

REFORMA POLÍTICA EN MÉXICO Concreción de lo posible

MIGUEL ÁNGEL VALVERDE LOYA*

Resumen

El nuevo entorno de competencia democrática en México, en el que ningún partido político tiene mayoría en el Congreso, ha vuelto real el riesgo de gobierno dividido y parálisis legislativa, propio del régimen presidencial. La reforma política concretada en agosto de 2012 fue el resultado de un intenso proceso de discusión y negociación, que buscaba establecer mecanismos que favorecieran la creación de mayorías legislativas y la capacidad efectiva de gobierno o gobernabilidad. Este artículo analiza los temas que se sometieron a debate y el contexto en el que se llevó a cabo, así como sus implicaciones, con referencia a su sustento teórico. Se concluye que la mencionada reforma política contiene avances significativos, y se reflexiona sobre posibles futuras modificaciones.

Palabras clave: régimen presidencial, reforma política, congreso, mayorías legislativas, gobernabilidad.

Abstract

The new environment of competitive democracy in Mexico, where no single political party has the majority in Congress, has made a reality the risk of a divided government and of legislative gridlock, present in presidential regimes.

* Profesor de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública, EGAP, Sede Ciudad de México, Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México, mvalverd@itesm.mx

The political reform achieved in August 2012 was the result of an intense discussion and negotiation processes, which sought to establish mechanisms in favour of the creation of legislative majorities and the effective capacity of government, or governance. This article analyses the topics subject to debate and the context in which it took place, as well as the implications, with reference to its theoretical support. It is concluded that the aforementioned political reform contains significant advances, and it reflects on possible future modifications.

Keywords: presidential regime, political reform, congress, legislative majorities, governance.

Introducción

El régimen presidencial establecido en México por la Constitución de 1917 había funcionado sin dificultades durante décadas, debido a la concentración del poder en el titular del Ejecutivo y su control del régimen de partidos a través del Partido Revolucionario Institucional (PRI). La construcción de mayorías legislativas no representaba ningún problema, y los otros actores políticos se encontraban subordinados a la autoridad presidencial. Sin embargo, el nuevo contexto de competencia democrática en el país, que alcanzó un punto decisivo en 1997, cuando el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, convirtió en real el riesgo de gobierno dividido y parálisis legislativa, propio del régimen presidencial.

El escenario indicaba ahora a que quien obtuviera la presidencia de la República (de cualquier partido político) no necesariamente tendría mayoría suficiente en las cámaras legislativas, para aprobar sus iniciativas. El Poder Legislativo, ahora más plural y asertivo, asumiría un papel mucho más activo y relevante en la vida política nacional. Se perfilaba desde entonces la necesidad de llevar a cabo reformas, que permitieran la construcción de coaliciones legislativas “mínimas ganadoras”, y la adopción de otros mecanismos para favorecer la capacidad efectiva de gobierno o gobernabilidad.¹ Estas reformas constituyen ejercicios de diseño institucional, con cambios de legislación y normas institucionales específicas, se pretenden modificar el funcionamiento del régimen político.²

¹ Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Universitaria, Madrid, 1997, pp. 149-157; Dieter Nohlen, “Changes and Choices in Electoral Systems”, en Arend Lijphart y Bernard Grofman (eds.), *Choosing an Electoral System; Issues and Alternatives*, Praeger, Nueva York, 1984.

² Arend Lijphart y Carlos H. Waisman (eds.), *Institutional Design in New Democracies*, Westview Press, Boulder, 1996; Donald Horowitz, “Constitutional Design: Proposals versus Processes”, en

En diciembre de 2009, el presidente Felipe Calderón dio a conocer una propuesta de reforma político-electoral para modificar la estructura institucional del régimen político en México, que incluía los siguientes elementos: segunda vuelta en la elección presidencial, relección legislativa y de presidentes municipales, reducción de número de integrantes del Congreso, candidaturas independientes, iniciativa ciudadana, referéndum, reducción del umbral para el registro de partidos políticos, iniciativa preferente del presidente, observaciones al presupuesto por el Ejecutivo y reconducción presupuestal.³ Muchos de estos componentes ya habían sido incluidos en propuestas previas de varios autores y partidos, por lo que la aportación consistió en la manera de combinarlos, para procurar fortalecer al Poder Ejecutivo y hacer más eficiente la labor legislativa. Tras las reformas incompletas en los ámbitos fiscal y energético, así como los malos resultados para el partido de Calderón, Partido Acción Nacional (PAN), en las elecciones legislativas intermedias de julio de 2009, el presidente tomó la idea de la necesidad de primero lograr un cambio en el ámbito político, para luego procurar transformaciones de mayor alcance y profundidad en otros sectores. Luego de un largo debate y proceso legislativo, que modificó significativamente la propuesta inicial del presidente Calderón, en agosto de 2012 se promulgó el decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política, en materia política.

El argumento central de este artículo es que para lograr concretar una reforma política, se requiere encontrar coincidencias entre los actores involucrados, en donde se puedan generar incentivos y armonizar los intereses para buscar cambios con viabilidad, que pueden ser graduales o incrementales. La reforma integral o en conjunto de todo el régimen político puede ser lo deseable, sin embargo, ante la carencia de condiciones para tal tarea, se valoran medidas parciales y los avances respecto a la situación que prevalece. La reforma concretada en agosto de 2012 fue resultado de este proceso.

El objetivo de este trabajo es llevar a cabo primero un recuento del desarrollo de las negociaciones entre los distintos actores políticos, y procurar dilucidar sus motivaciones y comportamiento. En un segundo apartado, se analizan los distintos temas que se sometieron a discusión y negociación, el contexto en que se dieron y sus implicaciones, con referencia a su sustento

Andrew Reynolds, *The Architecture of Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2002.

³ Claudia Guerrero, "Lanza Calderón reforma política", en *Reforma*, diciembre 15, México, 2009. La propuesta original del Ejecutivo incluía la facultad de iniciación de leyes para la Suprema Corte de Justicia de la Nación en asuntos de competencia del Poder Judicial. Sin embargo, el tema quedó fuera de la discusión tempranamente, ante el recelo del Congreso de considerar otorgar facultades legislativas a este poder.

teórico, también como elemento para comprender posiciones y acciones de los actores políticos involucrados. Se concluye a partir del examen esta experiencia, que el margen para realizar modificaciones al sistema presidencial existe, pero no es muy amplio. El balance general es que la reforma política procuró y logró fortalecer, aun cuando de manera limitada, la gobernabilidad o capacidad efectiva de gobierno. Se encuentra también que el momento en que se presenta una iniciativa (*timing*) de reforma política es particularmente importante, así como una propuesta de pasos graduales en su implementación, para lograr su aceptación y aprobación.

La propuesta del Ejecutivo y las propuestas partidistas

El presidente Calderón hizo pública su propuesta, sin labor de cabildeo político previo con las cámaras legislativas o los partidos políticos de oposición. Esto se interpretó como un error estratégico, pero también como un recurso para forzar y ampliar el debate, e incentivar a diversos sectores de la ciudadanía a involucrarse. La respuesta fue la formulación de propuestas alternas por parte de los senadores del PRI, la dirigencia del Partido de la Revolución Democrática (PRD) (junto con el Partido del Trabajo, PT, y Convergencia, después llamado Partido Movimiento Ciudadano, PMC), y el grupo de diputados federales del PRI del Estado de México.

Los diputados mexiquenses actuaron en apoyo a la posición del gobernador Enrique Peña Nieto, precandidato del PRI a la presidencia de la República, y quien se manifestó en un artículo publicado en marzo de 2010 en un periódico de circulación nacional a favor de la eliminación al tope de la sobrerrepresentación y la reinstauración de una cláusula de gobernabilidad, la cual consiste en otorgar la mayoría legislativa en la Cámara de Diputados a quien obtuviera el 35 por ciento de los votos.⁴ Los senadores del PRI, encabezados por Manlio

⁴ Enrique Peña Nieto, "Mayorías en el Congreso para un Estado eficaz", en *El Universal*, marzo 16, México, 2010. Sobre el tema de cláusula de gobernabilidad y topes a la representación, véase Matthew Soberg Shugart y John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992, pp. 167-205. De acuerdo con estos autores, la cláusula de gobernabilidad otorga una mayoría legislativa a un partido con el mayor porcentaje de votos obtenidos, lo cual favorece a la gobernabilidad pero sobredimensiona el peso relativo de los partidos grandes, distorsionando su representatividad. El tope a la sobrerrepresentación evita que los partidos políticos obtengan más escaños de los que les corresponden en relación a los sufragios que reciben, para mantener la proporcionalidad, con la implicación de que si ningún partido obtiene una mayoría, esto se vea reflejado en la composición de las asambleas legislativas, potencialmente complicando la gobernabilidad. Véase *infra*, p. 10.

Fabio Beltrones, presidente del Senado y también aspirante presidencial, favorecieron incorporar elementos parlamentarios (como la ratificación de gabinete). Ambas propuestas priistas se compaginaron y complementaron después. El PRD apoyó el sesgo parlamentario, y extender la elección por representación proporcional para todo el Poder Legislativo.

Las críticas a la propuesta del presidente Calderón provinieron tanto de líderes parlamentarios y partidistas, como de analistas y académicos. Se le acusó de querer invadir facultades y someter al Congreso, así como de buscar favorecer el bipartidismo. La parte de la propuesta del Ejecutivo para procurar fortalecer la participación ciudadana (iniciativa ciudadana, candidatura ciudadana, referéndum) se interpretó como un medio propicio para la intervención de los “poderes fácticos” en la vida política institucional. Se cuestionó el aumento del porcentaje mínimo de la votación para lograr que los partidos políticos mantuvieran su registro, al juzgarlo como un atentado en contra de la representatividad, y la cancelación del surgimiento de posibles nuevas opciones político-partidistas.⁵

La respuesta del gobierno federal a las críticas fue más bien tibia, con una campaña orquestada por el secretario de Gobernación, Fernando Gómez Mont, en la cual se reconoció la intención de favorecer la gobernabilidad. El PRI acusó al gobierno federal de romper acuerdos, al ignorar el compromiso hecho por el mismo Gómez Mont de no promover alianzas electorales entre el PAN y el PRD para los comicios locales del 2010, a cambio del apoyo priista a los aumentos al IVA y otros impuestos para el mismo año.⁶ Esto implicó una confrontación que limitó considerablemente la posibilidad de un acuerdo PAN-PRI para la aprobación de la reforma político-electoral. Sin embargo, las negociaciones continuaron, con reproches entre panistas y priistas por la falta de avance en las mismas.

En noviembre de 2010, un grupo de trabajo para la reforma del Estado en la Cámara de Senadores, que había dado seguimiento al tema, desechó la posibilidad de cambios, al no lograr acuerdos en torno a la segunda vuelta presidencial, la cláusula de gobernabilidad para generar mayorías legislativas y la reducción del tamaño de las cámaras del Congreso. Temas como la reelección legislativa y la ratificación del gabinete por parte del Poder Legislativo generaban dudas y reservas. En el primer periodo ordinario de sesiones de 2011 se pretendió reactivar las negociaciones, y buscar un “piso mínimo” de consensos. Sin embargo, la insistencia de algunos senadores en una reforma “integral”, más que medidas parciales, estrechaba significativamente el margen de manio-

⁵ Sobre los efectos del umbral de votación, véase Sartori..., *op. cit.*, pp. 152-157.

⁶ Claudia Salazar y Armando Estrop, “Canjean impuestos por freno a alianzas”, en *Reforma*, febrero 17, México, 2010.

bra, al igual que las pretensiones de vincular la aprobación de reformas político-electorales, con reformas en otras áreas como las cuestiones fiscal, laboral o de los órganos reguladores.

La reforma continuó avanzando en el Senado, y con el impulso de los coordinadores parlamentarios del PAN y PRI, José González Morfín y Manlio Fabio Beltrones, se alcanzó en de abril de 2011 un acuerdo que incluyó las candidaturas independientes, la consulta popular, hasta dos iniciativas preferentes del presidente (que deben ser dictaminadas en un plazo, así como tener prioridad en la discusión y votación por el Congreso), la relección consecutiva en dos ocasiones de diputados federales a partir de 2015, y de senadores en una ocasión a partir de 2018. Se definió el procedimiento a seguir en caso de ausencia de definitiva del titular del Ejecutivo, y se incorporaron la ratificación senatorial de los órganos reguladores, la reconducción presupuestal y el veto presidencial al presupuesto de egresos federal.⁷

En una negociación de última hora, se acordó dejar en manos de las legislaturas locales la relección de los diputados locales y de los alcaldes, que podrían durar en su encargo hasta nueve años consecutivos. No se logró llegar a un acuerdo en los temas de reducción del tamaño del Congreso, umbral para el registro de nuevos partidos políticos, la segunda vuelta en la elección presidencial, la creación de gobiernos de coalición y la ratificación de gabinete por parte del Senado, temas que fueron puestos sobre la mesa de negociaciones. El dictamen de la reforma en el Senado se aprobó en comisiones y en el pleno, el 27 de abril de 2011. A dos días de la terminación del periodo ordinario de sesiones, se turnó a la Cámara de Diputados, con la expectativa de que se aprobara a la brevedad, o bien se considerara en un periodo extraordinario de sesiones. El siguiente paso sería la aprobación en una mayoría simple de las legislaturas estatales.

En cuanto se aprobó la reforma, circuló la versión de que el gobernador Peña Nieto había instruido a un grupo de diputados federales priistas (provenientes del Estado de México o afines a su precandidatura presidencial) a que se opusieran a la misma, argumentando que no se consideraban propuestas del gobernador hechas en marzo de 2010 (cláusula de gobernabilidad o eliminación del tope a la sobrerrepresentación). Se señaló que la aprobación de la reforma se podría interpretar como una victoria política para el senador Beltrones y sus capacidades negociadoras, lo que supuestamente podría posicionarlo mejor en la contienda por la precandidatura presidencial priista frente al gobernador mexiquense.

⁷ "Con cambios, aprueba el Senado la reforma política", en *Milenio Diario*, abril 28, México, 2011.

El diputado Emilio Chuayfett, coordinador de la bancada priista del Estado de México, pidió detener la discusión y votación de la reforma, argumentando que se requería mayor tiempo para la reflexión y análisis sobre la misma, y que pasara a revisión a comisiones. Senadores del PAN, PRI y PRD exhortaron a los diputados a convocar a un periodo extraordinario de sesiones, para considerar y aprobar la reforma política. Cuando la Junta Directiva de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados decidió aplazar el dictamen de la reforma política a finales de junio de 2011, efectivamente se canceló la posibilidad de que los cambios aplicaran en las elecciones de 2012, ante el requisito de que toda modificación a la normatividad tendría que estar aprobada un año antes de que se llevara a cabo la jornada electoral.

La aprobación del dictamen y la reforma

Mientras la reforma política se encontraba en discusión en la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, los coordinadores parlamentarios del PRI, PAN y PRD, encabezados por el líder priista Manlio Fabio Beltrones, retomaron e introdujeron una propuesta previa para la creación de “gobiernos de coalición”, que permitiría al próximo titular del Ejecutivo construir mayorías legislativas, con una duración de tres años, con la obligación de someter al Senado la ratificación de los miembros de su gabinete. El rechazo a algún nombramiento solamente podría darse en dos ocasiones, después de lo cual el presidente lo podría hacer de manera directa, y podrían ser removidos por él en cualquier momento. Se establecía que el esquema se adoptaría solamente si el Ejecutivo lo considerara pertinente.

La propuesta recibió duras críticas de legisladores y dirigentes priistas identificados con el precandidato presidencial Enrique Peña Nieto, al procurar la creación de mayorías “de papel”.⁸ Sin embargo, tuvo resonancia entre analistas políticos y un grupo de diputados del PAN, PRD, PRI, PMC, y Partido Verde Ecologista de México, PVEM, quienes a su vez presentaron una iniciativa que incluía además la creación de la figura de jefe de gabinete, y explícitamente se le tomó como una alternativa frente a la cláusula de gobernabilidad impulsada por Peña Nieto.⁹

Después de convocar y llevar a cabo varios foros de discusión, que abrieron el debate a especialistas y a la opinión pública, la Comisión de Puntos Consti-

⁸ Guadalupe Irizar, “Enfrenta a PRI plan de Manlio”, en *Reforma*, septiembre 16, México, 2011.

⁹ Claudia Salazar y Armando Estrop, “Suma apoyos para 2012 gobierno de coalición”, en *Reforma*, septiembre 23, México, 2011.

tucionales aprobó en septiembre de 2011 el dictamen de la Reforma Política, aunque dejó fuera el controvertido tema de la reelección consecutiva legislativa y de permitir a los congresos locales decidir sobre la reelección inmediata de presidentes municipales, y pasó a la Comisión de Gobernación. En la misma, el PRI condicionó su apoyo a la reelección a la inclusión de un artículo transitorio que la sometiera previamente a consulta popular. Esto sin embargo contradecía a la reforma misma, la cual establecía que los temas electorales no podrían someterse a consulta, además de la dificultad en todo caso para su aprobación, ya que varias encuestas mostraban el rechazo de la mayoría de la población a la reelección.¹⁰ El PRD, por otro lado, propuso acompañar el tema con componentes como la revocación de mandato, el acotamiento del fuero federal de los legisladores, y una mayor eficiencia, transparencia y rendición de cuentas en el Congreso.

Las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales avalaron en general el dictamen de Reforma Política, sin la reelección, por la firme oposición de los diputados del PRI, en alianza con el PVEM, y el Partido Nueva Alianza (PNA). Se rechazaron además las propuestas panistas de otorgar facultades al presidente para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos, y la reconducción presupuestal. Se aprobaron disposiciones sobre la sustitución del presidente, su posible toma de protesta ante la Mesa Directiva de ambas cámaras legislativas o el presidente de la Suprema Corte de Justicia, y la ratificación por parte del Senado de los titulares de los órganos regulatorios.

Tras un intenso debate en el pleno, en noviembre se envió de regreso al Senado, que defendió su posición y la devolvió el mes siguiente. Aprobada por los diputados en abril de 2012, incluyó también las candidaturas independientes (a partir del proceso electoral de 2015), la iniciativa ciudadana y la iniciativa preferente para el presidente, así como la consulta popular. Se habló de una mera miscelánea, una reforma mutilada, disminuida e incompleta, si bien hubo señalamientos de que constituía un avance importante y que se conservaba la esencia de la misma, dar más presencia a la ciudadanía. En el Senado, la minuta de la Reforma Política fue aprobada por PRI y el PAN, con la oposición del PRD. En la Cámara de Diputados, fue apoyada por el PRI, pero cuestionada por el PAN, PRD y PT. El proyecto de modificaciones constitucionales se turnó a los congresos locales para su ratificación, y en julio de 2012 fue avalada por la mayoría de los mismos. En agosto del mismo año, el presidente Felipe Calderón promulgó el decreto de la reforma política.

¹⁰ Parametría, “Crece apoyo a reelección, pero sin convencer”, en *Carta Paramétrica*, febrero, México, 2010); Consulta Mitofsky, “Reelección de diputados medida poco aceptada”, en *Boletín Consulta Mitofsky*, octubre 19, México, 2011.

Los temas relegados

El asunto de la gobernabilidad

Los teóricos de la democracia han planteado el balance clásico entre los principios de representatividad y gobernabilidad, entre una mayor pluralidad en los órganos de gobierno y una mayor eficacia gubernamental. Los dos son componentes importantes para construir la legitimidad democrática, pues si bien la pluralidad proporciona sustento “moral”, una falta de respuesta (efectiva) a las necesidades y problemas de la sociedad, lleva un deterioro de dicha legitimidad. En determinado contexto y momento este balance puede y debe inclinarse para algún lado, en razón de la permanencia y funcionalidad del sistema político.¹¹ Tras una expansión del pluralismo político en México en años recientes, la necesidad de concretar reformas para impulsar el desarrollo del país parece sugerir la importancia de fortalecer la gobernabilidad.

En un régimen presidencial esencialmente tripartidista (PAN-PRI-PRD), es difícil que algún partido obtenga mayoría absoluta en el Congreso, y se puede complicar la construcción de mayorías que apoyen al titular del Ejecutivo, lo que dificulta la gobernabilidad, o una mayor eficacia de gobierno. La segunda vuelta presidencial (propuesta por el presidente Calderón), que establecería el requisito de mayoría absoluta (51% de los votos) para resultar electo, implicaría que los dos candidatos con el mayor número de votos se enfrentarían en una elección posterior. Esta segunda jornada electoral estaría empatada con las elecciones legislativas, lo cual incentivaría el voto a favor de los partidos de los candidatos presidenciales restantes (y a los otros partidos a concretar alianzas), mejorando las posibilidades de que uno de ellos obtenga mayoría.¹²

El mecanismo de la segunda vuelta presidencial, una segunda elección que se lleva a cabo con los dos candidatos que recibieron más votos, tiene la ventaja de que permite lograr una mayoría al candidato triunfador, favoreciendo su legitimidad. Al empatar esta segunda vuelta con la elección legislativa, se favorece que el voto presidencial impulse el de los dos partidos de los candidatos finalistas, lo que mejora también las probabilidades de que uno de ellos logre una mayoría en el Congreso. En un régimen tripartidista como el mexicano, esto puede significar la desventaja de relegar al tercero y fomentar el bipartidismo. Así, la resistencia provino sobre todo del PRD, que durante el 2010 y a principios

¹¹ Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?*, Nueva Imagen, México, 1997, cap. 1; Dieter Nohlen, “Changes and Choices in Electoral Systems”, en Arend Lijphart y Bernard Grofman, *Choosing an Electoral System; Issues and Alternatives*, Praeger, Nueva York, 1984

¹² Pippa Norris, “Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems”, en *International Political Science Review*, vol. 18, núm. 3, Londres, 1997, pp. 299-302.

del 2011 se encontraba en tercer lugar de la intención de voto para la elección presidencial. Por otro lado, se veía como una posible motivación para que el PAN y el PRD armaran una alianza con candidato común a la presidencia, tomando como referente experiencias previas en elecciones locales. Sin embargo, la negociación de candidaturas para el Congreso sería más complicada, y una alianza legislativa sostenible para gobernar mucho más endeble. Por supuesto que el acuerdo para la elección de presidente se podría hacer con o sin esta disposición, pero la misma serviría para allanar el camino. Otras desventajas de la segunda vuelta presidencial señalan el costo de una doble jornada electoral, y el posible declive de la participación de los votantes (que podría disminuir la legitimidad del ejercicio). La potencial amenaza de exclusión, así como el factor de inducir coaliciones, dificultaron la aceptación de esta medida, la cual no se incluyó en la propuesta del Senado de abril de 2011, ni en la reforma aprobada en agosto de 2012.

La adopción de una “cláusula de gobernabilidad”, que fue sugerida como opción por diputados priistas, podría dar una mayoría simple en la Cámara de Diputados al partido que obtenga por lo menos el 35% de la votación. La eliminación del tope a la sobrerrepresentación (actualmente establecido en 8%), incluida en la propuesta de los diputados priistas, permitiría otorgar más escaños plurinominales en razón de la votación total obtenida, lo que podría facilitar al partido con más votos lograr la mayoría.¹³ Ambas alternativas han sido criticadas por crear una mayoría “artificial”, que podría distorsionar considerablemente la voluntad de los electores, limitando el pluralismo que permite el cauce pacífico de las diferencias y los diferendos políticos. Por otro lado, se ha señalado que si bien una mayoría probablemente incrementaría la eficiencia legislativa y gubernamental, aun se requeriría de la negociación entre partidos para lograr la mayoría calificada que permite reformas constitucionales.

Aunque los partidos políticos competirían en igualdad de condiciones para ganar esta mayoría, se favorece al que tiene mayor número de seguidores, o que en determinado momento cuenta con mayor intención del voto. En 2010 y la primera mitad de 2011, la potencial ventaja era para el PRI y su candidato puntero para la elección presidencial de 2012. Al tratarse de elecciones concurrentes, la presidencial tendría un efecto de “arrastre” sobre la legislativa, acrecentando las posibilidades de que se presente una mayoría. Por otro lado, no se contemplaba al Senado, en donde tampoco se ha dado mayoría absoluta en las dos más recientes legislaturas. Esto provocó la resistencia de los demás partidos, y el desinterés de otros potenciales precandidatos priistas. Tampoco fue considerada en la propuesta del Senado, ni en la reforma aprobada.

¹³ Véase nota 4.

Otra de las medidas que se plantearon fue la ratificación del gabinete presidencial por parte del Senado, tanto por senadores priistas como perredistas (aunque éstos últimos también incluyeron a la Cámara de Diputados). Se argumentó la necesidad de un gobierno con profesionalismo y experiencia. Se trata una clara medida de tinte parlamentario, que podría abrir el camino a la configuración de gobiernos de coalición, con la asignación de algunas posiciones de gabinete a partidos de oposición. Esta parecía una alternativa prometedora en las pláticas previas a la presentación de las propuestas formales, como una manera de lograr mayorías estables.¹⁴ El asumir posiciones sobre la reforma y las estrategias electorales para los comicios locales del 2010 (que implicaron el rompimiento de acuerdos y la construcción de alianzas PAN-PRD) minaron las posibilidades de acuerdo en el tema. Sin embargo, fue retomado después con insistencia por parte del presidente del Senado,¹⁵ y se incluyó en la propuesta senatorial de abril de 2011.

Posteriormente el mismo líder senatorial, con el apoyo de los coordinadores parlamentarios en el Senado del PAN y el PRD, propuso una reforma constitucional para permitir la formación de “gobiernos de coalición” desde el Congreso. Se establecía que si un gobierno no lograba la mayoría legislativa, tendría la opción de procurar un acuerdo, con sustento jurídico, con otro u otros partidos políticos. La coalición tendría una duración de tres años, después del cual sería revisado. La agenda legislativa sería de común acuerdo, y el Congreso tendría el poder de ratificar a los integrantes del gabinete. Se argumentó que esto daría una mayoría estable para apoyar al presidente, lo que favorecería a la gobernabilidad.¹⁶ La propuesta fue criticada por diputados y dirigentes priistas, presumiblemente afines a la precandidatura presidencial de Enrique Peña, como carente de sustento y legitimidad electoral. Una iniciativa similar, que agregaba la figura de jefe de gabinete, con facultades propias y delegadas por el presidente y sujeto a moción de censura parlamentaria, fue propuesta por diputados federales del PAN, PRD y PMC, y algunos del PRI y PVEM identificados con el grupo político del senador Beltrones.

¹⁴ Claudia Guerrero y Mayolo López, “Pactan relanzar reforma política”, en *Reforma*, octubre 19, México, 2010.

¹⁵ Manlio Fabio Beltrones, “¿Y cuando gane el PRI la presidencia”, en *Reforma*, marzo 4, México, 2011; del mismo autor, “Reforma política: volvamos a lo básico”, en *Enfoque*, suplemento del periódico *Reforma*, núm. 881, marzo 13, México, 2011.

¹⁶ Claudia Guerrero, “Impulsan en Senado mayoría compartida”, en *Reforma*, septiembre 15, México, 2011. Matthew Soberg Shugart y John M. Carey, en *Presidents and Assemblies*, *op. cit.*, señalan a la ratificación del gabinete del Ejecutivo por parte del Poder Legislativo (de al menos una las cámaras, si es bicameral), como un efectivo componente parlamentario para mejorar la gobernabilidad, al permitir la participación de ambos poderes en la conformación del gobierno.

La crítica central a estas propuestas es que la existencia de un gabinete “compuesto” (probable resultado de la negociación entre gobierno y distintos partidos políticos) podría dificultar la unidad de mando y la coordinación de las políticas públicas.¹⁷ Al ser ratificados por separado, el nombramiento de un secretario podría ser el resultado de la negociación con determinados partidos, otro nombramiento de una negociación diferente. Esto probablemente haría complicado y tardado el proceso. Si bien en Estados Unidos, el parámetro original del régimen presidencial, la Cámara de Senadores, ratifica los nombramientos presidenciales, podría argumentarse que debería llevarlo a cabo la Cámara de Diputados, como en los sistemas parlamentarios, pues representa a la población y posee las facultades de aprobar la ley de ingresos y el presupuesto de egresos, además de ser renovada cada tres años, el plazo que se propone para la revisión del convenio de coalición. Sin embargo, el equilibrio entre las dos cámaras es precisamente el razonamiento que se esgrime en el sistema presidencial.¹⁸

Por otro lado, el convenio de coalición podría ser abandonado en cualquier momento por cualquiera de las partes, sin que ello pueda implicar la caída del gobierno y la convocatoria a elecciones (como sucedería en un sistema parlamentario), solamente su recomposición. Si bien habría un costo político, es difícil prever la estabilidad de estas coaliciones “formales”. También es poco probable que un titular del Ejecutivo acepte la noción de remoción de gabinete, un corolario a este esquema, pues se atentaría contra la esencia misma del régimen presidencial.¹⁹

Las propuestas de gobierno de coalición no prosperaron en buena medida debido a que se identificaron con su principal impulsor en el Senado, ya que los diputados priistas del grupo del gobernador Peña Nieto no estaban dispuestos a otorgarle un logro político importante, que abonara a su posición como precandidato de su partido para las elecciones presidenciales de 2012.

Los tres mecanismos propuestos para favorecer la creación de mayorías legislativas e incrementar la gobernabilidad, la segunda vuelta presidencial (incluida por el presidente Calderón), la cláusula de gobernabilidad o la eliminación del tope a la sobre representación (sugerida por el gobernador Peña Nieto), y

¹⁷ Esta crítica a los “gabinetes compuestos” es señalada por Gianfranco Pasquino, aunque específicamente bajo el esquema de régimen semipresidencial. Véase Gianfranco Pasquino, “The Advantages and Disadvantages of Semipresidentialism: a West European Perspective”, en Robert Elgie y Sophia Moestrup, *Semi-Presidentialism Outside Europe; A Comparative Study*, Routledge, Nueva York, 2007.

¹⁸ George W. Carey, *In Defense of the Constitution*, James River Press, Cumberland, Virginia, 1989, pp. 51-74.

¹⁹ Matthew Soberg Shugart y John M. Carey..., *op. cit.*, pp. 148-167.

los gobiernos de coalición (impulsada por el senador Beltrones) fueron cuestionados desde las distintas posiciones políticas, y ninguno logró el apoyo necesario. El tema quedó fuera de la reforma política aprobada. Por otro lado, la reforma sí modificó la configuración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con la eliminación de una cláusula de gobernabilidad que otorgaba una mayoría absoluta de escaños al partido que obtenía una mayoría relativa de 35 por ciento de los votos. Se igualó a la legislación que aplica al Congreso federal, que establece que no puede haber más de 8 por ciento de diferencia entre votos obtenidos y diputados asignados.

La relección consecutiva

La relección consecutiva de legisladores fue inicialmente propuesta tanto por el Ejecutivo como por el PRI, aunque no por el PRD. El Ejecutivo propuso un límite de hasta 12 años para ambas cámaras, y los priistas 9 años para diputados y 12 para senadores. Los argumentos a favor son su utilidad como mecanismo de rendición de cuentas, en donde el elector tiene la posibilidad de premiar o castigar al legislador con su voto, la profesionalización de los legisladores, quienes con el tiempo pueden adquirir mayor experiencia y conocimiento en áreas específicas de política pública, y ampliar el horizonte para abonar una relación de confianza, que permita ceder ahora, a cambio de apoyo en el futuro.²⁰ En un sistema presidencial bipartidista sin partidos políticos con grandes diferencias ideológicas (en términos comparativos) como Estados Unidos, el vínculo directo con el electorado a través de la relección relaja la disciplina de partido, y da margen al Ejecutivo para negociar directamente con los congresistas, y permitir poder lograr mayorías legislativas bipartidistas.²¹

En México la relección podría disminuir la disciplina de partido y aumentar la respuesta al elector, sin embargo, esto dependería del control que ejerzan los partidos sobre los recursos para las campañas, y de que se modifique la estructura de poder centralizada que opera en el Congreso mexicano, en donde los coordinadores de las bancadas y su arena de negociación, la Junta de Coordinación Política, concentra las decisiones.²² Por otro lado, un escenario de descentralización, en donde existan incentivos para actuar de manera independiente, podría dificultar la construcción de mayorías, con una muy difícil

²⁰ Gary C. Jacobson, *The Politics of Congressional Elections*, Harper Collins, Nueva York, 1992, cap. 5.

²¹ Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering*, MacMillan Press, London, 1994, pp. 86-91.

²² Mauricio Rossell, *Congreso y gobernabilidad en México*, Editorial Porrúa, México, 2000, cap. 5.

negociación entre actores con una dispersión político-ideológica más amplia. Existe el argumento de que la mayoría de los congresistas en posiciones clave ya traen experiencia y formación, ya sea por haber sido legisladores previamente (en otra cámara, a nivel local, en legislaturas anteriores), o haber tenido responsabilidades en la Administración Pública. En los institutos de estudio para el apoyo a la labor legislativa, así como en los cuerpos de asesores, parece ya haber un considerable grado de continuidad y preparación, el punto podría ser que si bien sujetos a la autoridad de los legisladores, se fortaleciera su profesionalización y objetividad.

La relección consecutiva introduce otras dos preocupaciones. Una es que la permanencia incrementa el incentivo para la formación de nexos más fuertes con grupos de interés y funcionarios públicos, creando “triángulos de hierro” que sometan a los legisladores a presiones y los hagan blanco de intentos de soborno.²³ Esto reforzaría la idea de la necesidad de legislación que regule el cabildeo en el Congreso. Por otro lado, pueden llegar a presentarse tasas de relección demasiado altas. La ventaja del “*incumbent*” o “titular”, quien ocupa el asiento legislativo y goza de recursos y visibilidad que inhiben a los potenciales competidores.²⁴ Esto dependerá en buena medida del control que ejerza el partido, que podría, por ejemplo, retirarle su respaldo y nombrar a otro candidato, el cual contaría con los recursos y estructura para enfrentarlo.

Las encuestas señalan reticencia por parte de la ciudadanía a apoyar esta medida, aunque sin una buena comprensión de sus posibles efectos positivos, y sobre todo en cuanto al Ejecutivo.²⁵ Existen buenas razones de memoria histórica para ello, así como de desconfianza ante la mala imagen del Congreso.²⁶ Si uno de los objetivos declarados del intento reformista es disminuir el “des-crédito” de la clase política, el tema debe ser manejado prudentemente. Ampliar los plazos en el Congreso en vez de la relección nulifica el incentivo de procurar el vínculo con el electorado y la posible represalia por la falta de acuerdos.

En la propuesta de abril de 2011 del Senado, se contemplaba una relección consecutiva para los senadores (12 años en total) y dos para los diputados (9 años en total). Estos plazos parecen suficientes para reflejar experiencia, estando sujetos a la rendición de cuentas de los electores, sin excesiva dispa-

²³ Hugh Hecla, “Issue Networks and the Executive Establishment”, en Anthony King (ed.), *The New American Political System*, American Enterprise Institute, 1978.

²⁴ Gary Jacobson..., *op. cit.*, cap. 3.

²⁵ Véase nota 11.

²⁶ Roy Campus y Ana María Hernández, “México: confianza en instituciones”, en *Consulta Mitofsky*, agosto, México, 2011. La información en esta encuesta muestra que los senadores y los diputados son de las instituciones que generan menor confianza entre la ciudadanía, con calificación promedio de 5.9 los primeros y 5.6 los segundos (en escala 1 a 10).

ridad en la potencial permanencia de legisladores de ambas cámaras. Sin embargo, no se establecía cómo se llevaría a cabo la reelección entre los legisladores electos bajo el principio de representación proporcional, ya que el gran tamaño de las circunscripciones plurinominales dificulta el vínculo con el electorado, y el papel de los partidos políticos continuaría siendo determinante. Es difícil sustentar la impopular reelección del presidente de la República, por lo que ningún partido político la sugirió. Por otro lado, el argumento de la continuidad de las políticas públicas locales es de peso considerable en los Ayuntamientos, encabezados por el presidente municipal, cuya reelección fue sugerida por el PAN, y la propuesta de los senadores en abril de 2011 contemplaba que las legislaturas estatales decidirían sobre la reelección consecutiva de diputados locales y los ayuntamientos. Sin embargo, como se ha señalado (véase *infra*, pp. 7-8), legisladores del PRI de ambas cámaras se manifestaron en contra de estas medidas, por lo que no se incorporaron a la reforma política aprobada.

El tamaño del Congreso

Los argumentos para la reducción del número de integrantes del Congreso son lograr mayor eficiencia en su funcionamiento y reducir gastos. En el caso de México, sin embargo, se ha señalado que el número de legisladores en relación a la cantidad de ciudadanos representados es el adecuado, en términos comparativos con otros países,²⁷ y que el ahorro generado sería relativamente modesto, aunque probablemente dicha medida sería bien recibida para resarcir la imagen y reputación de la institución en el país. La reducción de los órganos legislativos fue parte de las propuestas del Ejecutivo y del PRI, aunque con diferendos en cuanto a su magnitud y la composición de las cámaras. El Ejecutivo hablaba de una reducción de 500 diputados actuales a 400, con 240 de mayoría relativa (probablemente con base en un cálculo de tamaño de distritos que harían competitivo al PAN en gran parte de ellos), y 160 de representación proporcional. El PRI, único partido con cobertura en todos los distritos electorales existentes, propuso que permanecieran los 300 distritos de mayoría relativa actuales, y se redujera a 100 los de representación proporcional.²⁸ El PRD, con su importante pero concentrada base electoral en el centro y sur del país, y en apego a la defensa del principio de representatividad, sugirió un sistema com-

²⁷ Sobre las implicaciones del tamaño del Poder Legislativo, véase Steven J. Brams y Peter C. Fishburn, "A Note on Variable-Size Legislatures to Achieve Proportional Representation", en Arend Lijphart y Bernard Grofman (eds.),..., *op. cit.*

²⁸ Sobre las características y efectos de regímenes electorales mixtos, véase Matthew Soberg Shugart y Martin P. Wattenberg (eds.), *Mixed-Member Electoral Systems; The Best of Both Worlds?*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

pleto de representación proporcional, con 400 electos en 32 circunscripciones estatales, 100 en una circunscripción nacional.²⁹

En cuanto a la Cámara de Senadores, tanto el presidente Calderón como el PRI propusieron la reducción de 128 a 96, el primero en 32 circunscripciones estatales con listas abiertas (que darían al elector la posibilidad de decidir los candidatos que reciben el voto, a diferencia del formato actual de “fórmulas” partidistas), y el segundo la eliminación de los 32 de representación proporcional (que se eligen en una sola circunscripción nacional). El PRD, de nuevo buscó el fortalecimiento de la representación proporcional, y favorecía tener a 96 electos en 32 circunscripciones estatales, y 32 en una nacional.

Tanto el Ejecutivo como los diputados priistas recurrieron al argumento de que los senadores de representación proporcional desvirtúan el origen del Senado como garante del pacto federal, aunque se dio un desacuerdo en torno a este punto con la dirigencia del PRI, presumiblemente por la reducción de puestos disponibles para distribuir entre los cuadros partidistas. La elección mediante fórmula, por otro lado, favorece a las fuertes estructuras estatales del PRI, por lo que era de esperar fuerte oposición a su modificación.

Finalmente, el tema de la disminución del número de integrantes del Congreso no se incluyó en la propuesta del Senado de abril de 2011, y quedó fuera de la reforma política aprobada en agosto de 2012. El tema, sin embargo, tiene ya algún tiempo en el ambiente político, ha sido planteado por varias iniciativas, y ha continuado en discusiones posteriores. Las reducciones más viables y mencionadas parecen ser las que relativamente trastocan menos la composición actual: la eliminación de 100 diputados de representación proporcional, y de los 32 senadores electos de la misma manera.

El umbral mínimo para los partidos políticos

La importancia de los partidos políticos tiene que ver con la cantidad de votos que reciben (su representatividad) y su fuerza o debilidad en el esquema del régimen de partidos. Lo que comúnmente se hace es establecer un mínimo o *umbral*, por debajo del cual se considera que no deben tomarse en cuenta. Un umbral demasiado elevado puede llevar a omisiones significativas e inhibir la generación de nuevas opciones políticas, mientras un umbral demasiado bajo puede implicar incluir partidos irrelevantes.³⁰

Así, además del apoyo electoral, la importancia depende de la posición en la dimensión ideológica izquierda-centro-derecha, por lo que un partido con

²⁹ Véase Ferdinand A. Hermens, “Representation and Proportional Representation”, en Arend Lijphart y Bernard Grofman (eds.)..., *op. cit.*

³⁰ Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos...*, *op. cit.*, pp. 152-157.

un 10% de la votación podría ser menos relevante que uno con el 5% de la misma, si éste último ocupa un lugar estratégico en dicha dimensión para aportar los escaños suficientes para formar una coalición que logre mayoría. Siguiendo esta lógica, el criterio de importancia es el número de escaños que logra obtener un partido, y la posibilidad de que éstos formen parte de coaliciones legislativas con posibilidades de obtener mayoría. Existe también la percepción de que a mayor número de partidos, mayor dificultad para la negociación y el logro de acuerdos.

En México se ha argumentado que los partidos políticos pequeños no tienen suficiente representatividad real, que implican un considerable gasto para el erario (todos los partidos con registro reciben recursos públicos), y son manejados como negocio particular por algunos líderes, o son solamente escaparates para los intereses de grupos o individuos específicos. La propuesta del titular de Ejecutivo contemplaba aumentar el umbral de porcentaje mínimo para el registro condicionado de los partidos políticos, de 2% a 4% de la votación nacional.

La medida no fue bien recibida por los partidos políticos de oposición. Los partidos pequeños la rechazaron por la amenaza que significaba para su existencia, y los tres partidos grandes por la afrenta que podría representar para figuras políticas como el líder de izquierda Andrés Manuel López Obrador y la dirigente magisterial Elba Esther Gordillo, ambas ligadas a partidos minoritarios. Los partidos mayoritarios realizaban ya cálculos estratégicos para el establecimiento de alianzas en los comicios federales de 2012. Aun cuando en legislaturas previas solamente el PVEM había tenido los escaños suficientes para definir mayorías (en una posición de centro-derecha, con posibles alianzas con el PRI o el PAN), ninguna de las otras propuestas partidistas, ni la del Senado de abril de 2011, consideraba un aumento del umbral, por lo que fue desechada.

Observaciones del Presidente al presupuesto y reconducción presupuestal

La propuesta del Presidente Calderón y la senatorial de abril de 2011 incluían la facultad explícita al Ejecutivo de veto sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual sería devuelto a la Cámara de Diputados para su discusión. Si era confirmado por dos terceras partes de la cámara, regresaría al Ejecutivo para su publicación. Esta capacidad presidencial no está clara en la Constitución, si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación le favoreció sobre la misma hace pocos años. Sin embargo, la medida se interpretó por algunos legisladores en la Cámara de Diputados (encargada de la aprobación del presupuesto) como el otorgamiento de un exceso de poder para el presidente.³¹

³¹ Sobre las facultades presidenciales en general, y el veto en particular, véase Matthew Soberg Shugart y Scott Mainwaring, "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking

La propuesta presidencia y la del Senado contenían asimismo el mecanismo de reconducción presupuestal, que cubría el potencial riesgo de ingobernabilidad ante la falta de recursos para el funcionamiento del Estado por la imposibilidad de lograr un acuerdo de ingresos o presupuestal entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Si la negociación no llegaba a buen término, continuarían vigentes las disposiciones del año anterior, y sólo podrán realizarse gastos obligatorios por ley, como sueldos y salarios, pago de deuda pública, o pago de cuotas de seguridad social. Esto en principio podría permitir más tiempo para la negociación y favorecer la convergencia entre los poderes. Tanto veto presidencial al presupuesto como la reconducción presupuestal se plantearon como medidas para proporcionar certeza y estabilidad al curso de la sociedad y la economía, pero ninguna de las dos logró apoyo suficiente. Ambas fueron excluidas de la reforma política aprobada.

Los temas incluidos

Las candidaturas independientes

Las candidaturas independientes o ciudadanas tienen la ventaja de permitir una representación directa, sin la intermediación de los partidos políticos, convirtiéndose en una alternativa para quienes no estén satisfechos con las opciones presentadas por los partidos. Sin embargo, presentan desventajas como las dificultades para supervisar, fiscalizar y normar el financiamiento de sus campañas, acceso a los medios de comunicación, el riesgo de la “personalización” de la política en detrimento de las instituciones (partidos políticos) y de que sean utilizados por parte de los “poderes fácticos” o incluso el crimen organizado.

Por otro lado, un titular de un Poder Ejecutivo electo de esta manera tendría que trabajar mucho más duro para lograr el apoyo legislativo, al no contar con soporte partidista. En el Congreso, los legisladores ciudadanos podrían estar aislados, con escasa oportunidad de impacto efectivo, si no se incorporan a alguna de las bancadas en las negociaciones y votaciones. Como ya se ha mencionado, la centralizada estructura de poder actual en ambos cuerpos legislativos obstaculizaría que obtuvieran posiciones de relevancia en sus comisiones u órganos directivos. También es difícil pensar que se podrían constituir en un bloque, por su probable número limitado y diferencias entre sí. De hecho, este tipo de candidaturas parece ir en contra del objetivo de favorecer la construcción de mayorías legislativas, y con ello la gobernabilidad.

the Terms of the Debate”, en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.

El presidente Calderón propuso inicialmente la posibilidad de candidaturas independientes o ciudadanas para todos los cargos de elección popular (con aval de 1% del padrón de la demarcación correspondiente). El PRD también las incluyó, pero solamente para presidente de la República y diputados y senadores federales, con 1% de la lista nominal de electores. Como alternativa a estas candidaturas, durante la discusión se habló de buscar la “ciudadanización” de los partidos políticos, estableciendo normatividad que los obligue a procesos de selección de candidatos más abiertos, transparentes y descentralizados. Este podría ser uno de los aspectos que contemplaría una Ley de Partidos Políticos, que regule su funcionamiento interno y apego a principios democráticos. El tema ha sido propuesto por distintos actores políticos en distintas ocasiones, pero ha enfrentado una dura resistencia por parte de las estructuras partidistas. Organizaciones civiles como la Asamblea Nacional Ciudadana y el Colectivo #ReformaPolítica-YA aparecieron y realizaron activismo político, para impulsar las candidaturas independientes y otras medidas para favorecer y fortalecer la participación ciudadana.³²

Tras intensas negociaciones, las candidaturas independientes se pudieron incluir en la propuesta de abril de 2011 del Senado, para todos los cargos de elección popular, pero a partir de las elecciones federales de 2015 y no de 2012, como fue planteado inicialmente. Entre diversos sectores del PRI, se percibía la medida como un intento de favorecer una candidatura presidencial independiente en el 2012 que capitalizara el descontento con los partidos políticos, y pudiera enfrentarse con considerable fuerza al candidato priista. Miembros del PRI también se han manifestado por la creación de candidados para los candidatos “tránsfugas”, que al no ser seleccionados por sus partidos, busquen postularse como independientes. En la reforma política finalmente aprobada, quedó a cargo del Congreso federal y los congresos estatales (para cargos locales) la legislación secundaria para sus requisitos, condiciones y términos. El contenido de esta legislación será de suma importancia para definir las posibilidades reales de que se concreten las candidaturas ciudadanas.

La iniciativa ciudadana

La iniciativa ciudadana plantea la posibilidad de que sean introducidas en la agenda legislativa preocupaciones de la ciudadanía que no están contempladas por los legisladores, los congresos estatales o el presidente. Aunque implica dificultades como la capacidad para su elaboración y promoción, y su inclusión en la agenda no garantiza su aprobación, constituye un importante

³² Alberto Serdán Rosales, “Un pie en la puerta del poder”, en *Enfoque*, suplemento del periódico *Reforma*, núm. 938, abril 29, México, 2012.

estímulo para la organización de sectores de la sociedad, con la posibilidad de que se escuche y atienda su voz.

La medida estaba considerada en las propuestas iniciales de Calderón y del PRD, y contó con suficiente apoyo en las negociaciones en el Senado, para formar parte de la propuesta de abril de 2011, que contemplaba que un grupo de ciudadanos pudiera presentar una iniciativa de ley, si se contaba con el apoyo del 0.25% de la lista nominal de electores, aproximadamente 200 000 electores. En las discusiones posteriores se redujo este porcentaje, y en la reforma aprobada en agosto de 2012 quedó en .013% de la lista nominal, alrededor de 104 000 electores. Es probable que aun si no se logra este requisito pero existe considerable apoyo, esto constituya un incentivo para que legisladores o grupos de legisladores las adopten y promuevan.

La consulta popular

Mecanismos de democracia directa como el referéndum y el plebiscito, son utilizados en las democracias modernas (generalmente con relativa poca frecuencia) para sustentar la legitimidad de decisiones de gran relevancia e impacto. Conllevan un potencial riesgo de abuso, pues pueden convertirse en instrumento de manipulación y confrontación, pero pueden constituir también una salida satisfactoria ante dilemas o estancamientos políticos.³³

El referéndum y el plebiscito formaron parte de las propuestas de reforma del Ejecutivo, el PRD y el PRI. La de abril de 2011 del Senado incorporó la figura de consulta popular, que permitía someter a la consideración directa de los electores asuntos de relevancia nacional, promovidos por un grupo de ciudadanos (2 por ciento de la lista nominal de electores, aproximadamente 1 600 000 electores), el titular del Ejecutivo, o alguna de las dos Cámaras del Congreso. La pregunta de consulta debía ser sometida a “verificación constitucional” ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y luego votada en ambas Cámaras. Su resultado solamente sería vinculatorio si la votación total corresponde al menos a la mitad más uno del listado nominal de electores. Quedará fuera de la posibilidad de este ejercicio los temas relacionados con los derechos humanos, materia electoral, ingresos y egresos del Estado, seguridad nacional, y organización y funcionamiento de las fuerzas armadas. Se excluye también realizar consultas populares sobre los fundamentos de la República (representativa, democrática, federal).

Todos estos elementos fueron incluidos en la versión final de reforma aprobada. La consulta popular es convocada por el Congreso a petición del presi-

³³ G. Bingham Powell, Jr., *Elections as Instruments of Democracy*, Yale University Press, New Haven, 2000, en especial caps. 3 y 4.

dente, el 2 por ciento de la lista nominal de electores (casi 1.6 millones), o el 33 por ciento de los diputados o senadores, y aprobada por mayoría en el Legislativo. Tras un intenso debate en la Cámara de Diputados, prevaleció la propuesta senatorial de que la consulta se llevara a cabo el mismo día de la jornada electoral, y el resultado es vinculatorio si participa al menos el 40 por ciento de la lista nominal de electores. Esto incrementa sustancialmente las posibilidades de que así sea, pues este umbral se ha alcanzado en todas las elecciones federales recientes. Sin embargo, para que una propuesta ciudadana alcance los 1.6 millones de electores de apoyo, se requerirá una intensa labor de articulación social. Esto constituye un importante incentivo para la movilización y organización ciudadanas. Por otro lado, aparentemente se han puesto tantos candados al proceso, que difícilmente podría prestarse a los excesos. El hecho de que empaten con las elecciones federales les dará visibilidad y resonancia, con buenas posibilidades de que su resultado sea vinculatorio.

Iniciativa preferente

La iniciativa preferente es una técnica de decisión que busca romper la posible parálisis legislativa, al permitir al Ejecutivo enviar iniciativas de ley al Congreso, que deben ser consideradas durante el periodo legislativo en curso.³⁴ La disposición permite evitar que las iniciativas languidezcan en la “congeladora” o inactividad legislativa, y se dé mayor fluidez a la relación entre los dos poderes. La desventaja es que pasa por encima del Legislativo, vulnerando sus atribuciones. Pero al establecer prioridades presidenciales y requerir la acción de las cámaras, puede contribuir significativamente a la efectividad gubernamental.

La propuesta del presidente Calderón incluía hasta dos iniciativas preferentes para el Ejecutivo al inicio de cada periodo ordinario legislativo, que entrarían en vigor si el Congreso no se manifiesta en torno a ellas para el final del periodo (*afirmativa ficta*, aceptación de hecho), y además la posibilidad de recurrir a un referéndum si la iniciativa implicaba una reforma constitucional, excepto en las áreas fiscal, electoral, presupuestal y de seguridad nacional y fuerzas armadas. El PRI no lo planteó, pero la propuesta original del PRD otorgaba una iniciativa preferente tanto al Ejecutivo, como a los grupos parlamentarios y a la ciudadanía, sin afirmativa ficta y con salvedades en temas similares.

La propuesta del Senado de abril de 2011 incluyó hasta dos iniciativas preferentes solamente para el titular del Ejecutivo, en cada periodo ordinario de sesiones del Congreso. Deberán ser dictaminadas en un plazo de 30 días, y en caso de que no suceda esto, la iniciativa se convertirá en el primer asunto a ser discutido y votado en el pleno de la Cámara a la que sea enviada, pero sin el

³⁴ Matthew Soberg Shugart y John M. Carey, *Presidents and Assemblies...*, *op. cit.*, pp. 138-147.

principio de la *afirmativa ficta* ni la facultad para reformas constitucionales. Está contemplada tal cual en la reforma política de agosto de 2012.

Sustitución del presidente y ratificación de los titulares de órganos reguladores

La reforma política de agosto de 2012 incluyó a los elementos de la propuesta senatorial, en cuanto al procedimiento a seguir en caso de ausencia definitiva del titular del Ejecutivo. Será sucedido provisionalmente por el secretario de Gobernación, quien no podrá remover a los miembros del gabinete, en tanto el Congreso designa por mayoría absoluta y en escrutinio secreto a un interino (si la falta ocurre en los primeros dos años del periodo de gobierno) que tendrá diez días para convocar a la elección presidencial. En los cuatro últimos años del periodo, el Congreso nombrará por mayoría absoluta a un presidente Interino que concluirá el mandato. Si una vez que concluya un periodo presidencial no se ha validado la elección del próximo, el presidente del Senado asume la titularidad del Ejecutivo de manera provisional, en tanto lo hace uno interino.

Se establece también que si el presidente electo no puede tomar posesión ante el Congreso, lo puede hacer ante la Comisión Permanente o las Mesas Directivas del mismo, y si tampoco fuera posible, ante el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El ciudadano que haya ocupado la presidencia, ya sea en carácter provisional, interino, sustituto o electo popularmente, en ningún podrá volver a ejercer dicho cargo. Esto ratifica la desconfianza histórica a la relección del Ejecutivo federal, aunque también evita que intervenga una parte interesada en dicha posición en el proceso sucesorio.

Esas medidas cubren lagunas legales en la Constitución y buscan dar certidumbre al proceso sucesorio, y prevén escenarios que claramente tuvieron como referencia a los acontecimientos tras la elección presidencial de 2006, cuestionada por el candidato perdedor Andrés Manuel López Obrador y sus partidarios. Una de las críticas a este procedimiento se refiere a la sustitución del presidente por el secretario de Gobernación, quien es nombrado por el mismo titular del Ejecutivo y no cuenta con la ratificación del Senado, lo cual daría mayor sustento legítimo a su posición como potencial (si bien temporal) sucesor.

La reforma política contempla también la ratificación por parte del Senado, a propuesta del Ejecutivo, de los titulares de la Comisión Federal de Competencia Económica, la Comisión Reguladora de Energía, y la Comisión Federal de Telecomunicaciones, con periodos escalonados. Este elemento fue impulsado desde la Cámara de Senadores, con la idea de generar corresponsabilidad entre poderes y favorecer su independencia.

Conclusiones

La reforma política fue resultado de un prolongado proceso de negociación, en el que los distintos actores políticos involucrados asumieron posiciones de acuerdo a sus incentivos e intereses. El punto de partida ha sido la idea de que en un nuevo contexto político más plural se requieren mecanismos institucionales para mejorar las posibilidades de construir mayorías en el Congreso y lograr la aprobación de reformas y hacer más eficiente la labor gubernamental. Con el apoyo del Ejecutivo logró posicionarse de manera prominente en la agenda legislativa, y llevó a un amplio y difundido debate sobre el tema.

La negociación para la aprobación de la reforma política parece sugerir, que el margen para realizar cambios al sistema presidencial no es tan amplio, aunque tampoco inexistente. La creación de la figura de “jefe de gabinete” dividiría el ejercicio del Poder Ejecutivo, y aun si fuera del mismo partido, generaría recelo y rivalidad con la presidencia. La lógica del “gobierno de coalición” sería difícil de sostener, pues no habría garantía real para que se sostengan las coaliciones, lo cual se acrecentaría con la adopción de medidas como la reelección, la cual probablemente tendría un efecto sobre la disciplina de los partidos políticos. La segunda vuelta presidencial en un régimen con tres grandes partidos políticos acentúa la amenaza de exclusión para alguno de ellos, y dificulta su adopción.

Eliminar límites a la sobrerrepresentación o incorporar cláusulas de gobernabilidad se interpretan como atentados contra principios de representatividad y son difíciles de justificar. Elevar el umbral mínimo de votación es resistido por partidos pequeños, cobijados por sus alianzas con partidos mayoritarios, aunque una fractura en estas alianzas podría hacerlo factible. Por otro lado, el objetivo de favorecer la creación de mayorías legislativas abona a la gobernabilidad, pero las reformas constitucionales requieren una mayoría calificada de dos tercios, y el régimen de partidos, con tres fuerzas principales, hace inevitable la necesidad de negociación para grandes transformaciones.

Como sucede en todo proceso legislativo, el momento en que se presenta una iniciativa (*timing*) es un factor importante para sus posibilidades de ser aprobada. La propuesta del presidente Calderón se dio unos meses después de las elecciones legislativas federales intermedias de 2009, y el margen de tiempo no fue suficiente para evitar que se vinculara con la elección presidencial de 2012. En el PRI, cuyo apoyo era pieza fundamental para la reforma, había ya una división entre grupos que respaldaban a quienes se perfilaban como precandidatos presidenciales. La propuesta inicial tuvo modificaciones a su paso por el Senado, pero subsistieron elementos considerados como centrales. El hecho de que la versión senatorial de la reforma se identificara con el líder de

esa cuerpo legislativo, precandidato priista a la presidencia, implicó resistencia por parte del grupo afín a otro precandidato priista, el gobernador del Estado de México, en particular en la Cámara de Diputados. Las divisiones y resistencias al interior del PRI dificultaron las negociaciones, y llevaron a dejar fuera elementos como la relección legislativa consecutiva.

Esta experiencia sugiere que la disposición de los partidos políticos para cooperar en reformas político-electorales puede ser mayor en los primeros tres años del periodo presidencial, antes de las elecciones federales intermedias, cuando los potenciales precandidatos presidenciales de todos los partidos, presumiblemente aun no tendrían la fuerza suficiente para oponerse a modificaciones para el siguiente periodo de gobierno. El ejercicio muestra también que la entrada en vigor de reformas en forma escalonada, y en periodos posteriores al inmediato, evita afectar intereses partidistas y de potenciales candidatos en el corto plazo, volviéndolas más aceptables. En posibles propuestas de reforma posterior, habría que considerar los tiempos legislativos y un calendario de implementación, como elementos clave para una estrategia de aprobación.

Los cambios contenidos en la reforma política aprobada en agosto de 2012 son avances importantes, resultado de un intenso y abierto debate. La experiencia permite reflexionar sobre posibles futuras modificaciones, que tendrían mayores probabilidades de concretarse si se negocian en los primeros años del periodo presidencial, y con una implementación gradual en posteriores elecciones y ciclos gubernamentales.

Fecha de recepción: 19/10/2012

Fecha de aceptación: 10/04/2013