
La reforma constitucional en México

Apuntes para un debate futuro

■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■

GABRIEL L. NEGRETTO *

Resumen: Desde el año 2000, México enfrenta dos nuevas condiciones políticas: la derrota del PRI en una elección presidencial competitiva y un nuevo presidente sin mayoría en ambas cámaras del Congreso. En esta situación de gobierno dividido, se han propuesto varias reformas constitucionales para promover la gobernabilidad en un sistema de separación de poderes. Mientras algunas reformas pretenden disminuir la probabilidad de que exista un presidente minoritario, otras intentan fortalecer los poderes constitucionales del presidente. Argumento que una estrategia de reforma constitucional viable y deseable debe evitar estos extremos y tratar, en cambio, de crear incentivos que favorezcan la cooperación entre poderes en situaciones en las que el Congreso y la Presidencia están bajo el control de partidos distintos. En este trabajo, discuto los beneficios de una reforma parcial consistente en reglas electorales que fomenten una correspondencia de intereses entre los ciudadanos y sus representantes, y poderes constitucionales que promuevan la coordinación entre el Presidente y el Congreso en el proceso de toma de decisiones y de formación del gabinete.

Palabras clave: reforma constitucional, presidencialismo, gobierno dividido, América Latina, México.

* Gabriel L. Negretto es profesor de ciencia política e investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Ciudad de México. Correo electrónico: gabriel.negretto@cide.edu.

Quiero agradecer a Frances Hagopian, Ignacio Marván, Benito Nacif y Christopher Welna por sus comentarios a una versión anterior de este artículo. También agradezco las observaciones de los participantes a la conferencia State Reform While Democratizing and Integrating: The Political Economy of Change in Mexico After Fox and NAFTA (Kellogg Institute, 18 y 19 de noviembre de 2004) y de dos revisores anónimos de *Política y Gobierno*. Una versión diferente de este estudio será publicado por University of Notre Dame Press en un libro editado por Christopher Welna.

El manuscrito se recibió en febrero de 2006 y fue aceptado para su publicación en abril de 2006. Traducción del inglés de Virgilio Chávez de la Torre.

Constitutional Reform in Mexico. Notes for a Future Discussion

Abstract: Since 2000, Mexican politics has changed in two important ways. First, the PRI's defeat in the 2000 elections has ended a 70-year long one-party system. Second, the president no longer holds a majority in either chamber of a bicameral congress. In what is likely to be a new era of divided government, constitutional engineers proposed a multitude of constitutional reforms to promote good governance under a separation of powers system. While some reforms attempt to decrease the likelihood of minority presidents, others aim at strengthening the constitutional powers of the president. This paper argues that a viable and desirable strategy of constitutional change should avoid these two extremes. Instead, reforms should generate incentives to promote inter-branch cooperation during divided government. This paper discusses the benefits of a partial reform consisting of two parts: 1) electoral rules that promote correspondence between the preferences of citizens and those of policy makers and 2) constitutional powers that encourage coordination between the president and the congress in the process of policy making and cabinet formation.

Keywords: constitutional reform, presidentialism, divided government, Latin America, Mexico.

Desde el año 2000 México ha experimentado dos cambios políticos significativos: la derrota del PRI, partido gobernante durante largos años, en una elección presidencial competitiva, y una nueva Presidencia sin mayoría en ninguna de las dos cámaras del Congreso. Mientras que el primer cambio fue celebrado tanto dentro como fuera del país, el segundo generó una creciente preocupación entre estudiosos y observadores del proceso de democratización en México. A pesar de su popularidad inicial como “el presidente del cambio”, Vicente Fox se vio prontamente involucrado en varios conflictos con el Congreso y fue incapaz de lograr el apoyo legislativo necesario para aprobar varias reformas económicas importantes. Fue en este contexto donde políticos y académicos propusieron modificaciones a la constitución de 1917, a fin de afianzar la gobernabilidad en un sistema presidencial que por primera vez en décadas comenzaba a funcionar en condiciones de pluralismo político.

El objetivo de este artículo es discutir qué tipo de reformas constitucionales pueden mejorar la calidad y el desempeño del régimen presidencial en México y contrastarlas con las iniciativas presentadas por miembros del partido gobernante y de la oposición entre los años 2001 y 2005. Propongo que una estrategia viable y deseable para el cambio constitucional en México no debe enfocarse tanto en incrementar la productividad legislativa del Ejecutivo como en buscar la creación de incentivos para la cooperación entre poderes cuando la Presidencia y el Congreso se hallan bajo el control de partidos diferentes. Bajo esta perspectiva, argumento en favor de una reforma parcial consistente en reglas electorales que promuevan una mejor correspondencia entre las preferencias de los votantes y las de los legisladores y en una distribución de poderes constitucionales que estimule la coordinación entre el presidente y el Congreso en la elaboración de políticas legislativas y en la conformación del gabinete.

Este artículo se organiza de la siguiente manera. En una primera sección se discute de manera crítica los dos modelos de diseño constitucional que han predominado en América Latina durante el siglo xx. En la siguiente sección se discuten algunas desventajas del sistema presidencial mexicano desde el punto de vista de la representación y la coordinación entre poderes. En la tercera sección se discuten los elementos principales de una estrategia de cambio constitucional y se revisan algunas de las reformas constitucionales propuestas a partir de 2001. Al final se incluye una sección breve de conclusiones.

DOS MODELOS DE DISEÑO CONSTITUCIONAL EN AMÉRICA LATINA

La rica experiencia de cambios constitucionales en América Latina es útil como punto de partida para analizar la reforma constitucional en México desde una perspectiva comparada. Desde la independencia, se crearon en la región un promedio de 10.1 nuevas constituciones por país, y un promedio de 5.4 de 1900 a 2000. En términos de diseño, un rasgo común de estos cambios ha sido el alejamiento gradual respecto de la constitución estadounidense,

modelo que inspiró supuestamente a los constituyentes latinoamericanos durante el siglo XIX.¹

La constitución estadounidense creó un sistema de separación de poderes cuyas características centrales son: la elección indirecta del presidente mediante una regla de mayoría relativa, un ciclo electoral mixto y elecciones escalonadas, una cámara de diputados electa por mayoría relativa en distritos uninominales y una segunda cámara compuesta por dos senadores por estado elegidos también por mayoría relativa. Esta constitución se caracterizó, asimismo, por la autonomía relativa del presidente para nombrar y destituir a los ministros del gabinete, y por dar al presidente participación en el proceso legislativo a través de un poderoso veto. Con este diseño, los constituyentes de Filadelfia buscaban crear un equilibrio de poderes tal que ningún actor fuese capaz de concentrar el poder y tomar decisiones colectivas vinculantes de manera unilateral.

Luego de sucesivos cambios y enmiendas constitucionales, pocos países latinoamericanos conservaron a finales del siglo XX un modelo de constitución semejante al estadounidense. La característica más general de estas reformas ha sido, contrariamente al espíritu del precedente de Filadelfia, fortalecer el poder de decisión de los presidentes. Esto se hizo mediante dos estrategias distintas, y en cierto modo alternativas, de diseño constitucional.²

Una estrategia fue fortalecer el poder de los presidentes mediante un sistema electoral restrictivo que minimizara el número de partidos capaces de competir eficazmente por el voto popular y que hiciera altamente probable que el presidente contara con el apoyo de una mayoría legislativa en el Congreso. En su tipo "ideal", este modelo de diseño se funda en reglas electorales restrictivas, tales como la mayoría relativa o la mayoría relativa calificada (es decir, con un umbral mínimo) para elegir presidentes, ciclos electorales concurrentes y con-

¹ Cabe señalar que la "imitación" del modelo de Filadelfia fue casi siempre selectiva. Desde el siglo XIX, una gran parte de los constituyentes hispanoamericanos crearon presidentes más poderosos en términos formales que su contraparte estadounidense y se alejaron de características centrales de aquel modelo, como el federalismo. Véase Negretto (2003).

² Mainwaring y Shugart (1997a) señalan la existencia de variantes similares, aunque no las analizan con perspectiva histórica.

gresos integrados por una sola cámara. Puesto que este diseño maximiza la probabilidad de que el presidente obtenga un fuerte apoyo en el Congreso, sus poderes legislativos formales suelen ser débiles y, en general, limitados a un poder de veto sobre la legislación. Las constituciones que más se identifican hoy día con este modelo son las de Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Una estrategia distinta ha sido fortalecer el poder de los presidentes mediante mayores poderes legislativos formales, en general poderes llamados de “agenda”, que permiten a los presidentes promover cambios legislativos restringiendo las alternativas sobre las cuales deben optar los legisladores o limitando el tiempo de deliberación. Algunos de estos poderes son, entre otros, la iniciativa legislativa exclusiva sobre materias económicas o financieras importantes, la capacidad de imponer un proyecto de presupuesto si el Congreso no decide en un tiempo determinado, las iniciativas urgentes de ley, el referendo vinculante y la capacidad de emitir decretos con contenido legislativo. Junto a estos poderes, esta alternativa de diseño suele incluir reglas electorales permisivas, tales como la mayoría absoluta para la elección de presidentes o ciclos electorales que no son concurrentes, así como congresos bicamerales. Los regímenes presidenciales de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay son quizás actualmente los mejores exponentes de este modelo.

Los estudiosos de los regímenes presidenciales latinoamericanos suelen encomiar el modelo de reglas electorales restrictivas y presidentes débiles (Mainwaring, 1993; Shugart y Carey, 1992; Jones, 1995; Mainwaring y Shugart, 1997a y 1997b). La razón es que este modelo limita, en general, el número de partidos capaces de ganar un porcentaje significativo de la votación popular y hace probable que el partido que gane la presidencia obtenga el apoyo mayoritario o casi mayoritario del Congreso. Según este punto de vista, la posición mayoritaria del partido presidencial en el Congreso reduce la probabilidad de conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo, hace más estables los gabinetes y aumenta la probabilidad de que la democracia sobreviva a pesar de crisis políticas o económicas.

Sin embargo, este diseño adolece de serias fallas cuando se propone como modelo universal. Tal vez un régimen político asentado sobre reglas electorales

restrictivas, dos partidos y gobiernos unificados pueda ser deseable para un país pequeño con relativamente pocas divisiones sociales, culturales y políticas. Pero la situación es distinta en un país grande con una sociedad compleja y plural, donde por lo general se requieren reglas electorales inclusivas, más de dos partidos y un gobierno de coalición multipartidista para canalizar la diversidad de intereses sociales y políticos en competencia. En este contexto, restringir la representación para incrementar la efectividad legislativa del presidente puede tener como precio la insatisfacción generalizada de la ciudadanía ante las políticas públicas aprobadas por los representantes (Colomer y Negretto, 2005).

También es preciso considerar el pasado político de un país, sobre todo en los comienzos de un proceso de democratización. Un gobierno unificado y mayoritario puede ser una opción atractiva cuando la experiencia previa con una democracia consensual y multipartidista haya llevado a conflictos persistentes entre poderes y a la inestabilidad del gobierno o del régimen.³ Pero la situación es diferente en países donde el régimen político predemocrático se caracterizó por gobiernos efectivos pero excluyentes. En este caso, un gobierno democrático unificado podría no marcar una diferencia significativa con el pasado autoritario.⁴

El modelo de reglas electorales permisivas y presidentes fuertes tiene como lógica compensar al Ejecutivo de la probable debilidad que tendrá en el Congreso para implementar su agenda legislativa. Este diseño permite que diferentes intereses partidarios obtengan representación legislativa, pero luego se impide o limita el impacto de esos intereses en la legislación. Cuando los presidentes están investidos con fuertes poderes legislativos unilaterales, tales como decretos de contenido legislativo, referendos vinculantes o iniciativas legislativas urgentes que los legisladores sólo pueden aceptar o rechazar, adquieren la ventaja de definir la agenda legislativa (Negretto, 2004a). Los presidentes establecen los asuntos a discutir, las alternativas y los tiempos de la negociación legislativa, mientras que los legisladores se ven forzados a desempeñar un papel reactivo.

³ La adopción de una regla más restrictiva para elegir al presidente y la eliminación de elecciones intermedias en la reforma de 1998 en Ecuador es probablemente un buen ejemplo de este caso.

⁴ Esto probablemente refleja la situación actual en México, donde el régimen político en vigor desde la década de 1930 se percibe por lo general como decisivo pero altamente arbitrario y excluyente.

Hay riesgos evidentes en otorgar algunos de estos poderes al Ejecutivo. El cambio legislativo podría proceder con poca deliberación y debilitar así los mecanismos de rendición de cuentas horizontal. También puede conducir a cambios de rumbo periódicos en la legislación y afectar la estabilidad de ésta y el estado de derecho.

En último análisis, ambos modelos apuntan al mismo objetivo, a saber, dar mayor efectividad al régimen presidencial, concentrando en el Ejecutivo el poder para elaborar políticas públicas. Cuando las reglas electorales son restrictivas, los presidentes tienen poderes partidarios que les permiten implementar sus agendas legislativas aun cuando cuenten con poderes legislativos relativamente débiles. Cuando los presidentes cuentan con fuertes poderes para establecer la agenda tienen la capacidad de influir en los resultados de las políticas, aunque haya reglas electorales permisivas que disminuyan su capacidad para obtener apoyo partidista en el Congreso.⁵

Ya que las experiencias de otros países con el cambio constitucional tienen influencia a menudo sobre el tipo de institución que se escoge, los constitucionalistas mexicanos deben tener en cuenta los riesgos implícitos en los sistemas que predominan en América Latina. Como veremos, el régimen presidencial en México tiene varias debilidades que pueden afectar el desempeño de su democracia recientemente adquirida. Sin embargo, el remedio no debe centrarse en reforzar los poderes partidarios o los poderes constitucionales del Ejecutivo, sino en crear una correspondencia más próxima entre las preferencias de los ciudadanos y las de los legisladores y en ofrecer incentivos para la cooperación entre poderes cuando la presidencia y el Congreso caigan bajo el control de diferentes intereses partidarios.

⁵ Sobre el contraste y complementariedad entre los poderes partidarios y los poderes constitucionales de los presidentes, véase Mainwaring y Shugart (1997a).

SEPARACIÓN DE PODERES Y PLURALISMO DE PARTIDOS EN MÉXICO

El actual régimen presidencial de México no se ajusta con exactitud a ninguno de los dos modelos descritos anteriormente.⁶ En la dimensión electoral, México tiene una mezcla de reglas restrictivas e inclusivas que, por un lado, ponen límites al número de partidos que son capaces de competir y ganar en las elecciones, pero que, por otro lado, hace improbable que el partido que gane la presidencia obtenga también una mayoría en las dos cámaras del Congreso. En la dimensión de distribución de poderes, el presidente de México tiene fuertes poderes para conformar y conducir el gabinete, pero sus poderes para influir en la elaboración de leyes son relativamente débiles.

El presidente de México es elegido por mayoría relativa para un periodo de seis años y no puede ser reelecto. Los ciclos electorales son mixtos. La Cámara de Diputados se renueva por completo cada tres años y el Senado cada seis, de manera que hay una elección concurrente y una a medio periodo presidencial. Ni los diputados ni los senadores pueden ser reelectos. La fórmula para elegir diputados es un sistema “mixto-mayoritario”, en el cual 300 escaños se asignan a los partidos en distritos uninominales por mayoría relativa y 200 escaños a los partidos en distritos plurinominales por representación proporcional en listas cerradas.⁷ Se eligen tres senadores por estado mediante voto limitado, con dos escaños asignados al partido ganador por una mayoría relativa y un tercer escaño al segundo partido con más votos. La representación proporcional en un único distrito nacional se usa para elegir a 32 senadores adicionales.

En términos de poderes de gobierno, el presidente de México tiene la capacidad de nombrar y destituir discrecionalmente a los ministros del gabinete y otros altos funcionarios del gobierno. También nombra al Procurador General y a los magistrados de la Suprema Corte con la aprobación del Senado. Pero

⁶ La constitución de 1917 se modificó en varias ocasiones durante la era del PRI para introducir cambios importantes, particularmente en la dimensión electoral. Más adelante me referiré a algunos de éstos.

⁷ Los sistemas electorales mixtos son aquéllos en los que los escaños son asignados a candidatos individuales en circunscripciones uninominales y a listas de partido en circunscripciones plurinominales. Véase Shugart y Watenberg (2001). Estos sistemas mixtos son proporcionales cuando los escaños de mayoría se restan del número total de escaños asignados a los partidos de acuerdo con la fórmula proporcional, y mayoritarios cuando simplemente se suman ambos tipos de escaños.

mientras que el presidente puede destituir con libertad al Procurador General, los magistrados de la Suprema Corte tienen un periodo fijo de 15 años en su puesto.

En la arena legislativa, el presidente sólo posee un poder de veto que, para ser superado, requiere la votación de dos tercios de los miembros presentes en cada cámara. Como veremos más adelante, ha sido materia de interpretación el que este veto se aplique a la aprobación del presupuesto anual. La constitución mexicana no otorga al presidente ningún tipo de poder de agenda; tiene la capacidad de enviar iniciativas de leyes, pero carece de instrumentos para forzar a los legisladores a someterlas a votación. El Ejecutivo tiene la iniciativa exclusiva para presentar el presupuesto, pero los diputados pueden enmendar libremente su propuesta. En México no existe ni siquiera la capacidad unilateral para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias para deliberar sobre propuestas del presidente, un moderado poder de agenda que incluyen la mayoría de las constituciones latinoamericanas.⁸

Con elecciones equitativas y un sistema competitivo de partidos, el régimen presidencial mexicano funciona ahora de conformidad con la intención de los constituyentes de 1917, esto es, mediante una forma consensual de gobierno. El predominio de un solo partido, que caracterizó al régimen mexicano durante al menos cinco décadas, se colapsó esencialmente en 1997. En las elecciones intermedias de ese año, el partido del presidente perdió por primera vez la mayoría en la Cámara de Diputados. En la elección presidencial y legislativa del año 2000, ni el partido del presidente ni ningún otro partido obtuvo la mayoría en ninguna de las cámaras del Congreso. Entre 1997 y 2003, el número efectivo de partidos legislativos ha sido, en promedio, de 2.86 en la Cámara de Diputados y de 2.5 en el Senado. Durante el mismo periodo, los dos partidos más grandes obtuvieron, en promedio, 78% de los escaños de la Cámara de Diputados y 84% de los escaños del Senado. En las elecciones presidenciales de 1994 y de 2000, el número efectivo de candidatos fue de 2.8, con los dos competidores principales compartiendo 75 y 79% del voto popular, respectivamente.

⁸ El presidente sólo convoca a sesiones extraordinarias del Congreso si cuenta con la aprobación previa de la Comisión Permanente. Sin embargo, entre 1917 y 1923 el presidente de México sí tenía la capacidad unilateral para convocar a sesiones extraordinarias del Congreso. Agradezco a Ignacio Marván por señalarme esto.

Estos niveles de competencia entre partidos señalan que México puede estar en camino de consolidar, ya sea un sistema de dos partidos y medio o un sistema multipartidista moderado.⁹ Este nivel de competencia partidaria, la elección de dos cámaras legislativas y la renovación de la Cámara de Diputados a la mitad del periodo presidencial hacen altamente improbable que el partido que gane la presidencia pueda obtener o mantener el apoyo de una mayoría en ambas cámaras de la legislatura. Por esta razón, es posible predecir que las presidencias en minoría y los gobiernos divididos serán probablemente un rasgo prominente de la democracia mexicana en los años por venir.

Este pluralismo debe ser bienvenido en un país donde, por décadas, las decisiones se adoptaban de manera unilateral y discrecional por un único partido. También plantea, por supuesto, nuevos desafíos. El más obvio es cómo lograr la cooperación entre el Ejecutivo y el Congreso cuando ambas ramas se hallan controladas por distintos intereses partidarios.

A pesar de la creciente competencia partidaria desde fines de la década de 1990, los presidentes mexicanos han mantenido un papel importante como creadores de políticas públicas. Entre 1997 y 2000 y entre 2000 y 2003, por ejemplo, la tasa de éxito de las iniciativas legislativas del Ejecutivo era todavía muy alta, de 87.5 y 82%, respectivamente.¹⁰ Sin embargo, estas cifras no tienen en cuenta la legislación que los presidentes no enviaron al Congreso, anticipando que sería derrotada; tampoco considera la importancia ni la naturaleza de las iniciativas aprobadas frente a las que no lo fueron.

Sin mayoría partidista en el Congreso, el presidente de México ha enfrentado obstáculos para obtener la aprobación legislativa de cambios que no brindan claros beneficios electorales a los partidos de oposición. Éste parece ser el caso de las reformas económicas de segunda generación, cuyos beneficios colectivos

⁹ Un sistema de partidos puede caracterizarse como de dos partidos y medio cuando los dos partidos principales comparten entre 80 y 95% de los votos (o escaños), y multipartidista cuando comparten menos del 80% de los votos (o escaños). Véase Siaroff (2003).

¹⁰ Esta tasa de éxito, sin embargo, corresponde a un número mucho menor de iniciativas propuestas por el presidente. En las últimas dos legislaturas en las que el PRI obtuvo mayoría (1991-1994/1994-1997), las iniciativas del presidente constituyeron más de 70% del volumen de la legislación. Sin embargo, la legislación propuesta por el Ejecutivo llegó sólo a 20.4% del número total de iniciativas aprobadas por la Cámara de Diputados entre 1997 y 2000. Véase Lehoucq, Negretto, Aparicio, Nacif y Benton (2005).

son inciertos y remotos, pero cuyos efectos inmediatos son impopulares o afectan importantes intereses corporativos. En 2001, por ejemplo, el presidente Fox no pudo lograr la aprobación de una reforma fiscal que establecía un incremento de 15% al impuesto sobre el valor agregado. Otra propuesta similar tampoco fue aprobada en 2003. Algunas iniciativas legislativas importantes, tales como la reforma eléctrica y energética, fueron sometidas por el Ejecutivo, pero nunca se sometieron a votación en el Congreso. Otras, como la reforma laboral, ni siquiera fueron enviadas, dada la probable resistencia que enfrentarían en la legislatura.

Si la efectividad legislativa fuera la única meta por lograr en un régimen democrático, la reforma constitucional en México podría enfocarse ya sea a reforzar los poderes partidarios del presidente o a reforzar sus poderes legislativos. Sin embargo, por las razones indicadas antes, ninguna de estas rutas sería deseable. El desempeño democrático también se ve afectado por la manera como el sistema electoral canaliza las preferencias electorales de los votantes hacia el proceso de creación de las políticas públicas y por la manera como la asignación de poderes constitucionales hace posible la cooperación y coordinación entre poderes en condiciones de pluralismo partidista. La constitución mexicana muestra debilidades significativas en estas dos dimensiones.

En la dimensión electoral, la constitución mexicana contiene reglas que impiden una correspondencia cercana entre las preferencias de los ciudadanos y las de los legisladores y hacen difícil la adaptación del régimen político a circunstancias cambiantes. Mientras que la fórmula para elegir al presidente permite la elección de candidatos con poco apoyo popular, un periodo presidencial relativamente largo puede incrementar la rigidez del régimen en caso de una crisis política. El sistema para elegir diputados y senadores distorsiona el papel representativo de cada cámara y la proscripción de la reelección legislativa crea una legislatura de *amateurs* y priva a los votantes del poder para hacer rendir cuentas a los legisladores.

En la dimensión de la distribución de poderes, las deficiencias potenciales del régimen presidencial mexicano son la participación de los presidentes en la creación de políticas públicas mediante poderes meramente reactivos y la falta

de control del Congreso en la formación y mantenimiento de los gabinetes. Estos dos aspectos hacen improbable la cooperación entre los poderes cuando el partido del presidente no alcanza la mayoría legislativa en el Congreso bicameral.

En la siguiente sección propondré una serie de reformas constitucionales que podrían ayudar a superar las diferencias señaladas y las contrastaré con algunas de las propuestas de reforma más importantes a la constitución mexicana presentadas desde 2001. Estas propuestas han sido introducidas a título individual por el presidente Fox, miembros de su partido y miembros del PRI y del PRD, sin constituir en general un programa coherente con respaldo oficial de los partidos. Dichas propuestas, sin embargo, nos dan una idea de la orientación general de los partidos en esta etapa y nos permiten vislumbrar posiciones futuras. La discusión se organiza alrededor de dos dimensiones de reforma: el sistema electoral y la distribución de poderes entre el presidente y el Congreso.

EL SISTEMA ELECTORAL

Las elecciones presidenciales

La fórmula de mayoría relativa para elegir presidentes ha sido recomendada con frecuencia por los estudiosos de los regímenes presidenciales con el argumento de que estimula la formación de dos grandes bloques de partidos, uno que respalda la candidatura del partido en el poder y otro que respalda a su principal contrincante (Shugart y Carey, 1992, p. 209; Jones, 1995). Cuando se forman dos grandes partidos o coaliciones que comparten, digamos, 85% del voto popular, el gran beneficio de la regla de mayoría relativa es que permite a los votantes identificar a los gobiernos futuros y producir ganadores con amplio apoyo popular, por lo general mayor al 45%. Además, si la elección presidencial es concurrente con la elección legislativa, es probable que el partido que gane la presidencia obtenga también el apoyo de una mayoría en la legislatura.

Sin embargo, el problema de esta recomendación es que, aunque la regla de mayoría relativa suele reducir a dos el número de candidatos presidenciales

viables, de ninguna manera lo garantiza sistemáticamente.¹¹ Para que haya competencia entre sólo dos candidatos presidenciales principales con la regla de mayoría relativa, se requieren usualmente dos condiciones: la primera es que exista una expectativa compartida de que uno de los candidatos llevará una ventaja considerable en la elección; la segunda es que los partidos que se oponen al candidato favorito tengan la capacidad efectiva de coordinarse en la nominación de un candidato compartido. En esta situación, un tercer candidato potencial que decidiera ir solo se retiraría antes de la elección o, si persistiera en la competencia, los votantes lo abandonarían el día de la elección para no desperdiciar sus votos.¹²

Sucede que en el mundo real no siempre se sabe de antemano quién llevará la delantera en la elección. O si existe una relativa certidumbre al respecto, podría ocurrir que los partidos que se oponen al candidato favorito fracasen en coordinarse para nominar a un solo candidato, sea por razón de diferencias ideológicas o por disputas entre facciones. Lo importante es que, en cualquiera de estas circunstancias, la competencia electoral puede fragmentarse entre varios candidatos a pesar de la existencia de una regla de mayoría relativa. Y cuando esto ocurre, la regla de mayoría relativa puede llevar a resultados muy poco deseables.

Uno de esos resultados es que el ganador de la contienda sea alguien con muy bajo nivel de apoyo popular y cuya diferencia en votos respecto del segundo más votado sea ínfima. O lo que es peor, que el ganador por una mayoría relativa sea la opción menos preferida por la mayoría de los votantes que hayan votado por los candidatos de los otros partidos.¹³

¹¹ Utilizando una muestra de 30 elecciones presidenciales por mayoría relativa en países latinoamericanos, Shugart y Taagepera (1994, pp. 323-348) encontraron que en 16.7% de los casos la regla de mayoría relativa condujo a una fragmentación de la competencia partidaria. Cox (1997) proporciona una explicación analítica para los casos en los que la regla de mayoría relativa en circunscripciones uninominales puede no limitar a dos el número de partidos que compiten y ganan votos en elecciones.

¹² En principio, un político instrumentalmente racional no entraría en la contienda si previera su derrota. Sin embargo, el político puede decidir participar si aspira a construirse una reputación de largo plazo. Véase Cox (1997).

¹³ En otras palabras, la regla de mayoría relativa hace posible la elección de un “perdedor Condorcet”; esto es, un candidato que podría perder contra cualquier otro contendiente en una votación por pares. Véanse Colomer y Negretto (2005) y Negretto (2004b).

En la elección presidencial de 2000, Fox, del PAN, ganó con 42.5% del voto popular, seguido por Labastida del PRI con 36.1%, y Cárdenas del PRD con 16.6% del voto. La diferencia entre el segundo y el tercer lugar indica que la regla de mayoría relativa efectivamente promovió algún grado de voto estratégico entre los votantes que no quisieron desperdiciar sus votos en el candidato del PRD.

No obstante, dada la existencia de tres partidos importantes en México, no es difícil imaginar una elección presidencial en la que el candidato más votado reciba menos de 40% del voto popular y gane con un margen muy estrecho de diferencia sobre el siguiente candidato.¹⁴ Esto podría llevar a un sentimiento de frustración entre muchos votantes y a disputas partidistas sobre los resultados electorales, situación muy peligrosa para un país como México, donde la práctica de elecciones limpias y confiables apenas comenzó a arraigarse recientemente.

Una alternativa que podría evitar estos problemas es la regla de mayoría absoluta para elegir presidente, que es hoy día una regla favorecida por la mayoría de los países de la región.¹⁵ La ventaja principal de esta fórmula es evitar que haya ganadores con escaso apoyo popular y prevenir el triunfo de candidatos repudiados por más de la mitad de los votantes. Pero tiene varios defectos. El principal es que proporciona a los partidos pequeños un poderoso incentivo para proponer candidatos presidenciales, aunque éstos no tengan posibilidad real de ganar la elección.

Con la regla de mayoría absoluta (ya sea en una segunda vuelta en elecciones o en el Congreso) los partidos pequeños suelen presentar candidatos de manera individual. Esto lo hacen o bien para capturar una porción significativa del voto popular y así ejercer influencia sobre la elección final en la segunda vuelta o, si se llevan a cabo elecciones legislativas concurrentes, para aumentar el caudal de votos del partido para los candidatos al Congreso.¹⁶ De esta

¹⁴ Al escribir estas líneas (marzo de 2006) varias encuestas señalan una intención de voto en la que el margen de diferencia entre el primero y el segundo candidato es de alrededor de 10% (40-30) mientras que la diferencia entre el segundo y el tercero es de alrededor del 5% (30-25). Un leve descenso del favorito y un leve repunte del segundo bien podrían producir un resultado cercano al señalado.

¹⁵ Para una explicación acerca de la sustitución gradual de reglas de mayoría relativa para elegir presidentes por reglas de mayoría absoluta durante las últimas dos décadas, véase Negretto (2006a).

¹⁶ Esto último es así porque la elección presidencial suele tener un "efecto de arrastre" sobre la elección legislativa.

manera, la mayoría absoluta suele favorecer contiendas multipartidistas y crear gobiernos de presidentes minoritarios (véase Shugart y Taagepera, 1994).

La mayoría relativa calificada es una fórmula intermedia.¹⁷ Se asemeja a la mayoría relativa en que establece un umbral mínimo de votos, inferior al 50%, para ganar en la primera ronda (umbral que en la práctica histórica ha llegado a ser tan bajo como 33%). Pero también se asemeja a la mayoría absoluta, que lleva implícita la posibilidad de celebrar una segunda ronda electoral en caso de que ningún candidato sobrepase el umbral mínimo.

Algunas versiones de esta fórmula pueden ser capaces de conservar los beneficios de las alternativas extremas minimizando al mismo tiempo sus desventajas. Un ejemplo es la fórmula que establece dos umbrales complementarios para ganar en la primera vuelta; un umbral mínimo de 40% y un margen mínimo de diferencia de 10% entre los votos populares obtenidos por el puntero sobre el siguiente contendiente.¹⁸ Este sistema, vigente en la actualidad en Argentina y Ecuador, evita tener un ganador con un bajo porcentaje de votos populares y un ganador sin una ventaja clara sobre el segundo candidato con más votos.¹⁹ Además, si la fragmentación de la contienda política imposibilita un claro ganador en la primera vuelta por la razón que sea, la segunda vuelta de votación, como en el método de mayoría de doble vuelta, evitaría la posibilidad de elegir la alternativa menos preferida por la mayoría de los votantes (Negretto, 2004b).

Ni el presidente ni los legisladores de ninguno de los principales partidos han presentado propuestas para cambiar la fórmula para elegir al presidente.²⁰ Esto puede deberse a que, en las condiciones actuales de la contienda política, todos los partidos consideran que la regla de mayoría relativa les brinda una

¹⁷ Sobre los orígenes de esta fórmula en Costa Rica, véase Lehoucq (2004).

¹⁸ En términos prácticos, esta fórmula funcionaría como la “regla de doble complemento” propuesta por Shugart y Taagepera (1994).

¹⁹ En Argentina, sin embargo, un candidato presidencial puede ganar también si obtiene más de 45% de la votación en la primera vuelta. En este caso, no se requiere un margen mínimo de diferencia de votos sobre el segundo candidato más votado.

²⁰ No obstante, el tema se ha debatido en diversos foros académicos y políticos. Véase, por ejemplo, la propuesta de una segunda vuelta electoral en Muñoz Ledo (2001, pp. 142-143).

oportunidad relativamente equitativa de ganar la presidencia. Pero esta percepción puede cambiar drásticamente si la competencia se fragmenta aún más o si las elecciones presidenciales futuras producen resultados decepcionantes para los votantes y entre los líderes partidarios. Por ello, es oportuno reflexionar desde ahora sobre los méritos que tendría una fórmula de mayoría relativa calificada, tanto sobre la regla actual como sobre su principal alternativa, la mayoría absoluta.²¹

Elecciones para el Congreso

Aunque a menudo se lo considera como un compromiso entre la mayoría relativa y la representación proporcional, el sistema electoral para elegir diputados en México, vigente desde 1986, es en realidad un sistema segmentado que utiliza dos fórmulas distintas para traducir los votos populares en escaños legislativos.²² Los 200 escaños de lista asignados por representación proporcional no compensan en realidad el efecto mayoritario que tiene la distribución de 300 escaños por mayoría relativa en circunscripciones uninominales. En estos distritos, los votantes depositan un solo voto que automáticamente cuenta para la asignación de escaños provenientes de los distritos plurinominales. En el conteo final, cada partido recibe una participación total de escaños que resulta de la suma de los dos conjuntos de escaños.

Con este sistema, el partido con mayor capacidad para ganar la mayoría de los distritos uninominales puede obtener un número desproporcionado de escaños. Este partido ha sido tradicionalmente el PRI, cuya sobrerrepresentación (esto es, la diferencia entre los votos y los escaños obtenidos) en las elecciones

²¹ Hay, por supuesto, otras fórmulas para elegir presidente, como el voto alternativo. Sin embargo, lo que pongo a consideración son las fórmulas mejor conocidas por políticos y constitucionalistas.

²² Los orígenes del sistema mixto pueden encontrarse en la reforma electoral de 1977, que creó 300 circunscripciones uninominales asignadas por mayoría relativa y 100 escaños compensatorios distribuidos de acuerdo con una fórmula de representación proporcional de cuota Hare. La reforma electoral de 1986 incrementó el número de diputados electos por representación proporcional de 100 a 200 e incrementó el tamaño total de la Cámara de 400 a 500. Otros aspectos del sistema electoral han cambiado desde entonces, tales como la “cláusula de gobernabilidad”, que proporcionó una mayoría absoluta en la Cámara al ganador de la mayoría relativa. En 1996 se estableció un límite máximo a la sobrerrepresentación (8%) y un número máximo de escaños (300) que puede ganar el partido mayoritario. Sobre modificaciones al sistema electoral en México, véanse Díaz-Cayeros y Magaloni (2004) y Saltiel Cohen (n.d.).

de 1994, 1997 y 2000 fue, respectivamente, de 9.9, 5.6 y 7.1. Esto no es sorprendente, ya que el actual sistema electoral fue pensado originalmente para disminuir las barreras de entrada a partidos de oposición sin poner en riesgo el predominio del partido mayoritario (Díaz-Cayeros y Magaloni, 2004).

Una reforma relativamente menor podría eliminar el sesgo actual que favorece al partido dominante en comicios uninominales. Para esto, se requerían dos cambios. Primero, todos los escaños deberían asignarse de acuerdo con la fórmula de representación proporcional aplicada en distritos plurinominales. Segundo, el conteo final de escaños debería calcularse restando el número de escaños de mayoría ganados por cada partido del número total de escaños al que tiene derecho cada partido de acuerdo con la fórmula proporcional. La proporcionalidad del sistema podría también reforzarse si la boleta se dividiera para permitir dos votos a los votantes, uno para los escaños de mayoría y otro para los escaños de lista. Con estos ajustes, el sistema para elegir diputados en México mantendría los beneficios de un voto personalizado sin que, al mismo tiempo, se desvíe de la proporcionalidad.²³ Un sistema electoral similar, inspirado por el sistema alemán, se utiliza actualmente en Bolivia y Venezuela.

No ha habido propuestas de legisladores para reformar el sistema electoral en esta dirección. De hecho, en un sentido opuesto al sugerido, el diputado Rodríguez Lozano del PRI y el senador Sheffield Padilla del PAN han presentado iniciativas al Congreso para reducir el número de diputados electos por representación proporcional de 200 a 100. Un cambio como éste lógicamente podría incrementar la desproporción existente entre escaños y votos en favor del partido más grande. Sin embargo, no queda claro cuánto apoyo podría recibir finalmente una reforma de este tipo por parte de los legisladores, en particular entre los diputados de partidos diferentes al PRI, que fueron quienes más se beneficiaron con la introducción de la fórmula proporcional a finales de la década de 1970.

Desde la inclusión en 1996 de 32 senadores electos por representación proporcional en un distrito nacional único, tanto el Senado mexicano como la Cá-

²³ Como cada partido puede tener una fracción de escaños que se aproxime estrechamente a su participación del voto popular, no habría necesidad de establecer un límite máximo para la sobrerrepresentación.

mara de Diputados han utilizado dos fórmulas distintas e independientes para elegir a los legisladores. El uso de una fórmula de representación proporcional distorsiona los principios de representación del Senado. La razón de ser de una segunda cámara en un país federal como México consiste en representar los intereses territoriales de los estados. Sin embargo, con la adición de senadores electos por representación proporcional, la segunda cámara incluye una forma de representación ajena a ésta y que ya está presente en la Cámara de Diputados. Esto crea una duplicación innecesaria en la composición política de ambas cámaras y priva al Senado de su papel específico como cuerpo representativo de los intereses estatales. Debe notarse también que la inclusión de los senadores de representación proporcional ha hecho más numeroso lo que se supone que debe ser un cuerpo relativamente pequeño. Con un total de 128 senadores, México tiene en la actualidad la cámara alta más numerosa de América Latina.²⁴

Puesto que la incorporación de los senadores de representación proporcional otorgó a los partidos, sobre todo al PAN y al PRD, mayores espacios para competir electoralmente, no es de sorprender que se hayan presentado pocas propuestas para eliminarlos.²⁵ Sólo el diputado Rodríguez Lozano del PRI presentó una propuesta en esa dirección en marzo de 2001. Esto es consistente con los intereses partidistas del PRI que, como partido con un apoyo relativamente uniforme en todo el país, cuenta ya con una ventaja en las elecciones por mayoría relativa para el Senado.

Periodos

Junto con México, sólo Chile y Venezuela (después de la reforma de 1999) tienen un periodo presidencial de seis años.²⁶ La mayoría de los países cuyas

²⁴ Con una población total de 180 millones (80% más que México) y 27 estados, cada uno representado por tres senadores electos por mayoría relativa, Brasil cuenta con un senado de 81 miembros.

²⁵ Después de la incorporación de los senadores de representación proporcional, el PRD pasó de una fracción de 6.2% de los escaños en el Senado en 1994 a 12.5% en 1997. El PAN aumentó de 19.5% en 1994 a 25.8% en 1997 y a 35.9% en 2000. El PRI mantuvo la mayoría absoluta en 1997, pero sólo alcanzó la mayoría relativa en 2000.

²⁶ Una modificación constitucional en 1928 extendió el periodo presidencial en México de cuatro a seis años.

constituciones tenían periodos presidenciales de seis o más años los redujeron a periodos de cinco o cuatro años durante el siglo xx. Hay varias razones para celebrar este cambio. Como lo han señalado atinadamente los “críticos” del presidencialismo, un periodo presidencial fijo vuelve particularmente vulnerable el régimen presidencial cuando el presidente ha perdido el apoyo político y popular en el contexto de una crisis económica o política profunda (Linz, 1990a; Linz y Valenzuela, 1994).

Obviamente, este riesgo aumenta cuanto más largo es el periodo presidencial, en particular si la constitución, como en el caso de México, carece de un mecanismo claro y eficiente para reemplazar al presidente en la eventualidad de una terminación prematura del periodo presidencial. De 1978 a 2003, varios presidentes latinoamericanos fueron incapaces de cumplir el término de sus mandatos constitucionales a causa de levantamientos sociales, procesos de juicio político o amenazas de golpe de estado (Negretto, 2006b). Quienes debatan en el futuro la reforma constitucional en México deben tener en cuenta estos precedentes y acortar el periodo presidencial a cuatro o cinco años, creando también un mecanismo claro y expedito para reemplazar al presidente en el caso de una terminación prematura del periodo constitucional por muerte o por una renuncia forzada.²⁷ Aunque existen iniciativas para la creación de mecanismos para reemplazar al presidente en casos de ausencia permanente o temporal, no hay propuestas formales para la reducción del periodo presidencial.

En contraste con el periodo presidencial relativamente largo, en México los diputados son electos para uno de los periodos más cortos de toda América Latina. Sólo El Salvador tiene un periodo constitucional tan corto como tres años para los diputados.²⁸ Pero a diferencia de los diputados salvadoreños, los dipu-

²⁷ La adopción de un periodo presidencial de, por ejemplo, cuatro años, debería llevar a reconsiderar otros asuntos relacionados, tales como los ciclos electorales. En este sentido, ante un periodo presidencial más corto, sería conveniente eliminar las elecciones intermedias. Además, un periodo presidencial de cuatro años puede llevar a los reformadores a reconsiderar la posibilidad de eliminar la proscripción absoluta de la reelección presidencial consecutiva por una única vez, como sucede en Estados Unidos.

²⁸ Sólo la constitución ecuatoriana de 1979 establecía un periodo constitucional más corto: de dos años para los diputados provinciales. En contraste, la constitución de 1998 creó un periodo único de cuatro años tanto para los diputados provinciales como para los nacionales.

tados mexicanos no pueden ser reelectos en periodos consecutivos. Esto crea una fuerte asimetría entre el poder de negociación de los legisladores y el del presidente. Aunque el presidente mexicano tampoco puede reelegirse, tiene un horizonte temporal más largo que puede usar en su favor. En un periodo de tres años, los diputados se ven obligados a permanecer como “generalistas”, sin la oportunidad de especializarse en diferentes áreas de la legislación. Esto debilita la capacidad del Congreso para hacer propuestas de cambio en áreas técnicamente complejas e impide un control adecuado de las iniciativas originadas por el poder Ejecutivo.

La proscripción de la reelección legislativa consecutiva, que actualmente sólo Costa Rica comparte con México, se estableció en 1933, con el propósito de alinear las preferencias de los diputados y senadores con las de los líderes partidistas en el proceso de construcción de un partido hegemónico y jerárquico (Nacif, 1995; Weldon, 1997). Esta regla es sumamente disfuncional en el actual escenario democrático, pues crea una legislatura de *amateurs* y priva a los votantes de la capacidad de penalizar o premiar a los diputados en elecciones subsecuentes.

El número de propuestas que permiten la reelección consecutiva de los legisladores da la impresión de que esta reforma goza de un amplio apoyo entre los dirigentes partidarios y los legisladores. Tanto el presidente Fox como legisladores del PRI, PAN y PRD presentaron, con distintos matices, propuestas en este sentido. Sin embargo, el número de iniciativas no refleja el grado real de apoyo que existe para la reelección consecutiva de los legisladores entre partidos y dentro de ellos. En una votación reciente, por ejemplo, la mayoría del Senado, compuesta en su mayor parte por legisladores del PRI, rechazó una enmienda constitucional que habría eliminado la proscripción para la reelección inmediata de legisladores.²⁹

Varios factores podrían explicar este voto, tales como la influencia de los líderes partidarios del PRI, que probablemente perciben que la reelección legislativa reduciría su poder tradicional para imponer disciplina a los legisladores, o el hecho de que los senadores gozan de un periodo más largo en el cargo que

²⁹ Véase “Frena PRI en Senado reelección”, *Reforma*, 10 de febrero de 2005.

los diputados y, por tanto, tienen menos urgencia de reelegirse. Sin embargo, parece que la percepción negativa de la reelección legislativa entre los afiliados al PRI y los votantes en general fue uno de los factores principales para explicar el voto del Senado. Según encuestas que circularon entre los senadores en el tiempo de la votación, 77% de la población estaba en contra de la reelección consecutiva de los legisladores.³⁰ En este escenario, es difícil pensar que algún partido tenga interés en aparecer públicamente como el principal promotor de la reelección legislativa.

DISTRIBUCIÓN DE PODERES

Legislación

Siguiendo el modelo estadounidense, la constitución mexicana hace del presidente un colegislador mediante lo que se llama un veto “en bloque”, que consiste en la capacidad de impedir un cambio legislativo oponiéndose a la sanción de un proyecto de ley en su totalidad.³¹ Este veto, sin embargo, sólo proporciona al presidente un poder efectivo cuando la legislación vigente se halla más próxima a sus preferencias que el cambio legislativo propuesto. Esto quiere decir que, a menos que su partido tenga el apoyo de una mayoría en el Congreso, un presidente reformista dotado tan sólo de un poder de veto puede tener escasa influencia sobre el proceso de creación de leyes.

Como se indicó anteriormente, varios presidentes latinoamericanos adquirieron diversos poderes proactivos o de agenda durante el siglo xx. Algunos de estos poderes, como la capacidad para emitir decretos con contenido legislativo o proponer referendos vinculantes, pueden tener consecuencias negativas para la legitimidad y estabilidad de la legislación, porque delegan en el Ejecutivo la capacidad para tomar decisiones discrecionales o sujetas a una escasa deliberación. Pero otras formas de poderes de agenda, comunes tanto a los re-

³⁰ Véase “Pactan priístas ir contra reelección”, *Reforma*, 9 de febrero de 2005.

³¹ La denominación veto “en bloque” o total se utiliza para diferenciarlo del llamado veto “parcial”, que faculta al presidente a oponerse a la sanción de un proyecto de ley sólo en parte. En ocasiones, la constitución faculta al presidente a promulgar las partes no observadas del proyecto.

gímenes presidenciales como a los parlamentarios, pueden favorecer en realidad la cooperación entre poderes para la elaboración de políticas públicas.

Un instrumento para alcanzar esta forma de cooperación es el poder para someter “iniciativas urgentes” al Congreso. Variantes de este procedimiento han sido incorporadas a las constituciones de Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. La característica común de las iniciativas urgentes es que otorgan al presidente la capacidad de obligar a los legisladores a votar iniciativas importantes dentro de un cierto límite de tiempo. En ausencia de aprobación del Congreso, el resultado puede ser el *statu quo* anterior, la propuesta presidencial o una versión enmendada de ella, dependiendo de si el Congreso puede enmendar las propuestas presidenciales y si la aprobación de estas propuestas requiere la votación explícita de los legisladores. La versión más poderosa, por supuesto, sería una iniciativa urgente que sólo pueda ser aceptada o rechazada por el Congreso y que se convierta en ley dentro de un periodo definido constitucionalmente en caso de inacción.

El régimen presidencial de México podría beneficiarse de este instrumento, aun en su versión más débil, en la que el Congreso sólo está obligado a emitir una decisión dentro de un límite de tiempo, ya sea aceptando, enmendando o rechazando la propuesta presidencial. De esta manera, los legisladores estarían obligados a fijar una postura pública sobre cuestiones importantes sin perder su capacidad de intervenir en el proceso legislativo. Sencillamente eliminaría la posibilidad de que las reformas importantes mueran en comité sin someterlas a voto en el pleno o que los legisladores impongan una demora excesiva a la decisión final. Para prevenir el abuso de este instrumento por parte del presidente, la constitución podría establecer un número limitado de veces en las que el Ejecutivo pueda enviar una iniciativa urgente, ya sea durante todo el periodo de sesiones del Congreso o durante el periodo presidencial. Puesto que es el presidente quien solicita el tratamiento urgente de la iniciativa, la provisión podría incluir también la posibilidad de que el Congreso rechace la petición por mayoría calificada.³²

En marzo de 2004, el diputado del PAN Alvarado Elías Loredó impulsó una

³² Esta medida existe, por ejemplo, en la constitución paraguaya de 1992 (Art. 210).

propuesta de enmienda constitucional para la introducción de iniciativas urgentes. Sin embargo, tal como fue presentada, la iniciativa deja sin regular aspectos esenciales de este instrumento. En primer lugar, no establece un término definido constitucionalmente durante el cual el Congreso deba someter a votación la propuesta. Tampoco especifica si el Congreso puede introducir enmiendas o simplemente votar a favor o en contra de la propuesta, ni el resultado que se derivaría de no tomar acción alguna. Como mínimo, la constitución debe establecer un límite de tiempo y el número de veces que una iniciativa urgente puede ser presentada por el presidente.

Un área importante de la legislación que también requiere revisión es la aprobación del presupuesto. Sobre este tema existen varios puntos relativos al papel que desempeña el presidente durante el proceso. Un primer punto es el del veto. Puesto que la constitución establece que sólo la Cámara de Diputados (y no ambas cámaras, como en una ley ordinaria) participa en la aprobación del nivel de gasto, ha sido materia de controversia si el presidente puede vetar o no las modificaciones que los diputados puedan introducir en su propuesta. Esta controversia parecería, en principio, estar resuelta por un fallo reciente de la Suprema Corte de Justicia. En una controversia constitucional provocada por el presidente en diciembre de 2004 en relación con sus facultades en materia de presupuesto, la Suprema Corte mexicana falló en favor del Ejecutivo, reconociendo su poder constitucional para vetar el presupuesto.³³ Sin embargo, el fallo no resuelve una serie de incertidumbres que permanecen respecto a los efectos de este veto.

De acuerdo con la constitución, el presupuesto debe ser aprobado el 15 de noviembre de cada año. Por consiguiente, no queda claro qué ocurre si el veto es rechazado, pero la Cámara de Diputados no obtiene la mayoría de dos tercios necesaria para superarlo. Puesto que en la actualidad, en caso de que no se apruebe el presupuesto, el resultado es que no hay presupuesto, un veto presidencial que es rechazado pero no superado puede impedir que se cumpla con la fecha límite establecida por la constitución. Una solución posible, ya incluida en varias iniciativas, sería prolongar la vigencia del presupuesto del año ante-

³³ Véase "Votos y veto", *Reforma*, 15 de mayo de 2005.

rior.³⁴ O bien podría otorgarse al presidente una suerte de veto parcial (solución que puede llegar a imponerse en la práctica) para que se suspenda la aplicación de partidas vetadas mientras se ejecuta la parte restante. Sin embargo, cualquiera de estas posibilidades requiere una reforma que así lo establezca.

Otro aspecto importante de la aprobación del presupuesto en México que requiere revisión es la falta de restricciones constitucionales formales al poder de los legisladores para aumentar los gastos. Mientras que durante la era del PRI el Ejecutivo era el único actor capaz de determinar el nivel global del gasto federal, ahora el gasto está bajo el control de un Congreso dividido entre varios partidos. Esto puede llevar a negociaciones conflictivas entre los poderes y a un incremento del déficit. Una restricción limitada pero razonable sería establecer formalmente en la constitución que los legisladores sólo pueden reducir, pero no aumentar, los gastos que contenga el proyecto de la ley de egresos.

Gobierno

Varios autores han señalado que la presidencia diseñada por la constitución de 1917 tiene poderes relativamente débiles (véanse Casar, 1997 y 1999, y Weldon, 1997). Sin embargo, esto no es necesariamente cierto si consideramos sus poderes de gobierno. A diferencia de su contraparte estadounidense, el presidente de México no necesita que ninguna cámara del Congreso ratifique sus nombramientos del gabinete. Asimismo, a diferencia de algunos otros presidentes latinoamericanos, el presidente de México no está sometido a la posibilidad de que sus ministros sean censurados por el Congreso. Reducir algunos de los poderes de gobierno que actualmente goza el presidente de México podría estimular la cooperación entre poderes y la formación de coaliciones, cuando el partido del presidente no alcance la mayoría legislativa en alguna de las cámaras.

Un método para promover relaciones más consensuales y cooperativas entre la Presidencia y el Congreso sería requerir la ratificación del Congreso o de alguna de sus cámaras para los nombramientos de todos o algunos secretarios de despacho. En sí misma, esta ratificación no constituye una medida de con-

³⁴ Véase la iniciativa 09-03-2003 sometida por el diputado Javier Parada del PAN, en Galaviz (2003).

trol poderosa sobre el gabinete, puesto que, para continuar en sus cargos, los ministros son responsables únicamente ante el presidente. No obstante, si la comparamos con la situación actual, esta ratificación podría al menos obligar al presidente a evitar nombramientos sumamente controvertidos. En una presidencia en minoría, la ratificación de secretarios de despacho también podría proporcionar incentivos para construir y mantener una coalición de gabinete.

Otra opción sería el establecimiento de la ratificación *más* la censura de ministros por parte del Congreso. Si bien ninguna constitución de América Latina exige la ratificación formal de ministros por parte del Congreso, varias han introducido el mecanismo de censura vinculante (es decir, que obliga a la renuncia de un ministro) para lograr una colaboración más cercana entre los presidentes y las asambleas en la conducción del gobierno. El grave problema de la censura vinculante es que, aislada de la ratificación, puede incrementar, en vez de disminuir, los conflictos entre poderes (Shugart y Carey, 1992; Colomer y Negretto, 2005). Si los legisladores pueden forzar la renuncia de los ministros del gabinete, también deberían ser responsables de nombrarlos. De otro modo, la constitución daría incentivos a los legisladores para favorecer la renuncia de los ministros del gabinete con el único propósito de obstaculizar las acciones de gobierno.

Un importante número de propuestas de reforma constitucional han tocado estos puntos. Tanto el presidente Fox, en su discurso del 5 febrero de 2001, como legisladores del PRI y del PRD han propuesto la ratificación de secretarios de despacho por el Congreso.³⁵ Otras propuestas son más radicales. En mayo de 2004, por ejemplo, la diputada Portillo Ayala del PRD propuso introducir en la constitución una moción de censura vinculante aprobada por mayoría simple en cada cámara. Por las razones mencionadas anteriormente, es probable que, de manera aislada, este tipo de enmienda incrementa, en vez de disminuir, los conflictos entre ramas de gobierno.

El debate acerca de una eventual “parlamentarización” del sistema presi-

³⁵ Véanse en Galaviz (2003) las reformas constitucionales propuestas por los diputados Espadas Ancona (PRD) el 4 de abril de 2002, Demetrio Sodi (PRD) el 10 de julio de 2002 y Rodríguez Lozano (PRI) el 27 de marzo de 2001.

dencial en México debería relacionarse con la creación de un jefe de gabinete. Esta figura es una creación original del constitucionalismo latinoamericano. Se trata de un funcionario que, sin ser necesariamente un jefe de gobierno, como un primer ministro en un régimen parlamentario, coordina actividades ministeriales, absorbe funciones administrativas tradicionalmente a cargo del presidente y actúa como enlace entre la presidencia y el Congreso. Pero sus funciones tienen una importancia variada. En Perú, el Presidente del Consejo de Ministros tiene la responsabilidad de proponer los nombramientos de los secretarios y aceptar sus renunciaciones. En cambio, en Argentina el Jefe de Gabinete es sencillamente un ministro coordinador con funciones en materia de preparación de presupuesto, pero sin papel alguno en la formación y conducción del gobierno. Aunque ambos están sometidos a la responsabilidad política del Parlamento su nombramiento depende exclusivamente del presidente.

De adoptarse en México un mecanismo de ratificación y censura de ministros por parte del Congreso, sería conveniente aplicarlo sólo a un funcionario en particular, tal como un jefe de gabinete. Para mantener un cierto equilibrio, la posibilidad de censurar al gabinete en su conjunto requeriría otorgar al presidente el poder paralelo de disolver el Congreso y convocar a nuevas elecciones. Sin embargo, una censura limitada al jefe del gabinete sólo requeriría establecer un número máximo de veces en las que la censura puede ser invocada durante un periodo presidencial. Para prevenir el conflicto entre poderes, también debería limitarse el número de veces que el Congreso puede rechazar una nominación presidencial para ese puesto.

A fin de que esta reforma tenga resultados efectivos, el jefe del gabinete debe tener poderes más allá de los ceremoniales y compartir realmente con el presidente el poder y las responsabilidades como jefe de gobierno y jefe de la administración. El presidente, por supuesto, podría incrementar esos poderes vía delegación. Puesto que el cargo de vicepresidente no existe en México, un jefe de gabinete nombrado por el Ejecutivo con el apoyo de la mayoría legislativa también podría reemplazar al presidente en caso de muerte durante su cargo o en caso de renuncia anticipada.

El senador del PRI Fidel Herrera ha hecho una propuesta para crear un jefe

de gabinete.³⁶ El principal defecto de esta propuesta es que no aclara cuál es el papel preciso del jefe de gabinete. Por otra parte, la iniciativa requiere que el nombramiento de jefe del gabinete por parte del presidente sea ratificado por dos terceras partes de los miembros asistentes en cada cámara. Sin embargo, esta mayoría calificada parece un obstáculo innecesario. Puesto que el presidente puede luego destituir a discreción al jefe del gabinete, no se ve la necesidad de obtener más que una mayoría simple en una sola cámara para aceptar el nombramiento por parte del Congreso.³⁷

Un último asunto sobre relaciones entre poderes que debería revisarse es el relativo al juicio político al presidente. Existe una distinción importante entre los procesos de juicio político en sentido estricto y juicios de desafuero ocasionados por un presunto acto criminal cometido por el presidente. El juicio político, propiamente dicho, procede frente a cualquier trasgresión grave del orden constitucional, sin ser necesaria la presunta comisión de un acto tipificado en el Código Penal. En este sentido, puede decirse que, en México, el presidente está exento de juicio político. Sólo procede su desafuero por la comisión de un crimen del orden común. Esto priva al Congreso de un instrumento poderoso para prevenir actos arbitrarios o castigar violaciones importantes a la constitución.

Respecto de esta reforma, parecería que existe un creciente consenso acerca de la necesidad de que los presidentes estén sujetos a procesos de juicio político. Tanto el presidente Fox como su partido y miembros del PRI y del PRD han propuesto enmiendas en este sentido, por lo que sería de esperar que en el futuro se establezca una reforma semejante.

³⁶ El diputado Beltrones, también del PRI y presidente de la Cámara de Diputados, ha apoyado recientemente esta reforma. Véanse Audiencias Públicas, "Gobernabilidad democrática: ¿Qué reforma?", Cámara de Diputados, 27-30 de septiembre de 2004.

³⁷ Otras propuestas de crear un Ejecutivo dual implican una orientación más radical hacia un modelo parlamentario de gobierno. Tal es el caso de la propuesta del senador del PRI Ricardo Cárdenas, en el sentido de crear un jefe de gobierno nombrado por el Congreso y sujeto a responsabilidad política frente a éste.

CONCLUSIONES

Las condiciones políticas existentes en el momento en el que se propone y negocia una reforma constitucional son un determinante crucial de los posibles resultados de ésta. Los cambios constitucionales realizados bajo la influencia de un partido dominante o de dos grandes partidos suelen tener como resultado reglas electorales que restringen la competencia entre partidos y aseguran al partido que gane la presidencia la mayoría o casi mayoría en el Congreso. En sentido opuesto, los cambios constitucionales hechos bajo la influencia de varios partidos pequeños suelen basarse en reglas electorales permisivas que aseguran su supervivencia política. En el primer caso, es probable que los presidentes sean constitucionalmente débiles, precisamente porque cuentan con el probable apoyo de la legislatura. En el último caso, es probable que los Ejecutivos sean constitucionalmente fuertes para compensar el hecho de que por lo general no tendrán apoyo mayoritario del Congreso (sobre esto, véase Negretto, 2004c).

Los futuros reformadores constitucionales en México deberían evitar estas dos alternativas y sacar ventaja del hecho de que el actual sistema de partidos del país no está concentrado en dos grandes partidos ni fragmentado entre varios partidos pequeños. En este contexto, una estrategia viable y deseable se basaría en un sistema electoral que promueva la congruencia entre las preferencias de los votantes y las de los legisladores, y en una distribución de poderes tal que se oriente a inducir la cooperación entre poderes cuando la Presidencia y el Congreso caigan bajo el control de diferentes partidos. He revisado algunas de las reformas centrales que podrían ser parte de este diseño:

- la regla de mayoría relativa calificada con un margen mínimo de diferencia para ganar una elección presidencial;
- un sistema electoral mixto-proporcional para la elección de diputados;
- la eliminación de los senadores de representación proporcional;
- un periodo presidencial más corto;
- un mecanismo claro y expeditivo para reemplazar al presidente en caso de una terminación prematura del periodo presidencial;

- relección consecutiva para los legisladores;
- iniciativas urgentes;
- jefe del gabinete sujeto a ratificación del Congreso o a ratificación y censura del mismo;
- introducir el proceso de juicio político en sentido estricto al presidente.

Aunque creo que estas reformas merecen ser consideradas, el propósito principal de este artículo ha sido proporcionar un marco analítico comparativo para discutir las alternativas que podrían mejorar el desempeño de la democracia constitucional en México. No asumo que todas las reformas sugeridas tendrían la misma factibilidad en un proceso de cambio constitucional real ni que gozarían del mismo nivel de apoyo entre los partidos ni dentro de ellos. Sin embargo, en esta etapa inicial del debate sobre la reforma constitucional, la tarea más importante es identificar las debilidades de la constitución mexicana y deliberar sobre las posibles soluciones. Un análisis más concreto de las preferencias institucionales de los actores debe esperar hasta que los partidos políticos definan sus posiciones o hasta que tenga lugar un proceso formal de cambio constitucional. **Pg**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Audiencias Públicas (2004), “Gobernabilidad democrática: ¿Qué reforma?”, Cámara de Diputados, 27-30 de septiembre.
- Carey, John y Matthew Soberg Shugart (eds.) (1998), *Executive Decree Authority*, Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press.
- Casar, María Amparo (1997), *The Sources of Presidential Authority in Post-revolutionary Mexico*, Cambridge, tesis de doctorado, King’s College, University of Cambridge.
- (1999), “Las relaciones entre el poder Ejecutivo y el Legislativo: el caso de México”, *Política y Gobierno*, vol. VI, núm. 1, pp. 83-128.

- Cohen, Saltiel (n.d.), “Votos, asientos y distritos: representación y distribución del poder. El caso de México”, mimeo.
- Colomer, Josep (2002), “La reforma política en México”, *Este País*, núm. 137, pp. 2-12.
- (ed.) (2004), *Handbook of Electoral System Choice*, Londres y Nueva York, Palgrave-Macmillan.
- Colomer, Josep y Gabriel Negretto (2005), “Can Presidentialism Work Like Parliamentarism?”, *Government and Opposition*, vol. 40, núm. 1, pp. 60-89.
- Cox, Gary (1997), *Making Votes Count*, Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press.
- Diaz-Cayeros, Alberto y Beatriz Magaloni (2004), “Mexico: Designing Electoral Rules by a Dominant Party”, en Josep Colomer (ed.), *Handbook of Electoral System Choice*, Nueva York, Palgrave-Macmillan.
- Galaviz, Efrén Elías (ed.) (2003), *Proyectos de reforma del Estado en el México contemporáneo*, México, Secretaría de Gobernación.
- Haggard, Stephan y Matthew D. McCubbins (eds.) (2001), *Presidents, Parliaments and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Jones, Mark P. (1995), *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press.
- Lehoucq, Fabrice (2004), “Costa Rica: Modifying Majoritarianism with 40 per cent Threshold”, en Josep Colomer (ed.), *Handbook of Electoral System Choice*, Nueva York, Palgrave-Macmillan, pp. 110-120.
- Lehoucq, Fabrice, Gabriel Negretto, Javier Francisco Aparicio, Benito Nacif y Allyson Benton (2005), *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Mexico*, México, documento de trabajo DTEP 176, CIDE.
- Lijphart, Arend y Carlos H. Waisman (eds.), (1996), *Institutional Design in New Democracies*, Berkeley, University of California Press.
- Linz, Juan J. (1990a), “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 1, pp. 51-69.
- (1990b), “The Virtues of Parliamentarism”, *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 4, pp. 84-91.

- Linz, Juan J. y Arturo Valenzuela (eds.) (1994), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Mainwaring, Scott (1993), "Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination", *Comparative Political Studies*, núm. 26, pp. 198-228.
- Mainwaring, Scott y Timothy E. Scully (eds.) (1995), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart (eds.) (1997a), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press.
- (1997b), "Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal", *Comparative Politics*, vol. 29, núm. 4, pp. 449-471.
- Muñoz Ledo, Porfirio (ed.) (2001), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado: conclusiones y propuestas*, México, UNAM.
- Nacif Hernández, Benito (1995), *The Mexican Chamber of Deputies: The Political Significance of Non Consecutive Reelection*, tesis de doctorado, University of Oxford.
- Negretto, Gabriel (1999), "Constitution-Making and Institutional Design: The Transformation of Presidentialism in Argentina", *European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie*, vol. 40, núm. 2, pp. 193-232.
- (2003), "Separación de poderes y diseño constitucional en América Latina", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 65, núm. 1, pp. 41-76.
- (2004a), "Government Capacities and Policy-Making by Decree in Latin America: The Cases of Brazil and Argentina", *Comparative Political Studies*, vol. 37, núm. 5, pp. 531-62.
- (2004b), "Compromising in a Qualified Plurality System", en Josep Colomer (ed.), *Handbook of Electoral System Choice*, Nueva York, Palgrave-Macmillan, pp. 110-120.
- (2004c), "Constitution Making and Institutional Design in Latin America", artículo presentado en la reunión de la American Political Science Association, Chicago, 2-5 de septiembre.
- (2006a), "Choosing How to Choose Presidents: Parties, Military Rulers,

- and Presidential Elections in Latin America”, *The Journal of Politics*, vol. 68, núm. 2, pp. 421-433.
- Négreto, Gabriel (2006b), “Minority Presidents and Types of Government in Latin America”, *Latin American Politics and Society*, otoño, en prensa.
- Payne, J. Mark, Daniel Zovatto G., Fernando Carrillo Flórez y Andrés Allamand Zavala (2002), *Democracies in Development. Politics and Reform in Latin America*, Washington, Inter-American Development Bank.
- Shugart, Matthew Soberg y John M. Carey (1992), *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew Soberg y Rein Taagepera (1994), “Plurality Versus Majority Election of Presidents. A Proposal for a ‘Double Complement Rule’”, *Comparative Political Studies*, vol. 27, núm. 3, pp. 323-348.
- Shugart, Matthew Soberg y Martin P. Wattenberg (eds.) (2001), *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?*, Nueva York, Oxford University Press.
- Siaroff, Alan (2003), “Two-and-a Half-Party Systems and the Comparative Role of the Half”, *Party Politics*, vol. IX, núm. 3, pp. 267-290.
- Weldon, Jeffrey (1997), “The Political Sources of Presidentialism in Mexico”, en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 225-258.

Periódicos

- “Pactan priístas ir contra reelección”, *Reforma*, 9 de febrero de 2005.
- “Frena PRI en Senado reelección”, *Reforma*, 10 de febrero de 2005.
- “Votos y veto”, *Reforma*, 15 de mayo de 2005.