palabras de Amartya Sen: “la participación política y social tiene un valor *intrínseco* para la vida y el bienestar humanos. El ser impedido participar en la vida política de la comunidad es una privación mayor” (Sen 1999, 10).

Lamentablemente, las consideraciones instrumentales y las no instrumentales no siempre convergen. De hecho, sin dejar de ser partidarios de la democracia, hay quienes consideran que existe un conflicto entre la distribución democrática de derechos políticos y la calidad de los resultados del sistema. La idea es la siguiente. En la medida en que más personas tienen el derecho a participar, la probabilidad de que su voto individual determine el resultado de la contienda se vuelve menor. Y por esta razón los electores

tienen menos incentivos para dedicar tiempo a informarse adecuadamente. Si es poco probable que mi voto haga alguna diferencia, no voy a desgastarme obteniendo información exhaustiva sobre los candidatos. A mayor inclusión política, menor calidad de los resultados (Ortiz 2004). En suma, según este argumento, la democracia es indeseable desde una perspectiva instrumental porque reduce la calidad de las decisiones, pero al mismo tiempo es deseable desde un punto de vista no instrumental porque amplía la libertad política de las personas, lo cual es intrínsecamente valioso.

Independientemente de la validez del argumento anterior, se trata de un ejemplo del posible conflicto entre consideraciones instrumentales y no instrumentales. En estos casos resulta inevitable: (1) cuál de los dos tipos de consideraciones es, en balance, más importante en el caso en cuestión, y (2) si el diseño óptimo implica encontrar un equilibrio o es preciso que la evaluación se conduzca exclusivamente a la luz de una de las dos consideraciones. Siguiendo con el ejemplo del sufragio, los defensores de la democracia representativa por lo general consideran que es inaceptable limitar el derecho a votar de algunas personas aunque fuera cierto que esto conduciría a mejores resultados. En este caso, las consideraciones no instrumentales son determinantes.

En la siguiente sección revisaré dos de las propuestas que están en la agenda desde una perspectiva no instrumental: la reelección y las candidaturas independientes. Aparte de su prominencia en el debate actual en México, son dos las razones sustantivas por las que me concentro en estas medidas. Primero, me interesa contribuir a un mejor entendimiento de la naturaleza y límites de la libertad política en el ámbito electoral, que es el ámbito característico de los derechos políticos en un sistema de gobierno representativo. Si bien otras medidas que se están discutiendo, como el referéndum y la

iniciativa ciudadana, pueden ser relevantes desde la perspectiva no instrumental de la libertad política, son instancias de democracia directa, no representativa, que requieren una discusión por separado. Segundo, aunque todas las instituciones electorales de alguna manera tienen implicaciones para la libertad en el ámbito electoral, el impacto de la reelección y las candidaturas independientes es directo.

## *2. Reelección, candidaturas independientes y derechos políticos*

Las dos ideas centrales de esta sección son las siguientes: (1) prohibir la reelección y las candidaturas independientes es injustificable desde un punto de vista exclusivamente no instrumental y, (2) la razón principal no es que se afecta “el derecho a ser electo,” sino la libertad de elección de los votantes. En efecto, el argumento no instrumental más común para impugnar la prohibición de candidaturas independientes y la no reelección es que se trata de medidas que limitan injustificadamente el derecho a competir por el cargo. Pero con frecuencia se pasa por alto que también está en juego la libertad de los votantes, y de una manera más significativa, como pretendo demostrar.

No debe extrañarnos que el argumento no instrumental más común con respecto a estos asuntos apele al derecho a ser votado, pues la imposibilidad de reelegirse y la prohibición de las candidaturas independientes ciertamente restringen la oferta electoral. El no haber ocupado el cargo en disputa (por lo menos en el periodo inmediato) y el contar con la nominación de un partido político son condiciones para quienes aspiran a ocupar un cargo de elección popular. Es por esto que semejantes medidas se hayan discutido tradicionalmente sólo como restricciones al derecho al voto pasivo, es decir, al

derecho a ser votado. Se trata de un enfoque monista, es decir, que considera que no hay más valores en juego.

Pero existe otro punto de vista no instrumental para evaluar tales medidas. Me refiero a la perspectiva del votante, no del aspirante. La no reelección y la prohibición de candidaturas independientes también son restricciones al derecho al voto “activo.” Esto puede verse claramente en el caso extremo: sufragio absolutamente universal, pero donde sólo una alternativa tiene derecho a competir. Si sólo hay una opción en la contienda, no habría *elección* alguna. Nadie tendría el derecho a elegir, propiamente hablando. En términos más generales, al limitar las opciones que pueden participar, lo que se limita es la libertad de elección del votante, el derecho a votar por quien uno quiera. Si esto es correcto, una evaluación no instrumental apropiada de la reelección y las candidaturas sería pluralista, no monista: importa tanto la perspectiva del aspirante como la del elector.

Además de restringir la libertad política, las limitaciones a la oferta electoral también pueden ser ofensivas para los votantes de la misma manera en que negar el sufragio era ofensivo para las mujeres: se trata de una marca de incompetencia. Al limitar las opciones del elector, el mensaje es que no tiene plena capacidad de elegir. Si el derecho al voto ha sido bien asignado, se vuelve difícil justificar restricciones a la libertad de elegir. Con base en esta lógica, Jeremy Bentham propuso que “de la capacidad de ser electo ninguna criatura humana cualquiera debe ser excluida” (Bentham 2002, 231). Cabe aclarar que hay restricciones que no tienen una connotación negativa sobre las habilidades de los electores. Por ejemplo, negar el registro al partido nazi, como ocurre en varios países de Europa, no se justifica principalmente porque existe el temor de que podría llegar al poder gracias a la irresponsabilidad de los votantes, sino porque el simple

hecho de permitirle competir es un insulto a quienes han sido víctimas del nazismo.

“Sufragio efectivo, no reelección.” Las ideas que contiene esta célebre frase son incompatibles. Si el sufragio es efectivo en el sentido de garantizar que todos los votos cuenten por igual, prohibir la reelección es un despropósito. La no reelección podría justificarse desde un punto de vista no instrumental si existieran buenas razones para pensar que, en lugar de ampliar, limitaría la libertad de elección de los votantes. Pero si el sistema electoral garantiza el ejercicio efectivo del sufragio en un contexto de contienda verdaderamente libre e igual, prohibir la reelección limita de manera injustificada la libertad del votante. No sólo impide que exprese su apoyo a proyectos exitosos, sino que además sugiere incoherentemente la incapacidad del ciudadano de juzgar el desempeño de las personas a quienes eligió como representantes. Desde esta perspectiva, prohibir la reelección es intrínsecamente objetable.<sup>116</sup>

Sin embargo, este es otro caso en el que las consideraciones instrumentales y las no instrumentales pueden entrar en conflicto. Si bien una prohibición absoluta de la reelección me parece en última instancia injustificable (a menos de que la duración del mandato sea demasiado larga de entrada), puede haber buenas razones para limitar el número de veces en que alguien puede reelegirse. La lógica puramente no instrumental esbozada en el párrafo anterior sugiere que no debe haber ningún límite a la posibilidad de reelegirse. Sin embargo, ante el riesgo de que alguien se perpetúe en el poder (una consideración consecuencialista) puede ser razonable establecer límites a la reelección. Ésta ha sido la preocupación clásica de quienes, en México y toda América Latina, han

---

<sup>116</sup> Por supuesto, este argumento está limitado al contexto de una democracia representativa. En una democracia directa al estilo clásico ateniense, donde el método para llenar ciertos cargos públicos era el sorteo y no la elección, puede haber buenas razones no instrumentales para prohibir la “reelección”, es decir, la inclusión en el sorteo de quienes ya fueron seleccionados en el pasado. Esta prohibición maximizaría las oportunidades de todos.

defendido la no reelección presidencial o han propuesto restringirla severamente. Dados los recursos de los presidentes y las oportunidades de corrupción, muchos han criticado la reelección presidencial y al mismo tiempo abogado por la reelección legislativa. Aún así, no me queda claro que la mejor forma de limitar la reelección es prohibirla después de un cierto número de veces. Existen alternativas que preservarían la libertad de elección de los votantes, como establecer un umbral de votos más alto para ser reelecto que para ser electo.

Desde el punto de vista que he adoptado en los párrafos anteriores, el derecho a “ser votado” aparece simplemente como el derecho del elector a hacer lo que quiera con su voto. Pero desde la otra perspectiva —la de quien aspira a un cargo de elección popular— se trata de un derecho distinto, el de elegir una carrera política. Esta libertad de hecho *limita* la libertad de elección de los votantes: en efecto, servir como representante es por lo general una prerrogativa, no una obligación. Aunque la sociedad en su conjunto lo quisiera, no debe obligarse a una persona a ocupar un cargo contra su voluntad.

¿Pero exactamente en qué consiste el derecho al voto “pasivo”? Es una pena que documentos como la Constitución mexicana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos utilicen el término “derecho a ser votado” o “ser elegido.” En una cierta lectura literal, esto implicaría que tenemos el derecho a ocupar un cargo de elección popular en algún momento de nuestras vidas. Absurdo, por supuesto. Una interpretación más laxa pero fiel al sentido literal es sugerir que todos debemos tener la misma *probabilidad* de resultar electos en una determinada contienda, pero esto es imposible de lograr sin subvertir la elección misma. Una probabilidad igual sólo puede garantizarse por medio de un sorteo perfectamente aleatorio, lo que implica que no habría elección.



Otra interpretación en la misma línea sería dar a todos la misma *oportunidad* de cortejar a los electores. Y esto ya se acerca a lo que muchos tienen en mente. Implicaría distribuir todo tipo de recursos de manera igualitaria entre todos los ciudadanos interesados en competir al principio de cada elección. A diferencia de las otras dos concepciones, ésta es realizable, pero a mi juicio no es atractiva.

La idea del derecho a ser votado debe ser sólo el derecho a contender si uno lo desea, y a ocupar el cargo si el electorado así lo dispone. No está claro, sin embargo, cuáles son las implicaciones prácticas de este derecho, en particular con respecto a temas como las candidaturas independientes. ¿Implica que todos los ciudadanos tienen derecho a que su nombre aparezca en la boleta? ¿A financiamiento público? ¿A un lugar en los debates? ¿No bastaría con el derecho a contender por la candidatura de un partido? La respuesta a estas preguntas depende críticamente de las oportunidades que tienen los ciudadanos para aspirar a la candidatura de un partido político. Si la nominación de candidatos es plenamente abierta —donde cualquier ciudadano puede tanto votar como aspirar a la nominación de un partido— el proceso electoral democrático podría verse como un evento con varias etapas que no se limita a lo que ocurre el día de la elección. En esas circunstancias sería un error decir que se viola el derecho a competir de quienes se quedan en el camino, pues tuvieron su oportunidad en algún momento.

Para ilustrar el punto, pensemos en un sistema que contempla la posibilidad de una segunda vuelta en la elección presidencial. Sería absurdo considerar como una violación al derecho a ser votado el que sólo se permitan las candidaturas independientes en la primera vuelta y no en la segunda. Nuestra respuesta a algún inconforme sería: ya tuvo usted una oportunidad en la primera vuelta; al negarle aparecer en la boleta de la

segunda vuelta no estamos violando su derecho a contender por el cargo. Y si esto es así, debemos decir lo mismo con respecto a la ausencia de candidaturas independientes en la misma primera vuelta si el proceso de nominación de los candidatos es democrático en el sentido anterior. Contrariamente a lo que sugiere la opinión predominante, el vínculo entre el derecho a competir y la presencia de candidaturas independientes en la votación decisiva —ya sea por medio de un espacio en blanco para que el elector escriba un nombre o por medio de la inclusión explícita de personas en la boleta— no es automático.

Hay otras razones para defender una concepción mínima del derecho a contender, es decir, una concepción que no otorga a los ciudadanos un derecho fundamental a que su nombre aparezca *en la boleta final*, y mucho menos a recibir financiamiento público, aun si pudieran demostrar (recopilando firmas, por ejemplo) que gozan del apoyo de un cierto número de ciudadanos. El argumento aquí no depende de que los aspirantes tengan una oportunidad en etapas anteriores al día de la elección, sino de adoptar nuevamente el punto de vista del elector. Los electores no tienen un interés en *maximizar* la libertad de elegir el día de votación, es decir, en maximizar el número de opciones que aparecen en la boleta. A los votantes les interesa que el rango de opciones sea diverso, sí, pero a la vez manejable para poder sopesarlas adecuadamente. *Más* no es necesariamente *mejor*. Charles Beitz lo expresa muy adecuadamente: “El número debe ser lo suficientemente pequeño, dada las limitaciones de recursos y tiempo, para que sea posible hacer juicios comparados informados” (Beitz 1989, 177).

Los argumentos anteriores sólo implican que negarle a alguien el registro en la boleta final como candidato independiente no es necesariamente (desde una perspectiva de filosofía política, no jurídica) una restricción ilegítima al derecho a competir. Nada de

esto implica que no existan buenas razones para permitir ciertas modalidades de candidaturas independientes, sin importar el carácter del proceso de nominación de candidatos o la diversidad efectiva de las (pocas) alternativas partidistas. El ejercicio del derecho al voto tiene una dimensión expresiva importante (Thompson 2002). Aunque el partido de nuestra preferencia no tenga posibilidad alguna de ganar, decidimos muchas veces votar de manera sincera, es decir, rechazamos sumarnos al mal llamado “voto útil,” justamente porque para nosotros es importante expresar y asentar nuestro rechazo a las opciones punteras, por no considerarlas mínimamente satisfactorias. La misma lógica justifica el voto de protesta en cualquiera de sus modalidades, como anular la boleta o sufragar por un personaje ficticio.

Quien diga que esto es desperdiciar el voto, regalarlo a los partidos grandes o incluso atentar contra la democracia entiende poco o nada del valor del sufragio. Harían bien muchos en estudiar el trabajo filosófico, no sólo el empírico, de Adam Przeworski: “Lo que le da valor a la libertad de elección es que, aunque no puedan afectar los resultados, los individuos con distintos puntos de vista pueden afirmar su condición de agentes. Cuando voto con base en mis convicciones, las pongo en el dominio público. No puedo causar resultados pero puedo causar que otros reconozcan que hay puntos de vista distintos a los suyos” (Przeworski 2003, 275). Y un punto de vista que es perfectamente válido asentar en el dominio público es que ninguna de las opciones en un contexto dado nos parece lo suficientemente buena. Por todo esto, me parece deseable tener un espacio en blanco en la boleta decisiva para que el elector vote por quien quiera, y tal vez la inclusión explícita de unos cuantos aspirantes independientes con suficiente apoyo

popular, incluso en la segunda vuelta de un sistema electoral que contempla esta posibilidad.<sup>117</sup>

En resumen: hay buenas razones no instrumentales para permitir la reelección y las candidaturas independientes. Debo enfatizar que este análisis es exclusivamente de tipo no instrumental. Una evaluación normativa completa deberá tomar en cuenta los posibles conflictos entre las consideraciones instrumentales y las no instrumentales. Ya he mencionado algunas posibilidades en el caso de la reelección. En cuanto a las candidaturas independientes, una consideración instrumental importante es la aparente dificultad de fiscalizar las campañas de estos candidatos y la crisis política que podría estallar si un candidato independiente llegara a obtener, por ejemplo, la titularidad del poder ejecutivo sin contar con ningún apoyo de los grupos parlamentarios. Aquí sólo he buscado aclarar las consideraciones no instrumentales que están en juego en estos casos y criticar el tipo de argumentación predominante que apela a la libertad de los aspirantes, no de los electores.

### *3. Algunas reformas pendientes en materia de derechos político-electorales*

Hay una diferencia importante entre evaluar un conjunto de instituciones y evaluar una propuesta de reforma institucional. Las instituciones como tales sólo importan en virtud de lo que hacen —sus efectos y la manera como en sí mismas tratan a las personas, lo cual corresponde, como he dicho, a las dos dimensiones evaluativas, la instrumental y la no instrumental. Pero un proyecto de reforma política no sólo debe evaluarse en virtud de

---

<sup>117</sup> Por ejemplo, podría estipularse que, además de los partidos cuyo éxito en la primera vuelta les permita participar en la segunda, se incluirá en ésta el nombre del candidato independiente que obtuvo más votos en la primera vuelta.

las instituciones que contiene, sino también por sus carencias: por las instituciones que debería incluir pero están ausentes, dada la lógica de la reforma. La perspectiva de los derechos políticos no ha predominado en el debate público actual, pero de vez en cuando ha sido muy visible, en particular con respecto a las candidaturas independientes y la libertad de competir. Impugnar el silencio de las propuestas actuales en lo que se refiere a los derechos políticos, por lo tanto, no está fuera de lugar. Me concentraré en cinco medidas ausentes. Si bien todas ellas tienen una dimensión no instrumental relacionada con la libertad política, y por lo tanto es apropiado discutir las, algunas tienen una relación más directa con el tipo de reformas que se han discutido. Comienzo con las que tienen mayor relación.

*A. Contar todos los votos, también los de protesta.* El ejercicio del sufragio, insisto, tiene una dimensión expresiva. Las elecciones intermedias en México de 2009 dejaron muy claro que los ciudadanos valoran este aspecto del derecho al voto: nos permite expresar apoyo a un partido, pero también expresar nuestro descontento con todas las opciones partidistas. Sin embargo, para que el voto de protesta realmente cuente, es necesario reformar la legislación actual. Hay dos maneras generales de hacer contar los sufragios de protesta. La primera implica el rediseño de la boleta electoral para que exista la opción de votar por “ninguna de las opciones anteriores.” Esto es lo mínimo que se debe hacer. Pero podemos y acaso debemos ir más allá. Como lo han propuesto en otros lugares, podrían contabilizarse estos votos de tal manera que realmente “les duelan” a los partidos. Por ejemplo, podemos dejar escaños vacíos en proporción a los votos de protesta. Así, los recursos ligados a tales escaños no terminarían en manos de ningún partido. Además, los electores que emitieron votos de protesta estarían “presentes” en las

sesiones de los legisladores igual que los votantes que sí apoyaron a un partido: sería un símbolo de la incapacidad de los ahí presentes para convencer a un número significativo de ciudadanos. Quienes defienden la representación proporcional están obligados a hacerlo en serio: que la asignación de curules refleje la voluntad de todos los que votaron, no sólo la de quienes lo hicieron por un partido.

*B. Establecer votos legislativos diferenciados.* La libertad de elección de los votantes tiene dos aspectos. Por una parte, dado un cargo determinado, es importante que exista un número manejable de alternativas que sean lo suficientemente distintas y cubran, en conjunto, el espectro político. En la sección anterior me concentré en esta dimensión de la libertad de elegir. Pero también es importante que, dado un número de representantes a elegir, el votante tenga la libertad de diferenciar su voto.<sup>118</sup> De acuerdo con la ley electoral (pero, en mi opinión, en contra de lo que establece la Constitución) el voto que se emite para diputados y senadores por mayoría relativa cuenta al mismo tiempo como el voto para las listas de los partidos en la asignación de curules por el método proporcional. Por ejemplo, el votante mexicano no puede elegir a un candidato a diputado de un partido por la vía uninominal y al mismo tiempo elegir la lista de candidatos plurinominales de otro partido. Si esto fuera válido, también lo sería tener un solo voto total: al votar por un partido votaríamos por todos sus candidatos a todos los cargos de elección popular a nivel federal en esa contienda. Pero esto sería inaceptable desde la perspectiva de la libertad de elección del votante, y también lo es el sistema actual. Si el elector no considera que el candidato a diputado del partido de su preferencia

---

<sup>118</sup> Para un argumento *instrumental* sobre la importancia de los votos diferenciados, véase el capítulo de Gabriel Negretto en este volumen.

por mayoría relativa es mínimamente aceptable, debe tener la opción de votar por otro candidato y al mismo tiempo apoyar al partido de su preferencia por la vía proporcional.

*C. Abolir las ciudadanía de segunda clase.* El concepto “ciudadanía de segunda clase” por lo general se usa para describir la situación de aquellas personas —usualmente los miembros de una minoría— que a pesar de gozar de las mismas garantías formales que el resto de la población se encuentran en una situación de desventaja sistemática en el ejercicio de sus derechos. Por ejemplo, aunque las mismas leyes aplican para todos, sabemos bien que la probabilidad de tener una defensa efectiva en un proceso legal depende de nuestros recursos para contratar a buenos abogados. Pero México lleva el concepto de ciudadanía de segunda clase a otro nivel. Literalmente, hay ciudadanos de primera y de segunda con respecto a los derechos formales que disfrutan *de entrada*, en particular los derechos políticos. Los mexicanos por naturalización no pueden ser electos como diputados o senadores, y mucho menos pueden aspirar a la Presidencia de la República. A diferencia de los mexicanos por nacimiento, tampoco pueden adquirir una segunda nacionalidad. Y si residen cinco años continuos en el extranjero —si se van a estudiar un posgrado fuera del país, por ejemplo— pierden no sólo sus derechos ciudadanos, sino la nacionalidad mexicana como tal.

Simplemente no hay manera de justificar esta desigualdad original de derechos. Es injusta y es antidemocrática. Desde la perspectiva de los votantes, no poder elegir a un ciudadano naturalizado para una posición federal es una restricción inaceptable a la libertad de elección. Alguien podría decir que, en comparación con los mexicanos por nacimiento, existe un mayor riesgo de deslealtad entre los naturalizados. No hay ningún tipo de evidencia que respalde esta afirmación, pero supongamos que es cierto. La

restricción implicaría que los votantes son incapaces de discernir qué candidatos carecen de las facultades mínimas para ser buenos gobernantes, lo cual es insultante y contradice los presupuestos básicos de la democracia representativa. Por otra parte, desde el punto de vista de las personas directamente afectadas, se trata de una restricción injustificable del derecho a competir.

*D. Reconsiderar la relación entre nacionalidad y derechos políticos.* ¿Cuál es el criterio sustantivo, desde la perspectiva de los valores democráticos, para poder gozar de derechos políticos en un gobierno representativo? Hasta cierto punto, existe un consenso entre los teóricos de la democracia: *por lo menos*, todas las personas adultas en pleno ejercicio de sus facultades mentales que están sujetas a las leyes de forma regular deben tener derecho a votar por representantes. “Estar sujeto a la ley” de forma regular implica ser un residente (legal) de la comunidad política en cuestión, pertenecer al grupo de gobernados. Los extranjeros que viven en el país, por lo tanto, deben tener derechos políticos de manera automática después de un cierto tiempo de haber ingresado, así como de hecho adquieren otros derechos básicos de forma automática, es decir, sin ningún trámite especial de por medio. Algunos críticos de esta medida, que cada vez es más común alrededor del mundo, han comentado que implica de hecho diluir el valor del estatus de “ciudadano,” pues éste siempre ha estado asociado con la posesión de derechos políticos. La respuesta a esta objeción es obvia: si queremos que se mantenga la relación entre derechos políticos y ciudadanía, entonces otorguemos de forma automática el estatus de “ciudadano” a todo extranjero que cumpla un cierto tiempo de residencia legal en el país. ¿Por qué imponerles un requisito adicional —solicitar la nacionalidad— para que puedan tener derechos políticos? Si están sujetos a las leyes, en otras palabras, si



forman parte del grupo de gobernados, negar derechos políticos a estas personas sólo en virtud de haber nacido en un país distinto es tan arbitrario, injusto, y antidemocrático como negar los mismos derechos a otros sólo en virtud de su género o su color de piel.

*E. Relajar algunas condiciones para el derecho al voto.* En México los presos no tienen derecho al sufragio. Es un tema espinoso y complejo. No puedo abordarlo aquí con detalle, pero me parece que se trata de una medida difícil de justificar. El argumento más sólido, a mi juicio, para negar el derecho al voto a los presos es que nos han dado elementos para pensar que no tienen la capacidad para ejercer este derecho de manera responsable. Son enemigos de la ley que ahora sólo tienen un interés en elegir gobernantes que toleren al crimen y que reduzcan las penas. Sin embargo, no todos los presos son así, y en cualquier caso siguen siendo personas con derechos fundamentales que, especialmente en países como México, se violan sistemáticamente. El voto es un instrumento (limitado, sin duda) para proteger nuestros derechos ante los abusos de las autoridades, o al menos para expresarles nuestro apoyo o rechazo. A pesar de los riesgos, me parece que estas consideraciones inclinan la balanza a favor de extender el sufragio a los presos. Imaginemos que tampoco tuvieran el derecho a la libertad de expresión. Muchos objetarían, y con razón, que sin ese derecho sería imposible denunciar los abusos de las autoridades responsables de las cárceles. El mismo razonamiento justifica el derecho al voto si consideramos su valor expresivo. Cabe mencionar que un buen número de democracias avanzadas no restringen en forma alguna el derecho al sufragio de los presos, por ejemplo: Canadá, Dinamarca, Francia, Islandia, Irlanda, Finlandia, Noruega, Suecia y Suiza. Además, pocas son las democracias sólidas que, contrariamente a lo que ocurre en México, niegan el voto a toda persona encarcelada, sin distinciones.

#### 4. Conclusión

En este ensayo he buscado resaltar la importancia de los factores no instrumentales en la evaluación de las instituciones políticas: no sólo importan las consecuencias o efectos de las estructuras políticas, sino también su valor intrínseco, la forma —justa o injusta— en que directamente tratan a los individuos al ampliar o restringir, por ejemplo, su libertad política. Quiero cerrar con una idea provocadora, aunque no del todo original. Las ciencias sociales, en palabras de uno de sus principales representantes, se encuentran a “años luz de distancia de permitirnos predecir los *efectos globales netos en equilibrio a largo plazo* de cambios institucionales mayores” (Elster 1988, 309). Por esto, puede ser que las consideraciones no instrumentales sean todavía más importantes que las de tipo consecuencialista o instrumental al evaluar un diseño institucional. Esto no quiere decir que la evaluación no instrumental siempre produzca resultados claros e incontrovertibles. Pero sí con mucho más frecuencia que el análisis instrumental, como lo apunta Elster. Si esto es correcto, el debate sobre la reforma política en México debería tomar otro giro.

## Bibliografia

- Beitz, Charles R. 1989. *Political equality*. Princeton: Princeton University Press.
- Bentham, Jeremy. 2002. *Rights, representation and reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Dahl, Robert A. 1991. *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press.
- Elster, Jon. 1988. Arguments for constitutional choice. En *Constitutionalism and democracy*, ed. Jon Elster y Rune Slagstad, 303-323. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ortiz, Daniel R. 2004. The paradox of mass democracy. En *Rethinking the vote*, ed. Ann N. Crigler, Marion R. Just y Edward J. Mc Caffery, 210-225. Oxford: Oxford University Press.
- Przeworski, Adam. 2003. Freedom to choose and democracy. *Economics and philosophy* 19: 265–279.
- Sartori, Giovanni. 1995. How far can free government travel. *Journal of democracy* 6: 101-11.
- Sen, Amartya. 1999. Democracy as a universal value. *Journal of democracy* 10: 3-17.
- Thompson, Dennis. 2002. *Just elections*. Chicago: The University of Chicago Press.