

## REFLEXIONES SOBRE LA REFORMA POLÍTICA EN MÉXICO

Josep M. COLOMER<sup>1</sup>

SUMARIO: I. *Las reglas electorales.* II. *La división y la coincidencia de poderes.* III. *La oportunidad de la reforma política.* IV. *Referencias.*

Este trabajo no habría existido sin los estímulos y las ocasiones de análisis e intercambio sobre las reformas políticas y constitucionales en México ofrecidos por los participantes en la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, creada por Porfirio Muñoz Ledo, y los trabajos de la Unidad de Estudios Legislativos de la Secretaría de Gobernación, dirigida por Ricardo Sepúlveda, entre agosto de 2000 y noviembre de 2001.

La democratización, el desarrollo del multipartidismo y el cambio de gobierno en México han creado nuevas condiciones para la gobernanza democrática. Ésta requiere, en general, dos componentes:

- A) *Primero.* La adecuada representación del pluralismo político a través de elecciones competitivas y honestas.
- B) *Segundo.* La toma de decisiones efectivas y satisfactorias por los representantes políticos en las instituciones.

<sup>1</sup> Profesor investigador del CIDE, División de Estudios Políticos, josep.colomer@cide.edu.

Estos dos componentes pueden lograrse, respectivamente, mediante el adecuado diseño de dos tipos de instituciones:

- a) *Primero*. El sistema electoral, el cual admite muchas combinaciones a partir de dos modelos básicos: la mayoría y la representación proporcional.
- b) *Segundo*. El régimen político, el cual asimismo admite muchas combinaciones a partir de dos modelos básicos: el parlamentarismo y el presidencialismo.

Hay una amplia coincidencia entre los académicos y estudiosos de las instituciones políticas y las Constituciones comparadas, aun si difieren en otros puntos, en que los mejores resultados de gobernanza democrática, tanto en lo que respecta a la satisfacción de los ciudadanos como a la estabilidad de las instituciones, se consiguen con un régimen parlamentario con representación proporcional. Este tipo de régimen democrático es el que existe en la mayor parte de los países de Europa (la coincidencia en la evaluación puede observarse, por ejemplo, en Linz y Valenzuela, 1994; Lijphart, 1999; Przeworski, Álvarez, Cheibub y Limogi, 2000; Colomer, 2001a).

Sin embargo, en todos los países de América Latina, tras algunas tempranas experiencias parlamentarias y monárquicas, se establecieron ya desde el siglo XIX elecciones separadas del presidente y del Congreso, es decir, regímenes de tipo presidencial, en cuyo marco se han desarrollado virtualmente todos los procesos de democratización y redemocratización. El análisis comparado muestra que un régimen presidencial democrático puede producir resultados muy diversos (la discusión puede seguirse en Lijphart, 1992; Shugart y Carey, 1992; Sartori, 1994; Jones, 1995; Mainwaring y Shugart, 1997; Nohlen y Fernández, 1998).

Básicamente, un régimen presidencial puede originar bien un gobierno unificado en un solo partido, bien un gobierno dividido entre varios partidos. Puede conseguirse un gobierno presidencialista unificado, es decir, el control de todo el poder institucio-

nal por un solo partido y su líder, mediante instituciones restrictivas, como las elecciones concurrentes del presidente y del Congreso con reglas electorales congruentes de tipo mayoritarista, el unicameralismo y el Estado unitario. Un gobierno unificado puede eliminar los conflictos interinstitucionales y facilitar una toma más o menos efectiva de decisiones. Pero una alta concentración del poder en un solo partido y su líder presidencial, además de hacer superfluas las múltiples elecciones para diversas instituciones, también tiende a generar, por un lado, tendencias autoritarias entre los gobernantes y, por otro lado, una amplia insatisfacción entre los ciudadanos y los partidos y líderes políticos excluidos del poder, con el consiguiente rechazo del ordenamiento constitucional que tiende a producir tal resultado. La experiencia de México muestra de un modo muy contundente las carencias democráticas de la concentración del poder en un solo partido bajo un régimen presidencial (Carpizo, 1978; Casar, 1997; Krauze, 1997; Weldon, 1997; Valadés, 2000).

Alternativamente, un régimen presidencial puede producir consenso político, amplia satisfacción social y estabilidad institucional si se cumplen ciertas condiciones. Entre éstas se incluye que la representación electoral —el primer componente de la gobernanza democrática antes mencionado— se organice mediante instituciones inclusivas: elecciones separadas y con reglas electorales diferentes del presidente y de las cámaras del Congreso, así como descentralización y las consiguientes elecciones separadas de los gobiernos estatales y locales. Este primer componente no garantiza, sin embargo, el segundo: la toma de decisiones efectivas y satisfactorias en las instituciones. De hecho, la principal crítica que se ha hecho al presidencialismo democrático es que puede dificultar la toma de decisiones y promover el conflicto entre instituciones, con el consiguiente peligro de parálisis gubernamental. Para que un régimen presidencial permita la gobernanza democrática debe incluir, pues, reglas de representación electoral inclusivas y también mecanismos que eviten y resuelvan los conflictos y que favorezcan y promuevan la cooperación entre

las instituciones, es decir, entre los diversos partidos que tienen en ellas posiciones de poder.

Con el objetivo de la gobernanza democrática, el diseño institucional de un régimen presidencial debe atender, así, de un modo global y coherente, a estos dos elementos:

- A) Las reglas electorales.
- B) La división y la coincidencia de poderes entre las diversas instituciones.

Cabe subrayar que ninguno de estos dos componentes son suficientes por sí mismos para garantizar un funcionamiento satisfactorio y efectivo de las instituciones democráticas, sino que los dos se complementan. La mera representación pluralista puede generar conflictos entre las instituciones, mientras que la cooperación interinstitucional puede producir resultados poco satisfactorios si no se basa en una amplia representación de las diversas tendencias políticas que cuentan con apoyo de los ciudadanos. En este ensayo se revisan dichos elementos básicos de la gobernanza democrática en un régimen presidencial con ocasión del cambio político en México.

## I. LAS REGLAS ELECTORALES

En el proceso de democratización de las elecciones políticas en México, las negociaciones entre los gobernantes del PRI y la oposición dieron prioridad al establecimiento de una autoridad electoral independiente, capaz de combatir el fraude y de poner en práctica criterios equitativos de acceso de los partidos y candidatos a las finanzas públicas y a los medios de comunicación. A cambio de la competencia y la honestidad en las elecciones, la oposición concedió en aceptar reglas electorales complejas, diseñadas según la fuerza y las expectativas electorales de los partidos en cada momento, relativamente excluyentes y poco pro-

porcionales (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000; Díaz Cayeros y Magaloni, 2001; Molinar y Weldon, 2001).

A continuación se examinan —en secciones separadas— las características de las reglas electorales del Congreso y del presidente establecidas en México a mediados de los años noventa, así como sus consecuencias políticas.

### 1. *El Congreso*

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y los consiguientes cambios introducidos en la Constitución en 1996 culminaron el proceso por el que las elecciones se hicieron competitivas y honestas. Pero el sistema electoral del Congreso así establecido fue resultado de unas negociaciones guiadas en gran parte por las expectativas electorales del PRI.

Así, con respecto a la Cámara de Diputados, los gobernantes del PRI coincidieron en que ningún partido recibiría más del 60% de los curules, aparentemente para facilitar la aprobación por consenso de futuras reformas constitucionales. Pero en realidad los dirigentes del PRI ya no esperaban obtener una proporción de votos tan alta que les pudiera convertir en víctimas de ese límite legal. En cambio, sí esperaban obtener algo más del 40% de los votos, por lo cual diseñaron un sistema que podría darles hasta ocho puntos porcentuales de sobrerrepresentación y la consiguiente mayoría en el Congreso. El PRI accedió, pues, a eliminar el fraude en las elecciones con la confianza de que, gracias al nuevo sistema electoral, mantendría el 100% del poder. Estas expectativas, sin embargo, fueron desmentidas por los resultados de las elecciones de 1997 y aún más por las de 2000, lo cual convirtió a las reglas electorales establecidas en ineficientes y obsoletas.

Más concretamente, el sistema electoral de la Cámara de Diputados tiene las siguientes características:

- A) Es bastante *desproporcional*, hasta el punto de que ha producido entre el 7% y el 10% de desproporcionalidad entre

las cuotas de curules y las cuotas de votos obtenidas por cada partido, respectivamente, en las dos elecciones de 1997 y 2000.

- B) Es *inequitativo*, hasta el punto de que un partido puede obtener más votos pero recibir menos curules que otro —como le ocurrió al PAN con respecto al PRD en 1997—.
- C) Es *imposible de aplicar*. En el sistema electoral de 1996 se previeron dos recuentos de votos incoherentes para la asignación de los curules de la Cámara de Diputados por representación proporcional: uno en un distrito único a nivel nacional con 200 curules y otro a nivel de cada una de las cinco circunscripciones regionales con 40 curules cada una. Cabe suponer que la expectativa de los autores de esta normativa era que las dos asignaciones de curules a las candidaturas fueran idénticas, de modo que con la primera asignación en un único distrito nacional cada candidatura recibiera un cierto número de curules y la segunda asignación en cada una de las cinco circunscripciones regionales sólo sirviera para repartir los curules adjudicados a cada candidatura entre los candidatos de sus cinco listas regionales. Pero la expectativa es ciertamente descabellada debido al mal aporcionamiento, es decir, al hecho de que las cinco circunscripciones regionales tienen el mismo número de curules pero números muy distintos de electores. Lógicamente, los votantes en cada circunscripción regional distribuyen sus votos entre los partidos en proporciones diversas, las cuales no tienen por qué coincidir con las proporciones a nivel nacional.

Así, tras cada una de las dos elecciones mencionadas se asignaron los curules a las candidaturas según la asignación basada en un solo distrito nacional de 200 curules, pero alguien en el IFE tuvo que improvisar una fórmula alegal para distribuir los curules asignados a cada candidatura entre sus cinco listas regionales, de modo que el total de curules recibido por cada candida-

tura fuera coherente con la asignación a nivel nacional. Según los cálculos de Balinski y Ramírez (1999) para las elecciones de 1997 y del autor de este ensayo para las de 2000, en total diez candidatos de diferentes partidos se convirtieron o se dejaron de convertir en diputados como consecuencia de la aplicación de un criterio alegal y anónimo de asignación de curules, dada la imposibilidad de aplicar la Constitución y la ley. Por supuesto, esta sola deficiencia ya debería ser suficiente para mover a los legisladores a cambiar el actual sistema electoral.

Por su parte, el sistema electoral de la Cámara de Senadores, tradicionalmente basado en un principio de representación territorial, fue modificado en 1996 para añadirle un grupo de senadores por representación proporcional en un distrito único a nivel nacional, lo cual crea dos tipos de senadores y distorsiona el carácter de la representación en la Cámara. Así, los dos principios de representación proporcional y de representación territorial mayoritaria se usan en cada una de las dos cámaras, lo cual impide que cada una de ellas desarrolle un papel específico de representación. Con dos sistemas electorales mixtos, las dos cámaras tienden a tener la misma composición política, lo cual reduce la capacidad del Congreso de desarrollar iniciativas propias, especialmente con respecto a la Presidencia de la República, e indirectamente da ventaja a ésta.

De acuerdo con los principios típicos de representación en un régimen bicameral federal, la Cámara de Diputados debería elegirse según un criterio de representación proporcional, capaz de representar al conjunto de la ciudadanía, y la Cámara de Senadores, según un criterio de representación territorial basado en los estados que componen la Federación. Éste es el criterio que se usa en la mayor parte de los regímenes democráticos de tipo federal, tanto en América Latina como en Europa. Así, tanto en Argentina y Brasil como en Alemania, España y Suiza, la Cámara baja es elegida por representación proporcional, mientras que la Cámara alta es elegida por alguna regla mayoritaria con base territorial.

Cabe una reforma muy simple capaz de producir una representación más proporcional en la Cámara de Diputados del Congreso y, al mismo tiempo, preservar otras ventajas existentes. Ésta consistiría en mantener, con las correcciones necesarias, las circunscripciones, así como el procedimiento de doble voto de cada ciudadano usados desde 1997, y modificar sólo las reglas de recuento de votos y asignación de escaños para adoptar un sistema de “representación proporcional personalizada”. Con este sistema, como con el sistema mixto actualmente vigente, cada elector contaría con dos votos: uno para una lista de partido en una circunscripción grande y otro para un candidato individual en un distrito uninominal. Pero, a diferencia de lo que ocurre con el actual sistema mixto, el número total de escaños de cada partido se asignaría sólo a partir de los votos a las listas según una fórmula de representación proporcional. Una vez asignado a cada partido un número de escaños, éstos serían ocupados por todos aquellos candidatos del partido que hubieran ganado en los distritos uninominales, a los cuales se añadirían candidatos de lista hasta alcanzar el número correspondiente.

Con este sistema se obtendría una representación muy proporcional y sin las distorsiones del sistema actual (lo cual haría innecesarias las peculiares disposiciones vigentes sobre la máxima sobrerrepresentación y el número máximo de diputados que puede recibir un partido). Al mismo tiempo, permitiría mantener relaciones de proximidad entre representantes y electores como las que se establecen en los distritos uninominales en un sistema mixto. Con esta leve reforma legal se pasaría de un “sistema mixto nominal-mayoritario” a un “sistema mixto nominal-proporcional”, más propio de una cámara baja (según la denominación de Shugart y Wattenberg, 2001). El sistema “mixto nominal-proporcional” o de “representación proporcional personalizada” se usa actualmente para las cámaras bajas de los parlamentos de Alemania, Bolivia, Nueva Zelanda y Venezuela, así como para diversos parlamentos regionales en varios países.



Por su parte, para reforzar el criterio de representación territorial en la Cámara de Senadores, cabría mantener la elección de tres senadores por estado, según la regla actualmente vigente de voto limitado y asignación de dos escaños por mayoría relativa y uno a la siguiente minoría, y suprimir los senadores de representación proporcional.

## 2. *El presidente*

México es uno de los poquísimos países de América Latina donde que todavía se usa la regla de la mayoría relativa simple para la elección del presidente de la República. Esta regla incentiva la formación de candidaturas presidenciales de coalición con apoyos limitados, ya que para ganar hay que obtener más votos que cada uno de los adversarios pero sin necesidad de alcanzar una mayoría. La elección de 2000 fue un ejemplo muy claro de este tipo de incentivos: tanto la Alianza por el Cambio como la Alianza por México integraron —como sus nombres indican— grupos menores de apoyo a los candidatos del PAN y del PRD, respectivamente, pero no se llegó a formar una gran coalición de oposición en torno al PAN y el PRD pese las intensas campañas que la promovieron. Como resultado, ningún candidato obtuvo una mayoría de votos populares; el ganador, Vicente Fox, recibió sólo 43%.

La regla de la mayoría relativa simple produce con notable frecuencia ganadores que cuentan con un apoyo social minoritario y que son vulnerables a la formación de una mayoría política de oposición, lo cual puede dificultar la gobernación y suscitar conflictos políticos y sociales. Dicho con mayor precisión: el ganador por mayoría relativa simple puede ser la última preferencia de una mayoría de votantes que haya dividido sus votos entre dos o más candidatos pero que prefiera a cualquiera de éstos antes que al ganador. O más técnicamente: puede ganar por mayoría relativa un candidato que perdería frente a cada uno de todos los demás candidatos en votaciones de dos en dos (es decir, que

sería el perdedor según el procedimiento Condorcet, llamado así por el nombre de su inventor).

Hasta el decenio de 1970, casi todos los países de América Latina utilizaron la regla de la mayoría relativa simple para la elección directa del presidente, pero sus insatisfactorios resultados provocaron numerosas crisis políticas. Varios golpes de Estado en Brasil, Chile, Ecuador, Perú y otros países fueron dirigidos contra presidentes socialmente minoritarios, ideológicamente extremos y políticamente impopulares que habían sido elegidos por mayoría relativa.

Tras los procesos de democratización desarrollados a finales del siglo XX, aparte de México sólo tres países con democracias débiles o muy dudosas conservan actualmente esta regla para la elección presidencial: Honduras, Panamá y Paraguay. Todos las demás democracias latinoamericanas han adoptado reglas más inclusivas, básicamente estas dos:

- A) *Mayoría absoluta* (50% de los votos) con segunda vuelta entre los dos candidatos más votados.
- B) *Mayoría relativa cualificada* (40% o 45% de los votos) con segunda vuelta entre los dos candidatos más votados.

A continuación se analizan las ventajas y desventajas relativas de estas dos reglas. La regla de la mayoría absoluta con segunda vuelta no incentiva la formación de candidaturas presidenciales con amplio apoyo en la primera vuelta, sino en la segunda vuelta en torno a cada uno de los dos candidatos más votados. La negociación para formar una coalición entre las dos vueltas puede ser relativamente dura por las presiones del calendario, pero —a diferencia de lo que ocurre con la regla de la mayoría relativa simple— se puede basar en un conocimiento cierto del apoyo electoral de cada uno de los partidos y candidatos que pueden formar parte de una coalición, tal como se haya expresado en la primera vuelta. Así, mientras que, bajo la regla de la mayoría relativa simple, en México en 2000 cada uno de los dos grandes

partidos de oposición se sintió motivado a ofrecer posiciones favorables en las candidaturas de las alianzas respectivas a partidos pequeños cuyo apoyo electoral era incierto y en algunos casos probablemente casi nulo, con la regla de mayoría con segunda vuelta se habría podido conceder a cada uno de estos pequeños partidos sólo la porción de posiciones de poder que le hubiera correspondido por los votos obtenidos en la primera vuelta.

De hecho, la fragmentación de las candidaturas en la primera vuelta no es tan grande como algunos parecen temer: en un tercio de las elecciones presidenciales por la regla de la mayoría absoluta no hizo falta una segunda vuelta, ya que un candidato obtuvo mayoría absoluta de los votos en la primera vuelta (sobre 29 elecciones en diez países de América Latina en el periodo 1978-2001).

Pero lo más importante es que, a diferencia de lo que ocurre con la regla de la mayoría relativa simple, con la regla de la mayoría absoluta es imposible que gane un candidato que sea la última preferencia de una mayoría (técnicamente: puede ganar un candidato que no sea el “ganador Condorcet”, pero nunca puede ganar el “perdedor Condorcet”). En otras palabras, el ganador por la regla de la mayoría absoluta, aunque no sea la primera preferencia de muchos de los que le hayan votado en la segunda vuelta, nunca será tan rechazado por una mayoría de los electores como puede serlo un ganador por mayoría relativa.

La regla de la mayoría absoluta con segunda vuelta entre los dos candidatos más votados está actualmente en vigor en Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú, Uruguay y Venezuela. Una variante de esta regla es la que transfiere la segunda vuelta entre los dos candidatos más votados al Congreso, como ocurre actualmente en Bolivia. Mientras que la fórmula clásica crea, como hemos dicho, una mayoría política de apoyo al presidente durante la campaña electoral por la segunda vuelta, la variante boliviana obliga a la formación de una mayoría multipartidaria de apoyo al presidente en el Congreso, lo cual facilita en mayor medida la ulterior actividad le-

gislativa y, en general, las relaciones políticas entre las dos instituciones y la gobernanza del país.

En contraste con la regla de la mayoría absoluta, las reglas de mayoría relativa cualificada con segunda vuelta incentivan la formación de candidaturas presidenciales de coalición en la primera vuelta. Existen diversos umbrales de mayoría relativa cualificada, como el 40% (el cual se usa en Costa Rica y en Nicaragua), y la combinación del 45% o 40% con diez puntos porcentuales de ventaja al segundo candidato (vigente en Argentina). Asimismo, en las elecciones de presidentes municipales en el estado mexicano de San Luis Potosí se usó en 2000 una regla del 50% o el 45% con 7 puntos porcentuales de ventaja (en las anteriores elecciones de 1997 se requerían 15 puntos de ventaja).

A diferencia de la regla de la mayoría absoluta o del 50%, la cual incentiva, como hemos dicho, a las candidaturas pequeñas a presentarse por separado en la primera vuelta, las reglas basadas en umbrales del 40% o 45% de los votos incentivan la formación de coaliciones con apoyos limitados pero capaces de ganar en primera vuelta. Mientras que conseguir una mayoría absoluta en la primera vuelta parece inalcanzable y mueve a posponer la formación de una coalición sólo para la segunda vuelta, un umbral del 40% o el 45% parece más accesible y mueve a formar candidaturas con amplio apoyo ya en la primera vuelta. No ha hecho falta una segunda vuelta en ninguna de las 15 elecciones presidenciales por reglas de mayoría relativa cualificada celebradas en los tres países mencionados en el periodo 1953-2001.

Es muy notable que los presidentes elegidos por este tipo de reglas obtuvieran una media del 51% de los votos en la primera vuelta, un porcentaje muy superior al obtenido por los ganadores bajo la regla de mayoría relativa simple y al obtenido en la primera vuelta por los ganadores por mayoría absoluta con segunda vuelta. Los presidentes elegidos por la regla de mayoría relativa cualificada en los países mencionados contaron en 87% de los casos con el voto del votante mediano, el cual garantiza que no

existe una mayoría política alternativa contra el ganador —un porcentaje también muy superior al obtenido bajo las otras reglas consideradas—.

Así, si en la elección presidencial de México en 2000 se hubiera aplicado una regla del 40% con segunda vuelta, el ganador podría haber sido el mismo y en primera vuelta. Pero la adopción de esta regla incentivaría que en futuras elecciones se siguieran formando candidaturas de coalición con amplio apoyo y garantizaría que el ganador no fuera un candidato tan minoritario y tan susceptible de obtener el rechazo de una mayoría como algunos de los que podrían ganar si se mantuviera la actual regla de la mayoría relativa simple.

Los procedimientos de mayoría absoluta y de mayoría relativa cualificada contribuyen, pues, a la elección de presidentes con amplio apoyo político y social, lo cual facilita la gobernanza democrática, en contraste con los peligros de la regla de la mayoría relativa. Esta última regla, actualmente vigente en México, es la menos satisfactoria de las consideradas. En un sistema multipartidista como el mexicano actual, podría ganar por mayoría relativa simple un candidato que obtuviera sólo entre 30% y 40% de los votos y se enfrentara a una mayoría popular y política de rechazo, con el consiguiente riesgo de ingobernabilidad.

Así pues, las reformas principales que parecen más apropiadas para desarrollar la gobernanza democrática en lo que se refiere a su primer componente, la representación electoral, son las siguientes:

- A) Mantener el doble voto para la Cámara de Diputados, pero asignando los curules según un sistema coherente de representación proporcional personalizada.
- B) Devolver al Senado su carácter territorial basado en los estados, suprimiendo los senadores de representación proporcional.
- C) Sustituir la regla de la mayoría relativa simple para la elección presidencial por otra regla más inclusiva.

## II. LA DIVISIÓN Y LA COINCIDENCIA DE PODERES

La gobernabilidad de una democracia representativa de tipo presidencial depende, en gran parte, de la relación entre las instituciones políticas, sobre todo el presidente y el Congreso. Un régimen presidencial puede producir, como hemos dicho, un gobierno unificado en el que el partido del presidente controle una mayoría del Congreso (e incluso una mayoría de los gobiernos estatales), lo cual favorece los abusos de poder y la exclusión de amplios grupos políticos y sociales de la acción de gobierno. Alternativamente, un régimen presidencial puede producir un gobierno dividido en el que varios partidos ocupen posiciones de poder institucional. Pero esta última situación puede generar, a su vez, dos resultados muy diversos: bien el conflicto entre instituciones y la consiguiente ingobernabilidad, bien la cooperación interinstitucional capaz de generar decisiones consensuadas entre varios partidos que produzcan amplia satisfacción.

El conflicto entre instituciones es promovido por la separación de poderes, mientras que la cooperación entre instituciones con distintas mayorías políticas de apoyo y el consiguiente consenso multipartidista son favorecidos por la coincidencia de poderes. No basta, pues, con que los poderes institucionales estén distribuidos, en conjunto, de un modo más o menos equitativo entre el presidente y el Congreso. La gobernanza democrática requiere también que las diversas instituciones tengan poderes compartidos que les induzcan a cooperar en la toma de decisiones.

Así, podría parecer que un presidente con fuertes poderes ejecutivos, que incluyan, por ejemplo, la toma de decisiones exclusivas en ciertas áreas reservadas (como las políticas exterior, de defensa o de justicia), quedaría compensado por un Congreso con fuertes y exclusivos poderes legislativos para producir un balance global de fuerzas entre las dos instituciones. Pero si el presidente y el Congreso cuentan con diferentes mayorías políticas de apoyo, esta separación de poderes favorecerá la toma de decisiones

contradictorias entre “el Ejecutivo” y “el Legislativo” y la consiguiente tendencia al enfrentamiento y la permanente rivalidad.

En cambio, la cooperación y la toma de decisiones efectivas y consensuales serán facilitadas por otro tipo de división de poderes mediante la cual el Congreso, además de legislar, pueda controlar significativamente al presidente y a su Gabinete y éstos, a su vez, además de gobernar, puedan desarrollar una cierta iniciativa legislativa ante las cámaras. Para que haya cooperación entre las dos instituciones, no basta, pues, con que éstas cuenten con poderes globalmente equiparables. Su reparto debe permitir que el presidente, aun siendo principalmente Ejecutivo, comparta ciertas tareas legislativas y que el Congreso, aun siendo principalmente Legislativo, comparta ciertas tareas ejecutivas.

Para estimar con mayor precisión el balance o la ventaja relativa del presidente o del Congreso, así como el grado de separación o de coincidencia de poderes entre las dos instituciones, cabe distinguir no sólo estos dos poderes —legislativos y ejecutivos—, sino hasta cuatro tipos de poderes, a los que cabe llamar:

- a) Constitutivos.
- b) Legislativos.
- c) Ejecutivos.
- d) De conflicto.

Con este enfoque, como se verá, se aprecia que la relación global de poderes entre las instituciones políticas de México es aún muy favorable al presidente (este esquema comporta una ampliación y reelaboración de algunas ideas de Shugart y Carey, 1992; Thibau, 1998; Colomer, 2001a; Cox y Morgenstern, 2001).

Durante la dominación del PRI, el presidente de México fue extraordinariamente poderoso gracias a sus poderes “metaconstitucionales”, los cuales eran principalmente tres:

- A) *Primero*. El control exclusivo del poder por un solo partido gracias a la ausencia de competencia política y el fraude electoral.

- B) *Segundo*. La facultad del presidente en ejercicio de designar a su sucesor, así como a un alto número de candidatos a cargos públicos con elección casi asegurada. Puede ser oportuno observar que el “dedazo” no comportaba que el presidente consiguiera imponer sus criterios o la continuación de sus políticas al sucesor en la presidencia o a los demás cargos que de hecho él designaba. Más bien, hay amplia evidencia de que muchos presidentes de la República modificaron el rumbo marcado por quien los había designado. El poder real obtenido mediante el “dedazo” no se refería al futuro sino que se ejercía durante el propio mandato presidencial: los secretarios de despacho, diputados, senadores, gobernadores, legisladores estatales, alcaldes, consejeros municipales, diplomáticos, directivos de empresas públicas, líderes de sectores sociales y demás personas con deseos de seguir una carrera política desarrollaban lealtad al presidente en ejercicio en la expectativa de ser premiados con el nombramiento para otros cargos de futuro. Era la posibilidad de premio o castigo que se reservaba el presidente lo que le aseguraba el seguimiento de sus órdenes por los candidatos a cargos públicos hasta casi el final del mandato presidencial, ya que la lealtad al gran elector podía caducar en el mismo momento en que los designados ocuparan sus nuevos despachos.
- C) *Tercero*. La debilidad extrema del Congreso, convertido en un órgano de ratificación de las decisiones presidenciales.

Los dos primeros elementos del hiperpresidencialismo —el control unipartidista y el dedazo presidencial— fueron eliminados a través de un proceso de democratización. Primero, la competencia política aumentó muy notablemente a partir de las elecciones de 1988 y el fraude se redujo drásticamente a partir de las elecciones de 1997. Segundo, el presidente Ernesto Zedillo “se cortó el dedo”, con lo cual perdió, en gran parte, el control de su partido en lo que le quedaba de Presidencia (aunque intentó apo-



yar a su favorito en las elecciones primarias que se organizaron para designar al candidato del PRI para las elecciones de 2000). Pero el tercer elemento del hiperpresidencialismo —la extrema debilidad del Congreso— ha continuado siendo un rasgo distintivo del régimen político mexicano, aun en la nueva fase democrática. Ahora el presidente ya no acumula poderes omnímodos, pero mantiene una clara ventaja en el reparto de poderes institucionales debido sobre todo a la debilidad del Congreso.

El balance global entre el presidente y el Congreso puede ser estimado, como hemos sugerido, mediante el análisis de cuatro tipos de poderes.

El primero —los poderes “constitutivos—” incluye la duración de los mandatos de cada una de las instituciones y el grado de oportunidad de que en ellas se formen mayorías políticas diferentes. El presidente de México tiene un mandato muy prolongado, de seis años, que es el máximo que se encuentra en cualquier otra democracia latinoamericana, pero está limitado por la prohibición de ser reelegido, por lo que en conjunto no es extraordinariamente poderoso. En cambio, el Congreso está debilitado por la prohibición de reelección inmediata de los diputados y senadores, la cual es extremadamente inusual en las democracias contemporáneas.

Asimismo, la semejanza de los sistemas electorales de las dos cámaras del Congreso, antes discutidos, tiende a duplicar una misma composición política partidaria; aunque hasta ahora no se haya formado un bicameralismo completamente “congruente” (ya que los porcentajes de curules de los partidos en cada cámara difieren en alguna medida), no parece esperable que la eventual ventaja que el partido del presidente pudiera obtener en una cámara pudiera ser compensada por una fuerza decisiva de la oposición en la otra cámara.

El balance institucional entre las dos instituciones en este primer aspecto es, pues, claramente presidencialista. Sólo hay dos presidencias latinoamericanas con una ventaja “constitutiva” comparable: las de Perú (al menos mientras duren los cambios

constitucionales introducidos en la época del presidente Fujimori y Venezuela (tras los cambios constitucionales en la época del presidente Chávez), aunque por medios distintos que en México. En estos casos el presidente goza de ventaja constitutiva gracias a contar con mandatos prolongados —de cinco o seis años— con posibilidad de reelección, y como consecuencia de haber debilitado el Congreso mediante la supresión de la Cámara alta, la celebración de todas las elecciones congresuales en concurrencia con las presidenciales y, en el caso venezolano, la imposición de estrechos límites a la reelección de los congresistas.

Cabe subrayar que, en igualdad de condiciones duración de los mandatos y de límites a la reelección, el presidente siempre tiene ventaja ante el Congreso —como mostró la propia experiencia de México antes de la Revolución—. Una institución unipersonal siempre será más efectiva en la toma de decisiones que una asamblea numerosa, por lo que su poder sólo puede ser limitado mediante ventajas asimétricas a favor del Congreso. En la inmensa mayoría de los países de América Latina los poderes constitutivos del presidente y del Congreso están más balanceados gracias a la celebración de elecciones congresuales no concurrentes con las presidenciales, el bicameralismo incongruente (es decir, la alta oportunidad de que se formen distintas mayorías políticas en las dos cámaras), los mandatos congresuales más prolongados —de cinco o seis años—, y la posibilidad de reelección indefinida de los congresistas.

Con respecto al segundo aspecto —los poderes legislativos— las facultades constitucionales del presidente mexicano son también relativamente moderadas. Carece de poder de decreto, puede vetar la totalidad de una ley aprobada por el Congreso pero no puede vetar partes de ella y promulgar el resto, y cuenta con relativamente pocos poderes de agenda legislativa, a diferencia de otros presidentes latinoamericanos que pueden imponer prioridades a los legisladores o enviarles proyectos de ley con carácter de urgencia.

Pero también en este aspecto el Congreso mexicano es extremadamente débil, sobre todo debido a la brevedad de los periodos de sesiones, con un total de sólo cinco meses al año (frente a una media de ocho meses en los demás países de América Latina), lo cual reduce en gran medida las oportunidades congruenciales de desarrollar sus propias iniciativas. Este elemento es tan crucial que cabe incluso temer que el propio cambio político se demore o se aplaze por falta de tiempo de los congresistas de elaborar, discutir y aprobar las correspondientes reformas constitucionales y legislativas. La reforma constitucional para ampliar los periodos de sesiones del Congreso mexicano podría considerarse casi como una condición necesaria para hacer viable el conjunto de las reformas de la Constitución.

También en lo que se refiere a la aprobación del presupuesto anual de la Federación presentado por el presidente de la República, el Congreso tiene poderes relativamente débiles. La Cámara de Senadores no participa en la aprobación de los gastos, pese a que éstos tienen, obviamente, importantes consecuencias sobre la distribución territorial de los poderes propia de un régimen federal. Existen fuertes restricciones para aprobar enmiendas al proyecto gubernamental, incluida la de que éstas no aumenten el déficit público, y, de hecho, el presidente puede ampliar los gastos públicos sin aprobación del Congreso. México es el único país de América Latina en que, ante la hipótesis de que el Congreso no apruebe el presupuesto antes de fin de año, no existe una cláusula automática de prórroga del presupuesto anterior, por lo que la Federación podría quedarse temporalmente sin recursos disponibles. Así, el coste político del desacuerdo o del rechazo por el Congreso del proyecto gubernamental de presupuesto es muy alto, lo cual incentiva a los congresistas a aprobar alguna versión del mismo bajo la presión del calendario.

En el tercer aspecto antes indicado —los poderes ejecutivos—, el presidente mexicano no tiene apenas ninguna limitación. Puede nombrar y destituir libremente a los miembros de su Gabinete, sin que el Congreso pueda intervenir de modo alguno. En México

no existe siquiera la figura de un vicepresidente en quien el presidente pueda delegar o con quien pueda compartir el poder, lo cual constituye un caso único en las democracias actuales de América Latina.

La absoluta ventaja del presidente mexicano en lo que respecta a los poderes ejecutivos contrasta con lo que ocurre en la mayor parte de los países de la región. En Bolivia, como se ha indicado, el presidente mismo es habitualmente elegido por el Congreso; en Argentina existe la figura de un jefe de Gabinete o ministro coordinador que debe ser ratificado por el Congreso; en otros casos, el Congreso debe dar consejo y aquiescencia a los nombramientos presidenciales de miembros del Gabinete y otros cargos ejecutivos; en la mayoría de los países, el Congreso puede censurar a los miembros del Gabinete presidencial, en general con posibilidad de destituirlos. La ratificación y la posibilidad de censura con destitución del Gabinete por el Congreso comportan una cierta “parlamentarización” del presidencialismo. No sustraen al presidente y a su Gabinete el papel primordial en la ejecución de las decisiones políticas, así como en el control de la administración pública, pero inducen al presidente a tener en cuenta la opinión mayoritaria del Congreso a la hora de nombrar a sus secretarios y a éstos a mantener relaciones intensas con el Congreso basadas en la transparencia informativa, el rendimiento de cuentas y las decisiones compartidas.

De hecho, la mayor parte de los gabinetes presidenciales en los regímenes democráticos de América Latina en los últimos cuarenta años han sido gabinetes de coalición multipartidista, lo cual permite mantener una consistencia política entre el equipo presidencial y una mayoría multipartidista del Congreso que facilita enormemente la gobernación del país. En general, estas coaliciones no son mera prolongación de los apoyos electorales del presidente electo, sino que se forman mediante negociaciones parlamentarias postelectorales. El caso más pluralista es Brasil, donde todos los gabinetes presidenciales democráticos han sido multipartidistas, mientras que en el extremo contrario se encuen-

tra México, donde siempre se han formado gabinetes de un solo color.

Por último, la ventaja del presidente de México en las relaciones de conflicto interinstitucional —el cuarto aspecto antes indicado— es máxima. El Congreso de la Unión mexicana ni siquiera puede llevar a cabo un juicio político al presidente encaminado a su destitución, en contraste con la fórmula tradicional de los regímenes presidenciales (con la excepción reciente del venezolano).

En conjunto, la ventaja relativa de la Presidencia mexicana con respecto al Congreso en los cuatro aspectos examinados sólo es comparable a la obtenida por las ya citadas presidencias de Perú y de Venezuela y, en mucho menor medida, de Chile, como consecuencia de cambios constitucionales recientes en periodos de autoritarismo o alta concentración personal del poder. La diferencia con estos casos reside en que el presidente mexicano, que gozó de amplios poderes “metaconstitucionales” en el periodo anterior, no obtiene ahora su ventaja relativa tanto de los poderes constitucionales como, sobre todo, de la extraordinaria debilidad del Congreso de la Unión.

En el resto de los regímenes presidenciales en América Latina la división de poderes entre el presidente y el Congreso es más equitativa. Cabe distinguir, sin embargo, aquellos regímenes en que la existencia de poderes compartidos entre las dos instituciones favorece la cooperación y, por tanto, la toma de decisiones con amplio apoyo político y social, de aquellos en que predomina la separación y el desequilibrio de poderes entre las dos instituciones, lo cual aumenta el riesgo de desacuerdos y conflictos. Así, por ejemplo, en Colombia y Ecuador, el presidente es constitutivamente débil, ya que tiene sólo un mandato breve sin posibilidad de reelección, pero cuenta con fuertes poderes legislativos. Esta combinación incentiva la toma de decisiones presidenciales por decreto y los vetos al Legislativo más que la cooperación. Mediante diversas fórmulas, los regímenes presidenciales de Bolivia, Costa Rica, Uruguay, en menor medida qui-

zá los de Argentina y Brasil, así como el de Estados Unidos, proveen mayores incentivos y oportunidades para una relación más balanceada de poderes entre las dos instituciones.

De este análisis se derivan las correspondientes selecciones de reformas constitucionales que en México más podrían ayudar a establecer un equitativo balance de poderes compartidos entre el presidente y el Congreso y, con ello, facilitar su cooperación y la toma de decisiones consensuales y efectivas. Entre ellas destacan las orientadas a conseguir los siguientes objetivos:

- A) Posibilidad de reelección inmediata de los diputados y los senadores.
- B) Ampliación de los periodos de sesiones del Congreso.
- C) Participación simétrica de las dos cámaras en los procesos legislativos y presupuestarios, especialmente en lo que se refiere a temas con consecuencias sobre la distribución territorial del poder.
- D) Creación de la figura de vicepresidente o de secretario coordinador entre cuyas responsabilidades se incluiría la sustitución interina del presidente.
- E) Ratificación de los nombramientos presidenciales de miembros del Gabinete por el Congreso.
- F) Posibilidad de censura de los miembros del Gabinete por el Congreso.
- G) Posibilidad de juicio político al presidente por el Congreso.

Hay que señalar también que las relaciones institucionales no se limitan al presidente y el Congreso. Entre los aspectos que no han sido tratados en este ensayo, pero que deben ser tenidos en cuenta para establecer un balance de poderes que facilite la gobernanza democrática, destacan los siguientes:

- A) *Primero*. La independencia y autogobierno de la justicia, la cual puede implicar la supresión de jurisdicciones espe-

ciales, la formación de un tribunal constitucional y el fortalecimiento del Tribunal Electoral.

B) *Segundo*. El grado de unitarismo o federalismo, el cual puede ser medido por los poderes de intervención del gobierno federal en los gobiernos estatales y locales. Con la democratización y el pluralismo político tiende a aumentar la disparidad de la composición partidaria de los gobiernos estatales y locales con respecto a la del gobierno federal. Para que esta división “vertical” de poderes sea compatible con una gobernanza democrática y eficiente, se requieren reformas institucionales orientadas a los siguientes objetivos:

- a) Descentralización de competencias y finanzas en los gobiernos estatales y locales.
- b) Fortalecimiento y democratización de las instituciones descentralizadas mediante la posibilidad de reelección de los legisladores estatales, los presidentes y los consejeros municipales.
- c) Cooperación entre los estados y participación en la formación de políticas a nivel federal.

C) Finalmente, también contribuye a un balance de poderes la autonomía de otras instituciones, especialmente:

- a) El banco central.
- b) El corporatismo, es decir, las instituciones de concertación entre los empresarios, los campesinos y los trabajadores.
- c) El garante de los derechos humanos.

### III. LA OPORTUNIDAD DE LA REFORMA POLÍTICA

La transición a la democracia en México ha sido un proceso muy lento y gradual; en gran parte controlado “desde arriba”, es

decir, desarrollado a través de concesiones del partido tradicional en el poder; y notablemente pacífico, de hecho centrado en una serie de contiendas electorales. Estas características podrían preludiar un proceso asimismo lento, prolongado y gradual de reformas constitucionales, mediante el cual podrían subsistir elementos importantes del ordenamiento institucional del periodo autoritario y de los compromisos coyunturales a los que se llegó durante la fase de democratización, con las consiguiente ineficiencia del esquema resultante.

Por un lado, es cierto que la difusión de cambios políticos e institucionales en las más diversas partes del mundo durante los últimos años ha sido facilitada por la disminución de los riesgos del cambio. En primer lugar, los estudios politológicos y la acumulación de experiencia permiten hoy en día un cálculo más certero acerca de los beneficios que cabe esperar razonablemente de las diferentes fórmulas institucionales. Asimismo, la imitación o el contagio de los cambios en países con similares características políticas, económicas y culturales se apoya en la observación de los consiguientes efectos deseables. En segundo lugar, los riesgos de que las consecuencias del cambio institucional no sean las esperadas pueden ser reducidos mediante la introducción en el proceso de reformas de acuerdos paralelos entre los grupos políticos y garantías de respeto de ciertos derechos y políticas públicas. Por último, el peligro disminuye si se procede a un conjunto de reformas parciales en vez de una sustitución global del régimen institucional existente. Todas estas condiciones del cambio con prudencia se cumplen con bastante claridad en el proceso iniciado en México tras las elecciones de julio de 2000.

Pero, por otra parte, también es cierto que la incertidumbre con respecto al futuro acelera y amplía el alcance de los cambios institucionales que los grupos políticos están dispuestos a promover, negociar o aceptar. Más concretamente, la incertidumbre acerca de los apoyos electorales que los principales partidos políticos obtendrán en un futuro les induce a preferir instituciones que favorezcan la representación política pluralista y la división



de poderes. Estas alternativas producen múltiples ganadores parciales, por lo cual son menos arriesgadas que aquellas que producen concentración del poder en un solo partido, es decir, un ganador absoluto y muchos perdedores absolutos.

La incertidumbre con respecto al futuro explica en buena medida la aceleración de los cambios políticos en el mundo en la última generación: la “tercera ola” de democratización incluye un número de países que han abandonado los regímenes autoritarios mayor que en las dos olas históricas anteriores, que fueron de mayor duración; dentro de la tercera ola, se ha establecido un mayor número de nuevas democracias en los últimos diez años que en los quince anteriores. La difusión de la democracia ha comportado un florecimiento del pluralismo político e institucional. Prácticamente ningún país recién llegado a la democracia en los últimos veinticinco años ha optado por un régimen bipartidista y con gobiernos todopoderosos de un solo partido. La tendencia general de las reformas electorales, incluso en democracias bien establecidas, es hacia una mayor proporcionalidad de la representación. Se tiende a introducir elecciones separadas para distintos cargos y una mayor descentralización (para más datos y análisis, Colomer, 2000, 2001b).

Todas estas tendencias también son consistentes con la evolución de México desde un régimen con altísima concentración de poder hacia una creciente apertura y difusión de las oportunidades de toma de decisiones, pero este proceso no ha sido, desde luego, completado. Como se ha discutido en este ensayo, la gobernanza democrática requiere, para que sea efectiva y socialmente satisfactoria, tanto la representación adecuada del pluralismo político como un diseño de las relaciones entre instituciones que favorezca la cooperación y la formación de amplias mayorías de apoyo a las decisiones vinculantes. Quedarse a medias en la reforma política en curso comportaría perder una gran oportunidad.

## VI. REFERENCIAS

- BALINSKI, Michel y RAMÍREZ, Victoriano, *Mexico's 1997 Apportionment Defies Its, Electoral Law*, Electoral Studies, 1999.
- BECERRA, Ricardo, SALAZAR, Pedro *et al.*, *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena, 2000.
- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.
- CASAR, María Amparo, *The Sources of Presidential Authority in Post-Revolutionary*, Mexico, University of Cambridge, UK, Tesis doctoral, 1997.
- COLOMER, Josep M., *Strategic Transitions. Baltimore: The Johns Hopkins University Press (Transiciones estratégicas)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.
- , *Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press, Barcelona, Instituciones Políticas, 2001a.
- , *The Strategy of Institutional Change*, núm. especial de Journal of Theoretical Politics, 2001b, pp. 3 y 13.
- COX, Gary W. y SCOTT, Morgenstern, *Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents*, Comparative Politics, enero de 2001, pp. 171-189.
- DÍAZ CAYEROS, Alberto y MAGALONI, Beatriz, *Party Dominance and the Logic of Electoral Design in Mexico's Transition to Democracy*, en Colomer, Josep M. (ed.), *The Strategy of Institutional Change*, Journal of Theoretical Politics, 2001, pp. 3, 13, 271-294.
- JONES, Mark P., *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1995.
- KRAUZE, Enrique, *La presidencia imperial*, México, Tusquets, 1997.
- LIJPHART, Arend, *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford, Oxford University Press, 1992.
- , *Patterns of Democracy*, New Haven, Yale University Press (modelos de democracia, Barcelona, Ariel), 1999.

- LINZ, Juan J. y VALENZUELA, Arturo, *The Failure of Presidential Democracy. Baltimore: The Johns Hopkins University Press (la crisis del presidencialismo)*, Madrid, Alianza, 1994.
- MAINWARING, Scott y MATTHEW S. Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1997.
- MOLINAR HORCASITAS, Juan y JEFFREY A., Weldon, *Reforming Electoral Systems in Mexico*, en MATTHEW S., Shugart y WATTENBERG, Martin P. (eds.), *Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press, Mixed-Member, 2001.
- NOHLEN, Dieter y FERNÁNDEZ B., Mario, *El presidencialismo renovado*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998.
- PRZEWORSKI, Adam, Álvarez, Michael E. José *et al.*, *Democracy and Development*, Nueva York, Cambridge University Press, 2000.
- SARTORI, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering*, Nueva York, New York University Press (Ingeniería constitucional comparada), México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- SHUGART, Matthew S. y CAREY, John M., *Presidents and Assemblies*. Nueva York, Cambridge University Press, 1992.
- SHUGART, Matthew S. y WATTENBERG, Martin P., Oxford, Mixed-Member Electoral Systems, Oxford University Press, 2001.
- THIBAU, Bernhard, *El gobierno de la democracia presidencial*, Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en una perspectiva comparada, en DIETER Nohlen y Fernández B., Mario, *El presidencialismo renovado*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998, pp. 127-150.
- VALADÉS, Diego, *El control del poder*, México, Porrúa-UNAM, 2000.
- WELDON, Jeffrey A., “Political Sources of Presidentialism in Mexico”, en SCOTT, Mainwaring y MATTHEW S., Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1997.