
Introducción

Gabriel L. Negretto

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

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

Aunque México ha conservado su Constitución histórica, vigente desde 1917, la reforma política no resulta nueva en el país. Basta recordar la larga serie de reformas electorales que se han implementado desde 1977, gran parte de las cuales se instrumentaron mediante enmiendas a la Constitución Política. También se han dado importantes reformas constitucionales para modificar el sistema de administración electoral, la organización y poderes de la justicia, y la regulación de campañas electorales, entre otras. A diferencia de otros países de la región, México no ha experimentado, sin embargo, una reforma que altere simultáneamente distintas variables del funcionamiento del régimen político. Ésta es la novedad del debate actual sobre la reforma política en el país.

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

Existe una gran variedad de análisis acerca de los problemas políticos que enfrenta la democracia en México, de cuáles son las instituciones que crean o agravan esos problemas, y de las reformas que podrían resolverlos. Los diagnósticos y las propuestas sobre el tema no sólo son variados sino muchas veces contradictorios. Para ejemplificar, ciertos partidos y actores políticos argumentan que el principal problema de la democracia en México radica en que, desde 1997, el Presidente carece de mayorías en el Congreso y que por tanto una reforma

política debiera principalmente apuntar a otorgar mayorías institucionales al gobierno en turno. Otros, en cambio, consideran que en México el pluralismo político es limitado y proponen en consecuencia hacer más incluyente el sistema electoral ¿Cómo puede el ciudadano dirimir ante reclamos tan contradictorios?

Si pensamos a las reformas institucionales como un asunto que atañe exclusivamente a la clase política, se podría concluir que resulta irrelevante intentar evaluar críticamente a las mismas. Las reformas normalmente provienen de partidos y líderes políticos que actúan como juez y parte del sistema que es preciso cambiar. De esta manera, los diagnósticos y las propuestas de reforma nunca resultan imparciales; todas buscan defender un interés partidario o una postura ideológica adoptada de antemano. Por otra parte, son los partidos los que en última instancia decidirán qué propuestas se aprueban y cuáles no. Siendo esto así, lo más razonable sería limitarnos a entender qué reformas son posibles de acuerdo con la posición de cada partido y con su poder de negociación.

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

El presente libro reúne una colección de trabajos de académicos expertos en instituciones políticas, quienes discuten las prin-

cipales propuestas de reforma institucional planteadas por el gobierno y los partidos en México durante 2009 en materia electoral, equilibrio de poderes, sistema judicial, participación política y control de representantes. El objetivo no es elaborar una propuesta de reforma política. Los distintos autores expresan su acuerdo o desacuerdo con ciertas iniciativas, discuten alternativas no consideradas o advierten sobre los posibles efectos inesperados de algunos cambios. Pero estos argumentos no derivan en un listado concreto de reformas a adoptar. El hilo conductor de este libro, el punto de encuentro entre los distintos autores, es de carácter metodológico. En cada uno de los capítulos se hacen explícitos los valores democráticos que debe alcanzar la reforma en cada área, se discute el conocimiento comparado y nacional acerca de los efectos posibles de ciertas instituciones, se presenta un diagnóstico de las instituciones que requieren reforma en el país y, a la luz de los puntos precedentes, se evalúa en forma crítica los cambios institucionales propuestos por los partidos en México. Éstas son herramientas que ponemos a disposición de cualquier persona interesada en estos temas.

Límites y alcances de una reforma política

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

En tanto que siempre se refiere a un cambio de instituciones formales o legales, es poco realista esperar que una reforma po-

lítica pueda resolver de manera directa ciertos problemas sociales y económicos que aquejan a los ciudadanos en las nuevas democracias de América Latina. La pobreza, la desigualdad social, la falta de crecimiento económico, el abuso de poder de las corporaciones económicas, la inseguridad pública y la corrupción tienen generalmente origen en políticas públicas inadecuadas o en fallas estructurales del Estado. La calidad de las políticas públicas o la capacidad de un Estado depende de una complejidad de factores de los cuales las instituciones políticas formales son sólo una parte.

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

Sin duda, los resultados de una reforma institucional afectan significativamente la vida política del país. Existe una percepción generalizada en México, tanto en los medios de comunicación como en la opinión pública, de que el sistema político no funciona adecuadamente, que las políticas públicas que el país requiere han sido postergadas y que la clase política sólo defiende sus privilegios sin atender a los reclamos del electorado. Las propuestas de reforma política presentadas por el gobierno y los partidos desde fines de 2009 buscan en gran medida cambiar esta percepción. Si el cambio es acertado, la reforma podría disminuir la insatisfacción social que hoy genera el sistema político en México. Si no, mantendría las disfunciona-

lidades actuales del sistema y en el peor de los casos contribuiría aún más a la desilusión ciudadana con la política. Precisamente porque estos efectos son relevantes, es necesario que una propuesta de reforma pueda pasar una evaluación crítica en la que se cuestione la razonabilidad de los valores que pretende alcanzar y la relación causal entre los cambios propuestos y la realización de esos valores.

Criterios de evaluación: normativos y empíricos

La evaluación de cualquier iniciativa de reforma política involucra necesariamente criterios normativos (o valorativos) y empíricos. El problema, sin embargo, estriba en que estos criterios no siempre se hacen explícitos, lo cual además de generar confusión, también facilita la manipulación del debate para sostener posiciones tomadas de antemano.

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

Tomemos el caso de la reelección consecutiva de legisladores en México. Uno de los argumentos en favor es que la ausencia de reelección legislativa obstaculiza una carrera legislativa de largo plazo. En contra se argumenta que la reelección genera

oligarquías políticas puesto que otorga ventajas a quienes ya poseen el cargo para perpetuarse en el poder.

En uno y otro caso se está suponiendo que al ser posible la reelección consecutiva, la mayor parte de los legisladores buscaría la reelección y que, al hacerlo, tendrían éxito. Pero ésta es una suposición que no necesariamente se comprueba en el análisis comparado. En promedio, sólo una minoría de legisladores continúa en sus cargos en América Latina, aun cuando se permite la reelección indefinida. Esto es así porque muchos encuentran más atractivo continuar su carrera política en el ámbito local o en la administración federal y porque sólo algunos de los que buscan la reelección efectivamente lo consiguen.

Por otra parte, es frecuente que, de un efecto meramente supuesto, se derive la realización de valores que se presentan como antagónicos. Mientras que quienes están a favor de la reelección argumentan que la continuidad de los legisladores en los cargos permite profesionalizar la carrera legislativa, otros la rechazan por considerar que esta continuidad impide la renovación de los planteles políticos y la alternancia. Sin embargo, no queda claro que tener un cuerpo profesional de legisladores resulte contradictorio con permitir un cierto nivel de rotación en los cargos. Lo anterior se puede lograr haciendo que la reelección sea sujeta a término.

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

El problema de los imperativos complejos de un régimen democrático

Un régimen democrático requiere tanto de un gobierno con capacidad de adoptar decisiones colectivas como de la representación equitativa de las preferencias ciudadanas. Una democracia efectiva y de calidad demanda la existencia de partidos fuertes y de orientación nacional que a su vez permitan cierta participación de los votantes en la selección de candidatos a elección popular. En un régimen democrático es indispensable que los representantes tengan un margen de independencia para adoptar decisiones políticas sin privar a los ciudadanos de canales de participación y de control sobre dichas decisiones.

En un extremo, sin embargo, es imposible que un diseño constitucional democrático pueda satisfacer en plenitud todos estos requerimientos. Cualquier intento de maximizar un principio, implica afectar negativamente otro. De tal forma que es posible obtener un máximo de gobernabilidad sin limitar la representación, partidos extremadamente fuertes sin marginar a los ciudadanos de la vida interna de los partidos ni representantes con un alto grado de independencia sin al mismo tiempo disminuir el control de los gobernantes por los gobernados. Por esta razón, un diseño institucional óptimo en democracia sería aquel que logre un equilibrio entre principios contrapuestos (Shugart, 2001).

Varios de los autores reunidos en este libro discuten este problema. Negretto argumenta que un sistema electoral necesita alcanzar un equilibrio entre gobernabilidad y representación, no sólo porque ambos valores son necesarios en un régimen democrático, sino porque en última instancia resulta falso que se pueda lograr uno a costa del otro. La gobernabilidad supone que se adopten decisiones en forma oportuna y con un costo mínimo, pero también que éstas sean implementadas con el apoyo en la sociedad. Una representación democrática busca

dar cabida a la pluralidad de intereses que existen en la sociedad, al igual que agregar esos intereses de tal manera que se puedan generar coaliciones capaces de tomar decisiones colectivas mínimamente coherentes. De esta manera, ni la gobernabilidad se logra con reglas que distorsionen la representación para forzar la creación de mayorías ni la representación se asegura si la fragmentación que crea el sistema electoral hace excesivamente costosa la adopción de decisiones colectivas o en última instancia impide que éstas se adopten.

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

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

protección de sus derechos. Sin embargo, un acceso demasiado abierto y flexible podría llevar a una parálisis decisoria.

Con respecto a los mecanismos de selección de candidatos, Allyson Benton argumenta que éstos determinan si un legislador sirve a los intereses de su base electoral o a los de los líderes de su partido. Sin embargo, la autora señala que la gobernabilidad democrática resulta afectada negativamente si el diseño institucional induce al legislador a operar exclusivamente en una u otra modalidad. Cuando los legisladores sólo sirven a sus bases electorales, la disciplina de partido se relaja y la colaboración de sus miembros para la aprobación de políticas legislativas se dificulta. En contraste, si los legisladores sólo sirven a sus líderes, los representantes del partido en el Congreso se coordinan y cooperan para aprobar legislación pero pueden sancionar políticas contrarias a los intereses de los votantes. Esto, a su vez, aumenta la antipatía de los votantes con el sistema político y contribuye a la deslegitimación del sistema representativo.

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

El problema de evaluar el efecto de las instituciones

Para lograr un balance entre valores democráticos diversos se precisa conocer también los efectos posibles de las instituciones desde el punto de vista empírico. Realizar esta evaluación implica tomar en consideración varios factores que muchas veces se pasan por alto sin ser sometidos a una evaluación crítica.

Cuando se trata de reformas innovadoras, sobre las que no existen precedentes en el país, el principal recurso para evaluar sus posibles efectos es recurrir a la teoría institucional y al análisis empírico comparado. En esta materia, la ciencia política comparada ha alcanzado significativos avances en las últimas tres décadas. Las teorías y modelos que explican los efectos de las instituciones han crecido en sofisticación analítica y conceptual desde los años ochenta. Esta teoría institucional, por su parte, se ha sometido a una intensa verificación empírica, fruto de la proliferación de bases de datos y del desarrollo de la metodología estadística.

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

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

Por otra parte, el análisis comparado de instituciones puede y debe incorporar aspectos significativos del contexto en el cual éstas funcionan. Los resultados que observamos y que atribuimos a una institución en particular pueden en verdad estar condicionados a la presencia o no de otras instituciones o de ciertas condiciones económicas o sociales. No incluir los efectos interactivos que producen estos factores conduciría a un error de diagnóstico. Por ejemplo, se suele asumir que los diputados elegidos en un distrito uninominal tienden a servir mejor los intereses de los electores del distrito que los diputados elegidos en listas de partido, que sirven sólo a sus líderes. Sin embargo, como señala Allyson Benton en su capítulo, si los candidatos que se postulan en un distrito uninominal son nominados por las cúpulas de los partidos, no hay mayor diferencia entre éstos y los candidatos de lista. También se piensa que la reelección legislativa asegura la rendición de cuentas de los representantes sin tener en cuenta que esto depende del grado de información de los votantes, que a su vez se relaciona con su nivel de educación y de ingreso. Es por tanto difícil lograr ese efecto en contextos de alta pobreza y desigualdad.

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

Bajo ciertas condiciones, el análisis histórico puede ser una alternativa al análisis comparado para la evaluación de los efectos de las instituciones. Un estudio histórico se puede realizar cuando una institución que hoy se propone adoptar existió en el país con anterioridad. Actualmente, por ejemplo, se han hecho propuestas para eliminar la representación proporcional en el Congreso y volver a un sistema de mayoría relativa como existía en el país antes de 1977. También se busca reintroducir la reelección consecutiva de legisladores, que existió en México antes de la reforma de 1933. De esta manera, se podría estudiar el impacto de la regla de mayoría relativa y de la reelección consecutiva de legisladores mientras estuvieron vigentes. El problema de estos estudios, claro está, es que los datos de periodos históricos anteriores pueden no estar disponibles y que aun cuando lo estén, el contexto de aplicación puede ser muy distinto en ambos momentos. Es claro que el México de 2010 es muy diferente al de 1970 o 1930, no sólo respecto al sistema electoral.

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

Cuando los datos comparativos o históricos no se encuentran disponibles, o estando disponibles no brindan evidencia confiable, siempre es posible recurrir a la teoría existente para predecir efectos. Por supuesto, en ausencia de suficiente verificación empírica, la teoría brinda una mera hipótesis acerca de

los efectos esperados de una institución. Sin embargo, es mejor utilizar una hipótesis teóricamente fundada que hacer una estimación subjetiva acerca de los efectos positivos o negativos de una reforma.

El punto central de este análisis no es que exista una metodología “científica” infalible para evaluar los efectos posibles de una reforma institucional, pero sí la posibilidad de realizar un análisis empírico y teóricamente sólido y disciplinado de estos efectos. La forma de hacerlo es complementar el análisis comparativo e histórico disponible con el desarrollo actual de las teorías institucionales. Éste es el objetivo y la contribución principal de este libro.

Los temas de la reforma y la organización del libro

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

Los distintos capítulos de este libro han intentado cubrir los principales puntos de reforma que se han planteado en relación con el funcionamiento del sistema político. Si bien el objetivo principal de cada capítulo es discutir las reformas explícitamente planteadas, varios incluyen en la discusión reformas que no han sido propuestas pero que son potencialmente relevantes en la dimensión de diseño que se analiza. Éste ha sido particular-

TABLA I. Reforma política: principales iniciativas del Poder Ejecutivo y partidos políticos

Tema	Poder Ejecutivo (15-12-09)	PRD, PT y Convergencia (18-02-10)	PRI^a (23-02-10 y 25-03-10)
Composición/ Elección Cámara de Diputados	Sistema mixto con 400 diputados (240 MR y 160 RP)	Representación proporcional con 500 diputados	Sistema mixto con 400 diputados (300 MR y 100 RP)/Eliminación del tope de sobrerrepresentación
Composición/ Elección Cámara de Senadores	Reducción a 96 senadores, electos en 32 circunscripciones estatales con listas abiertas	128 senadores de RP, 96 en 32 circunscripciones estatales y 32 en una circunscripción nacional	Reducción a 96 senadores, 64 de mayoría y 32 primera minoría
Reelección Legisladores	Diputados: 4 periodos de 3 años = 12 Senadores: 2 periodos de 6 años = 12	x	Diputados: 3 periodos de 3 años = 9 Senadores: 2 periodos de 6 años = 12
Reelección presidentes municipales	4 periodos de 3 años = 12	x	x
Elección de Presidente	Mayoría absoluta, elecciones legislativas concurrentes con la posible segunda vuelta	x	x
Candidaturas independientes	A todos los cargos electivos. Aval de 1% del padrón de la demarcación correspondiente	Presidente, diputados y senadores. Aval de 1% de la lista nominal de electores	x
Umbrales	4%	x	x
Iniciativa Ciudadana	A solicitud de 0.1% del padrón electoral nacional	A solicitud de 0.1% de lista nominal de electores y con carácter de preferente	x

TABLA I. Reforma política: principales iniciativas del Poder Ejecutivo y partidos políticos (continuación)

Tema	Poder Ejecutivo (15-12-09)	PRD, PT y Convergencia (18-02-10)	PRI^a (23-02-10 y 25-03-10)
Iniciativa a la Suprema Corte	Limitada a materias de competencia del Poder Judicial	x	x
Iniciativa preferente	Al Ejecutivo, con <i>afirmativa ficta</i> en caso de no pronunciamiento del Congreso al término del periodo y con referéndum en caso de que sean reformas constitucionales	Al Ejecutivo, grupos parlamentarios y ciudadanos	x
Veto y reconducción presupuestal	El Presidente puede observar la Ley de Ingresos y el PEF; el veto se supera por 2/3 de legisladores; en caso de no alcanzar los 2/3 se publica la parte no observada; en caso de no aprobación sigue vigente el del año anterior; si el último día de febrero no ha sido votado un nuevo presupuesto el anterior quedará vigente para el resto del año	El Presidente puede observar el PEF; el veto se supera por mayoría relativa; eliminación del veto de bolsillo; en caso de no aprobación sigue vigente el del año anterior hasta la aprobación del nuevo	En caso de que la Ley de Ingresos y el PEF no sean aprobados en el plazo previsto seguirán vigentes los del año anterior hasta la aprobación del nuevo
Veto parcial	El Ejecutivo podrá promulgar la parte no vetada de una iniciativa de ley cuando el Congreso no alcance a superar el veto parcial	x	x

TABLA I. Reforma política: principales iniciativas del Poder Ejecutivo y partidos políticos (continuación)

Tema	Poder Ejecutivo (15-12-09)	PRD, PT y Convergencia (18-02-10)	PRI^a (23-02-10 y 25-03-10)
Mecanismos de democracia directa	Referéndum para iniciativas preferentes de carácter constitucional	Referéndum derogatorio de reformas constitucionales y leyes. Plebiscito para políticas y obras públicas; vinculatorio con 50% + 1 de participación y mayoría de votos. Revocación de mandato para Ejecutivo federal, estatal y municipal (incluido D.F.)	Consulta popular a solicitud del Presidente, de 2% de los ciudadanos inscritos en el padrón o de 2/3 de los integrantes de ambas cámaras; se excluyen las materias electoral y fiscal; vinculatorio con 50% de participación del padrón y mayoría simple

Otras iniciativas

	PRD	PRI
Ratificación de gabinete	Cámara de Diputados: todos los secretarios con excepción de SRE, SEDENA, Marina y PGR. Senado: SRE, SEDENA y Marina + titulares de las entidades paraestatales que señalen las leyes	Senado: todos los secretarios con excepción de SEDENA y Marina + PEMEX, CFE, CNA, CISEN, CRE, COFETEL, COFECO, Comisión Nacional de Hidrocarburos
Remoción de gabinete	X	Moción de censura a petición de 1/3 de los miembros de alguna de las cámaras en contra de secretarios de Estado y titulares de órganos de la administración pública. Se requiere 2/3 de los votos para remoción
Informe presidencial	X	Informe presidencial por escrito pudiendo emitir un mensaje; cada grupo parlamentario con derecho a expresar su opinión

TABLA I. Reforma política: principales iniciativas del Poder Ejecutivo y partidos políticos (continuación)

Otras iniciativas		
	PRD	PRI
Sustitución del Presidente	×	Sustitución del Presidente en caso de falta absoluta por el Secretario de Gobernación mientras el Congreso llega a una decisión
Juicio político	Denuncia presentada ante Cámara de Diputados, suscrita por ¼ parte de integrantes de cualquier Cámara; denuncia se turna a la Sección Instructora; acordada acusación en Cámara de Diputados se turna a Senado; decisión por mayoría absoluta de sus integrantes presentes. Desaparece declaración de procedencia	Se sustituye el juicio político por moción de censura para los Secretarios de Estado + PEMEX, CFE, CNA, CISEN, CRE, COFETEL, COFECO, Comisión Nacional de Hidrocarburos
Procuraduría General de la República	Titular y Consejo Consultivo (10 integrantes) nombrados por 2/3 de Senado a propuesta de terna de la comisión correspondiente; 5 años y una reelección	PGR y Ministerio Público plena autonomía para poder decidir sobre su organización interna, su funcionamiento y gestión, disciplina, nombramientos y carrera ministerial; Procurador nombrado por 2/3 de Senado, sin injerencia del Ejecutivo
Auditoría Superior de la Federación	Dirigido por un Consejo de 5 miembros elegidos por 2/3 de Cámara de Diputados; periodo de 8 años y con una reelección; independencia técnica; investigar y perseguir los delitos que afecten a la Hacienda Pública	Se eliminan los principios de posterioridad y anualidad de la ASF
Comisión Nacional de Derechos Humanos	Homologar los derechos humanos reconocidos por los tratados internacionales	Se transfiere a la CNDH la facultad de investigación en caso de violación grave de las garantías individuales, con las que actualmente cuenta la SCJN

TABLA I. Reforma política: principales iniciativas del Poder Ejecutivo y partidos políticos (continuación)

Otras iniciativas		
	PRD	PRI
Instituto Nacional de Identidad	x	Se crea el Instituto Nacional de Identidad; crear el Registro Nacional de Población y expedir una identificación oficial para el conjunto de habitantes del país
Veto de bolsillo	El Congreso podrá promulgar las iniciativas aprobadas en caso de que el Ejecutivo no lo haga	x
Plan Nacional de Desarrollo	Facultad a la Cámara de Diputados para discutir, modificar y aprobar el PND	x
Tratados Internacionales y Convenciones Diplomáticas	Facultad a la Cámara de Diputados para aprobar tratados y compartir con Senado aprobación de convenciones diplomáticas	x
Consejo Económico y Social	Como instancia de participación de organizaciones sociales en el sistema nacional de planeación democrática	x

Fuente: Adaptada de Casar (2010). *Nota:*^a Se consideran como propuestas PRI las presentadas tanto en la Cámara de Senadores como de Diputados.

mente el caso de las reformas al Poder Judicial y a los sistemas de selección de candidatos de partido, en donde es menor el número de reformas propuestas.

El primer apartado del libro analiza las reformas dirigidas al sistema electoral e incluye los capítulos de Gabriel Negretto, y de Francisco Javier Aparicio y Javier Márquez. Negretto discute los efectos independientes e interactivos que tienen las elecciones de Presidente y de legisladores, y los ciclos electorales en un

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

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

El tercer apartado cubre la discusión de reformas relacionadas con la selección de candidatos a puestos de elección popular y mecanismos de participación ciudadana. El capítulo de Allyson Benton aborda la selección de candidatos tanto al interior de los partidos como en el momento de la elección. Benton señala las consecuencias inesperadas que tendrían las reformas que pretenden mejorar la rendición de cuentas de los representantes al dejar inalterada la forma en que se eligen actualmente

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

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

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

La principal contribución de este libro, sin embargo, es proveer de herramientas teóricas y empíricas para el análisis crítico del cambio institucional en México. Esta contribución es independiente del tipo de reformas que finalmente se adopten. Por otra parte, como ya ha ocurrido en otras etapas, el cambio institucional nunca es definitivo. Los temas que se abren en un mo-

mento difícilmente se cierran y concluyen para siempre. En este sentido, esperamos que el debate que promueve este libro sirva de referencia no sólo para entender la posible implementación de reformas en el corto plazo sino también para el debate futuro sobre las mismas.

Bibliografía

- Casar, María Amparo. Diario *Reforma*, 25 de febrero de 2010.
- Morgenstern, Scott y Javier Vázquez D'Elia. 2007. "Electoral Laws, Parties, and Party Systems in Latin America". *Annual Review of Political Science* 10:143-168.
- Negretto, Gabriel. 2009. "Paradojas de la reforma constitucional en América Latina". *Journal of Democracy en Español* 1, núm. 1: 38-54.
- Shugart, Matthew Soberg. 2001. "Extreme Electoral Systems and the Appeal of the Mixed-Member Alternative", en Matthew Soberg Shugart y Martin P. Wattenberg (comps.), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press, pp. 25-51.