

NÚMERO 194

BENITO NACIF

Para entender las instituciones políticas
del México democrático

MAYO 2007



www.cide.edu

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. © 2006. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.
Fax: 5727•9800 ext.6314
Correo electrónico: publicaciones@cide.edu
www.cide.edu

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

Resumen

La transición a la democracia en México se caracterizó por una sorprendente continuidad. El viejo régimen no se colapsó súbitamente ni hubo rompimiento abrupto con el pasado autoritario. Al contrario, la democratización fue resultado de sucesivas reformas liberalizadoras cuyos efectos fueron la apertura de las elecciones a la competencia y la dispersión del poder entre los partidos de oposición. A consecuencia de la ruta seguida en la transición, las leyes e instituciones que regulan la democracia mexicana son, en gran medida, una herencia del pasado. ¿Puede este arreglo institucional heredado del periodo autoritario ser la base para la consolidación de una democracia duradera? El propósito de este documento es explicar el funcionamiento de éstas, y mostrar cómo el desarrollo de un sistema competitivo basado en tres partidos políticos en combinación con el marco constitucional, ha dado lugar a una democracia de tipo pluralista, en la que el cambio en las políticas del gobierno ocurre sólo cuando se genera un amplio consenso a su favor.

Abstract

The Mexican transition to democracy was distinguished because of its surprising continuity. The previous regime did not suddenly collapse nor was there an abrupt break away from the authoritarian past. Instead, democratization in Mexico was the result of a sequence of liberalizing policies to the effect of opening elections to competition and scattering power among opposition parties. A consequence of the path that was followed is that the laws and institutions that regulate the Mexican democracy are, in great measure, a legacy from the past. Can the institutional arrangement inherited from the authoritarian regime be the foundation for a consolidated and lasting democracy? The purpose of this document is to explain these institutions' performance as well as how the development of a three-party competitive system combined with the constitutional setting has made way for a pluralistic democracy in which policy changes occur only when a large degree of consensus in its favor is achieved.

Introducción

El cambio de un sistema político autoritario a otro de tipo democrático ocurrió en México entre 1988 y 2000. La transición a la democracia —como este proceso es conocido— se caracterizó por una sorprendente continuidad. En otros países de América Latina, la transición fue producto de una crisis política que obligó a los gobiernos militares a celebrar elecciones y ceder el poder a los civiles. En México, sin embargo, el viejo régimen no se colapsó súbitamente ni hubo rompimiento abrupto con el pasado autoritario. La democratización fue resultado de sucesivas reformas liberalizadoras que paulatinamente fueron erosionando los dos pilares en que descansaba el modelo autoritario mexicano —la hegemonía de un sólo partido y la concentración del poder en la presidencia de la república. El efecto de la liberalización política fue la apertura de las elecciones a la competencia política y la dispersión del poder entre los partidos de oposición.

El triunfo de Vicente Fox en las elecciones del año 2000 puso fin a setenta años de control ininterrumpido del Partido Revolucionario Institucional (PRI) sobre la presidencia de la república. Sin embargo, la alternancia en ésta fue sólo la culminación de un proceso que inició décadas atrás y que se aceleró a partir de 1988. Este proceso se caracterizó por un sostenido crecimiento de la base electoral de los partidos de oposición, así como por sucesivas rondas de negociación, mediante las cuales la oposición fue obteniendo concesiones que limitaron la capacidad del partido en el poder de manipular los resultados electorales y que terminaron haciendo de las elecciones un medio confiable para competir por cargos públicos.

El primer órgano en reflejar el crecimiento de los partidos de oposición fue la Cámara de Diputados, en el gobierno federal; a ella siguieron las legislaturas estatales, los gobiernos municipales, las gubernaturas de los estados, el Senado y, finalmente, la presidencia de la república. De hecho, antes de la alternancia, la oposición había conseguido avances políticos sustanciales. Había ganado 12 de las 32 gubernaturas estatales, incluyendo la jefatura de gobierno del Distrito Federal, y controlaba la gran mayoría de los municipios de las principales zonas urbanas del país. En las elecciones federales de 1997, su expansión llegó a tal punto que, por primera vez, lograron quitarle al PRI la mayoría en la Cámara de Diputados.

Como consecuencia de la ruta seguida en la transición, las leyes e instituciones que regulan la democracia mexicana son, en gran medida, una herencia del pasado. Se trata de leyes e instituciones que, en algunos casos, son resultado de acuerdos que el partido en el poder negoció desde una posición de ventaja y, en otros, sobrevivieron por simple inercia, costumbre o interés. Los aspectos centrales de la Constitución vigente, por ejemplo, provienen de la promulgada en 1857, y la última vez que se sometieron a una

revisión integral fue en el Constituyente de 1917, celebrado en plena fase armada de la revolución mexicana. Las leyes e instituciones electorales son el producto de sucesivos experimentos para atender las demandas de la oposición, que respondieron a los cambiantes intereses de un partido hegemónico en decadencia. El sistema judicial tampoco responde a un diseño integral; es la mezcla de una serie de ajustes y cambios parciales a esquemas adoptados desde el siglo XIX. ¿Puede este arreglo institucional heredado del periodo autoritario ser la base para la consolidación de una democracia duradera?

Si la respuesta a esta pregunta fuera negativa, para concluir la transición a la democracia en México sería necesario un nuevo marco institucional. Las reformas parciales serían insuficientes. Se requeriría que los partidos políticos, como representantes de la ciudadanía, emprendieran la tarea de rediseñar de forma integral las reglas del juego democrático. Por otra parte, una respuesta positiva significaría que México ha entrado en la fase de la normalización de la vida democrática, en la cual algunos ajustes a las reglas del juego serían convenientes; sin embargo, un cambio integral de las instituciones políticas no sólo sería innecesario sino riesgoso.

El propósito de este documento es explicar el funcionamiento de las instituciones políticas de la democracia mexicana. Muestra cómo el desarrollo de un sistema competitivo basado en tres partidos políticos ha activado los mecanismos constitucionales de separación de poderes y de frenos y contrapesos, que durante las décadas de dominio de un solo partido permanecieron como letra muerta en la Constitución. Describe cómo la combinación de este marco constitucional con el sistema tripartidista ha dado lugar a una democracia de tipo pluralista, en la que el cambio en las políticas del gobierno ocurre sólo cuando se genera un amplio consenso a su favor. Finalmente, argumenta que el arreglo institucional existente, a pesar de sus defectos, tiene sus ventajas; una de ellas es la experiencia. Los actores políticos están familiarizados con las instituciones actuales, conocen sus alcances y limitaciones.

Desde luego, toda democracia requiere reformas y la aún joven democracia mexicana no es la excepción. Su supervivencia dependerá en gran medida de su capacidad de adaptarse a las cambiantes circunstancias. Las reformas institucionales son un recurso valioso; permiten hacer frente a los problemas sociales que se presentan de forma recurrente promoviendo ciertas pautas de comportamiento y desalentando otras. Sin embargo, el cambio institucional es en todo caso un proceso complejo. Las consecuencias no siempre coinciden con las intenciones de los reformadores, por ello, se requiere primero entender cómo funcionan las instituciones existentes y probadas, antes de intentar sustituirlas por otras que sólo han demostrado sus bondades en la imaginación de sus partidarios.

1. ¿Qué son y para qué sirven las instituciones políticas?

Las instituciones básicas del Estado mexicano tienen su origen en la Constitución Política. Este documento, redactado originalmente por la asamblea Constituyente de 1917, establece la disposición de órganos que integran lo que podría llamarse el “cuerpo político” mexicano. Estipula la existencia de un gobierno federal, el poder común a todos los mexicanos, cuya autoridad se extiende a lo largo y ancho del territorio nacional. Al mismo tiempo, la Constitución reconoce la existencia de los *estados soberanos* dentro del territorio nacional, es decir, territorios cuya población posee cierto margen de autonomía para definir su forma de gobierno.

La Constitución es una especie de contrato que vincula a los estados en una sola unidad política representada por el gobierno federal; éste es el origen del término *pacto federal*. Por ello, su primer propósito es regular las relaciones entre los gobiernos estatales y el gobierno federal, estableciendo los límites y alcances de cada una de estas dos esferas gubernamentales.

El segundo propósito de la Constitución es organizar al gobierno federal. Con este fin, establece los órganos que lo componen y regula las relaciones entre ellos. El principio ordenador básico es el de la separación de poderes. La Constitución divide al gobierno federal en tres Poderes —el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial— depositados en tres órganos distintos, encargados a personas también distintas. El Poder Ejecutivo se deposita en el presidente de la república; el Poder Legislativo de la federación es integrado por la Cámara de Diputados y el Senado, y el Poder Judicial en la Suprema Corte de Justicia, los tribunales colegiados de circuito, los tribunales unitarios de circuito y los juzgados de distrito.

Un orden político se define a partir de un conjunto de reglas formales e informales que regulan tanto el acceso al poder como su ejercicio. Las reglas formales son las que se encuentran plasmadas por escrito y provienen de una autoridad reconocida. Las reglas informales, por el contrario, no tienen autor ni están codificadas en un documento oficial. También se les conoce como prácticas o convenciones, y suelen ser producto de tradiciones generadas tiempo atrás que evolucionan de acuerdo con la experiencia de las sociedades.

La Constitución Política es el origen del sistema de reglas formales que existe en México. Es la ley que hace posible las leyes. Establece los órganos y procedimientos para crear nueva legislación o modificar la legislación existente. Asimismo, estipula los derechos ciudadanos que las leyes deben respetar y los principios a los que deben ceñirse.

Si las reglas definen el orden político, las instituciones lo sostienen. De acuerdo con Jon Elster, las instituciones son los mecanismos que hacen que los individuos y los grupos sigan las reglas. Sin instituciones, las reglas pierden su efectividad. Las leyes se convierten en “letra muerta” —existen en el papel

pero todo el mundo las ignora. Por su parte, sin los mecanismos sociales que les dan vigencia, las prácticas y las convenciones, simplemente desaparecen, a menudo sin que la gente lo note.

Los mecanismos que hacen que las personas sigan las reglas son básicamente dos: las sanciones externas y los valores interiorizados. Éstos constituyen los dos tipos básicos de instituciones. Las sanciones externas operan cuando se cumple con una norma debido a que existe la amenaza creíble de que, quienes la infringen, pagarán un costo. Los valores interiorizados no requieren de la intervención de otras personas ni de la amenaza de sanciones; la gente se apega a las normas porque cree en ellas —las ha hecho suyas.

Un ejemplo de cómo operan estos dos mecanismos es la forma en que se ataca el problema del abstencionismo en las elecciones. Los bajos niveles de participación representan un problema porque restan credibilidad a las elecciones como instrumento para conocer la “voluntad popular”. Algunos países como Argentina y Perú, recurren a las multas y otro tipo de sanciones para obligar a los ciudadanos a sufragar en las elecciones.

Las reglas formales suelen depender del uso de la fuerza, es decir, de las sanciones impuestas por instituciones gubernamentales. Sin embargo, sería un error concluir que sólo el gobierno puede sancionar conductas que van en contra de las reglas establecidas. Existen también “sanciones informales” que bajo la forma de “señales de desaprobación social” sostienen el cumplimiento de ciertas normas, sin necesidad de que el gobierno intervenga. Estas señales de desaprobación pueden asumir diferentes modalidades, desde la expulsión de grupos hasta expresiones de enojo e indignación.

En la política, las sanciones informales desempeñan un papel muy importante. De ellas depende, por ejemplo, la capacidad de los partidos políticos para mantener la unidad de sus miembros en torno a las posiciones adoptadas por sus dirigentes. La sanción más grave a la que pueden recurrir los partidos es la expulsión. Usualmente, sin embargo, utilizan otras más sutiles. El costo de ir en contra de tu partido puede ser el aislamiento o la marginación, lo cual se traduce en la pérdida de oportunidades de ser postulado como candidato a cargos de elección.

2. ¿Para qué sirven las instituciones?

Las instituciones son “instrumentos” creados por los seres humanos para resolver problemas sociales. Douglass C. North, ganador del Premio Nobel de Economía en 1993 por sus estudios sobre el efecto de las instituciones en el desarrollo económico, dice que el papel principal de las instituciones es el de “reducir la incertidumbre”. Lo hacen mediante una serie de mecanismos que vuelven más predecible el comportamiento de los individuos y los resultados de la interacción entre ellos.

Un ejemplo de ello son las elecciones, el método para competir por el poder que distingue a las democracias. Para que una democracia funcione se requiere no sólo que haya elecciones regulares; hace falta además que los resultados de las elecciones sean confiables y creíbles. En México, la causa de desconfianza y descrédito de las elecciones fue la capacidad del partido en el poder de manipular los resultados electorales a su conveniencia —el fraude electoral. La solución a este problema fue una serie de instituciones que le “ataron las manos” al partido en el poder, inhabilitándolo para interferir en el proceso electoral.

El mecanismo escogido fue la creación de un órgano autónomo —el Instituto Federal Electoral (IFE)—, nombrado mediante el consenso de las principales fuerzas políticas, al cual se le delegó la organización de las elecciones. La principal responsabilidad del IFE es coordinar a la ciudadanía para recibir y contar los votos el día de la elección. Selecciona al azar a las personas que fungirán como funcionarios de casilla; luego las capacita y les proporciona los materiales necesarios para celebrar la elección. El trabajo del IFE y de los ciudadanos, realizado en todo momento bajo la vigilancia de los partidos políticos, puede ser sometido a la revisión de un tribunal autónomo —el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)— para verificar que se apege a la ley. Estos mecanismos buscan suprimir la incertidumbre, no respecto a quién ganará la elección, sino respecto a que quien gane sea efectivamente quien obtuvo más votos.

La forma en que las instituciones reducen la incertidumbre es mediante una serie de efectos sobre el comportamiento de los individuos. Estos efectos se pueden agrupar en tres rubros:

1. Forzar o inducir acciones
2. Habilitar u obstaculizar la realización de ciertas acciones
3. Cambiar el contexto de una negociación

Las instituciones fuerzan la realización de ciertas acciones incrementando el costo de conductas indeseables. Por ejemplo, las leyes en México obligan a los políticos que aspiran a ocupar un cargo de elección popular a buscar la candidatura de un partido registrado oficialmente ante el IFE. Si una persona se presenta a la elección sin ser candidato de un partido registrado, todos los votos que reciba se invalidan. Así sucedió en las elecciones municipales de Las Vigas, Veracruz, donde un candidato “independiente” fue el que obtuvo más votos. El Tribunal Electoral le negó la constancia de mayoría y se la dio al candidato del partido con registro —el PRI en este caso— que había obtenido más votos.

Las instituciones inducen acciones reduciendo el costo de ciertas conductas deseables. Tal es el caso del voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Antes de la elección de 2006, los mexicanos que vivían en otros

países tenían que regresar al país para votar, lo cual ponía fuera de su alcance el ejercicio de este derecho. Tenían el derecho, mas no la capacidad de ejercerlo. Con la reforma de 2005 se redujo el costo de votar en las elecciones presidenciales para los mexicanos que residen fuera del territorio nacional, al permitirles hacerlo por correo. Más aún, con el fin de promover el voto entre los mexicanos en el extranjero, el gobierno decidió absorber una parte del costo del servicio postal.

Además de forzar o inducir, otro de los efectos que las instituciones pueden tener es habilitar para que se realicen ciertas acciones. Por ejemplo, el financiamiento público a los partidos políticos tiene como propósito habilitarlos, principalmente a los partidos de oposición, para realizar campañas electorales. Las campañas electorales modernas, que se realizan principalmente en los medios masivos de comunicación como la televisión y la radio, son necesariamente costosas. Sin el financiamiento público sería difícil que los partidos compitieran por el voto ciudadano en condiciones mínimas de equidad. El partido en el poder tendría una ventaja sobre la oposición para recolectar fondos y financiar campañas, lo cual podría estar determinando el resultado de la elección.

Las instituciones también sirven para obstaculizar o limitar el ejercicio de ciertas capacidades. Un ejemplo de ello son los mecanismos para proteger la independencia de órganos autónomos como el IFE. La Cámara de Diputados nombra a los miembros del Consejo General del IFE por un periodo de siete años; pero una vez nombrados resulta muy complicado removerlos de sus cargos. Se tiene que seguir un procedimiento conocido como "juicio político", en el cual la Cámara de Diputados actúa como parte acusadora y el Senado asume el papel de "jurado de sentencia". La Cámara de Diputados sólo puede solicitar la remoción de los miembros del Consejo General del IFE por "faltas y omisiones" que "redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho": para conseguirlo, debe convencer a dos terceras partes del Senado. El propósito de este complicado mecanismo de destitución es prevenir que el Consejo General sea sometido a presiones por parte de los partidos políticos en el ejercicio de sus responsabilidades.

Finalmente, las instituciones pueden utilizarse para cambiar el contexto de una negociación. Usualmente, esto se hace definiendo de antemano lo que ocurre si las partes no se ponen de acuerdo en una negociación. Si el resultado de mantener el desacuerdo es malo para todas las partes involucradas, tratarán de cerrar un trato para evitarlo. Así ocurre en las negociaciones para aprobar el presupuesto en México. La Constitución establece que si una mayoría en la Cámara de Diputados no se pone de acuerdo en un nuevo presupuesto para el siguiente año, el resultado será la paralización de las actividades del gobierno —situación catastrófica que las partes involucradas desearán evitar.

Las instituciones son un instrumento poderoso para resolver problemas sociales. Pueden servir para promover comportamientos que generen beneficios sociales, así como para inhibir conductas dañinas para la sociedad. Sin embargo, también es cierto que la capacidad para anticipar los múltiples efectos de los cambios institucionales es limitada. En ocasiones el objetivo que se busca con una institución en particular se ve frustrado por que no se previeron sus “efectos secundarios”. En cierta forma, las instituciones funcionan como el famoso “cubo mágico” de Enro Rubik (un juego que se popularizó en la década de 1980); al poner una pieza en su lugar, hay un riesgo muy alto de desacomodar otras.

Por ejemplo, uno de los efectos del financiamiento público a los partidos políticos en México ha sido la fundación de nuevos partidos, sin que esto se traduzca necesariamente en mayor competencia electoral o en la ampliación de la oferta política para los votantes. De los cuatro nuevos partidos que obtuvieron su registro para las elecciones de 2000, sólo dos de ellos hicieron campaña por cuenta propia; los otros se sumaron a una coalición con partidos ya existentes. Se repartieron los votos de la coalición de acuerdo con un convenio firmado entre los partidos participantes. Con ello, lograron mantener su registro, elegir un grupo pequeño de legisladores y, por supuesto, seguir recibiendo el financiamiento público. Con el fin de atacar este posible efecto secundario del financiamiento público, se aprobó una reforma que prohíbe a los partidos nuevos formar coaliciones electorales en la primera elección en que participan después de obtener su registro.

En suma, anticipar la totalidad de efectos producidos por una institución resulta a menudo imposible. En ocasiones, los efectos secundarios imprevistos pueden impedir que se consigan los fines buscados originalmente. En adición, los múltiples efectos de una nueva institución no siempre producen una utilidad social neta. Puede ser el caso de que los costos generados por una nueva institución sean mayores que los beneficios.

3. El sistema presidencial de gobierno en México

En el estudio de las constituciones políticas, se distinguen dos grandes sistemas: el presidencial y el parlamentario. Lo que los separa son las instituciones que regulan la relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo —los dos órganos constitucionales involucrados directamente en la formulación de las políticas gubernamentales. Las diferencias centrales de los sistemas presidenciales respecto a los parlamentarios son tres instituciones básicas:

1. El origen separado del titular del ejecutivo
2. La subsistencia separada del ejecutivo y la legislatura
3. Los miembros del gabinete son responsables exclusivamente ante el presidente de la república

La primera de estas características significa que, a diferencia de los sistemas parlamentarios, donde la legislatura elige al primer ministro y a todos los miembros del gabinete, en los sistemas presidenciales el Congreso no se involucra en la formación del ejecutivo. El presidente de la república obtiene su cargo mediante una elección directa, separada de la legislatura. El objetivo de esta institución es proteger la independencia del ejecutivo respecto a la legislatura.

La segunda característica refuerza la primera. A diferencia de los sistemas parlamentarios, donde el primer ministro y su gabinete tienen que conservar el apoyo de una mayoría en el parlamento para mantener sus cargos, en los sistemas presidenciales, el titular del ejecutivo tiene asegurada su permanencia en el cargo durante el periodo para el que fue electo. Lo mismo ocurre con la legislatura. En los sistemas parlamentarios, el primer ministro tiene la facultad para disolver el parlamento y llamar a nuevas elecciones. En los sistemas presidenciales, en cambio, la vida de una legislatura está asegurada por el periodo para el que fue electa. De hecho, tanto el ejecutivo como la legislatura, se eligen por periodos fijos.

Adicionalmente, en los sistemas presidenciales, se refuerza la separación de poderes con otra institución: la incompatibilidad de cargos. Ninguna persona puede servir al mismo tiempo en más de una rama del gobierno. Esta regla busca limitar la influencia excesiva que el presidente pudiera ejercer sobre los legisladores mediante el ofrecimiento de puestos en su administración. Con este fin, los legisladores quedan inhabilitados para aceptar cargos de nombramiento en el ejecutivo. De hacerlo, están obligados a renunciar a sus posiciones en el Congreso.

Finalmente, la responsabilidad exclusiva del gabinete ante el presidente —la tercera de las características del sistema presidencial— significa que el titular del ejecutivo tiene la autoridad para nombrar y remover a los encargados de los ministerios o secretarías de Estado, sin mayor intervención por parte del Congreso. A diferencia de los sistemas parlamentarios, donde el gabinete rinde cuentas a la legislatura, en los sistemas presidenciales, los secretarios responden exclusivamente a las instrucciones del presidente.

Estas reglas pueden relajarse y dar lugar a casos “híbridos” como los sistemas semipresidenciales, como el que existe en Francia. Aquí, el gabinete debe mantener el respaldo de una mayoría en la legislatura para subsistir. Al presidente le corresponde proponer su integración, pero la legislatura tiene la autoridad para aprobarlo y removerlo. A cambio, el presidente puede disolver la legislatura y llamar a elecciones.

El sistema constitucional adoptado en México por la Asamblea Constituyente de 1917 corresponde al de un sistema presidencial “puro”. Las tres características definitorias del presidencialismo puro están presentes. Existe una elección directa del presidente de la república por un periodo fijo de seis años. El Ejecutivo y el Legislativo tienen que sobrevivir en funciones

de forma separada. La Cámara de Diputados se renueva cada tres años y el Senado cada seis años. Ningún cuerpo puede reducir el mandato del otro.

Asimismo, en México los miembros del gabinete son exclusivamente responsables ante el presidente de la república. La Constitución otorga al jefe del ejecutivo la facultad de nombrar y remover libremente a todos los secretarios de Estado. El procurador general de la república es el único miembro del gabinete cuyo nombramiento requiere confirmación del Senado. Sin embargo, aun en este caso el presidente tiene la facultad de removerlo sin necesidad de consultar a ningún otro cuerpo.

En el arreglo constitucional adoptado desde 1917, el Congreso figura como el órgano más poderoso, pues es el principal depositario del Poder Legislativo y la parte central del “constituyente permanente”, es decir, el conjunto de órganos que participa en la aprobación de reformas constitucionales —la Cámara de Diputados, el Senado de la república y las 31 legislaturas de los estados. Para evitar la supremacía del Congreso, se consideró necesario introducir dos mecanismos —o, dicho de otra forma, dos instituciones— para obstaculizar el ejercicio de sus facultades y limitar su autoridad, también conocidos como frenos y contrapesos —el bicameralismo y el veto presidencial.

El primero dispone que el principal depositario del Poder Legislativo, el Congreso de la Unión, se divida en dos cámaras: la Cámara de Diputados y el Senado de la república. Regularmente se conoce a la Cámara de Diputados como la “cámara baja” y al Senado como la “cámara alta”, sin embargo, ambas tienen el mismo estatus. El bicameralismo adoptado en México es de tipo “simétrico”, pues ninguna cámara tiene el poder de prevalecer sobre la otra.

Los cambios a la legislación existente o la nueva legislación tiene que ser resultado de la voluntad convergente de estos dos órganos distintos, a menos de que haya acuerdo entre una mayoría en la Cámara de Diputados y otra en el Senado, ningún intento por introducir cambios puede tener éxito. Al imponer el requisito insalvable de la cooperación bicameral, la Constitución busca disminuir la velocidad y la frecuencia de los cambios legislativos.

El segundo contrapeso al poder del Congreso es el veto presidencial. El veto es la facultad del presidente de la república de detener la promulgación de una iniciativa de ley aprobada por el Congreso y evitar que entre en vigor. El Ejecutivo ejerce la facultad de veto regresando la iniciativa —junto con sus observaciones— al Congreso.

En la práctica, la facultad de veto convierte al presidente en una especie de “tercera cámara”, pues le permite revisar las iniciativas aprobadas por el Congreso, hacer observaciones y regresarlas para su reconsideración. El Congreso puede obligar al ejecutivo a promulgar la iniciativa vetada, pero para ello necesitaría volverla a aprobar con mayorías de dos tercios en ambas cámaras.

A pesar de que el Congreso puede imponerse sobre el ejecutivo, el alcance del poder de veto es considerable. Es el típico mecanismo o institución que cambia el contexto de una negociación. Sin el veto, el Congreso podría fácilmente ignorar al presidente. La amenaza del veto lo cambia todo, pues con el respaldo de un tercio más uno de los legisladores de una sola cámara, el presidente puede detener a la mayoría en el Congreso. Esto induce a los legisladores a tomar en cuenta la opinión del presidente y anticipar sus reacciones antes de aprobar una iniciativa.

El veto presidencial forma parte del conjunto de poderes “legislativos” que la Constitución le otorga al presidente de la república, entre los cuales se incluye también la facultad de proponer iniciativas de ley al Congreso y la presentación del presupuesto anual del gobierno federal. Se les llama facultades legislativas porque involucran directamente al presidente en el proceso de aprobación de leyes. A pesar de la larga tradición de ejecutivos fuertes en México, las facultades legislativas del presidente son limitadas, si se les compara con las de los titulares del ejecutivo en las otras democracias presidenciales de América Latina.

El instrumento más poderoso que el presidente mexicano tiene para influir en el Congreso es su poder de veto. Carece de medios más efectivos para influir en el proceso legislativo, como la llamada “autoridad ejecutiva de decreto”. Este mecanismo constitucional, conocido en Brasil como “medidas temporales” y en Argentina como “medidas urgentes y necesarias”, permite al presidente modificar, de forma temporal, la legislación existente o crear nueva legislación sin necesidad de conseguir la aprobación del Congreso.

Se trata de un mecanismo diseñado para resolver situaciones de emergencia, pues una vez que éstas han sido superadas se vuelve al proceso legislativo normal. Tanto en Argentina como en Brasil, los decretos ejecutivos tienen vigencia de 30 días. El truco está en que pueden ser reemitidos por el presidente al final de este periodo. En otras palabras, puede hacer nuevamente uso de la autoridad ejecutiva de decreto cuantas veces lo considere necesario para prolongar la vigencia de un decreto anterior. El Congreso tiene el poder de modificar o anular el decreto del presidente, pero en todo caso actuará sobre hechos consumados.

Incluso el poder de veto del presidente mexicano es bastante limitado en comparación, por ejemplo, con el del presidente argentino. La Constitución Argentina le confiere al presidente la autoridad para vetar parcialmente una iniciativa aprobada por el Congreso. Ello le permite promulgar las partes de la iniciativa con las que está de acuerdo y regresar al Congreso aquellas otras que decida objetar. En México, el presidente sólo puede vetar una iniciativa “en paquete”, pues a pesar de que la Constitución le permite hacer observaciones “en todo o en parte”, no está autorizado para promulgar parcialmente una iniciativa.

El presidente mexicano carece de instrumentos constitucionales para forzar o inducir al Congreso a tratar los temas que le interesan. Ciertamente, puede presentar iniciativas de ley, pero nada obliga a las cámaras del Congreso a dictaminarlas y someterlas a votación. En contraste, el presidente en Chile, por ejemplo, además de la autoridad para presentar iniciativas, puede declararlas de urgente resolución y obligar al Congreso pronunciarse dentro de un plazo determinado.

En el caso del presupuesto, el presidente mexicano posee el derecho exclusivo de presentar la iniciativa, pero una vez que llega al Congreso tiene pocos instrumentos para influir en el resultado final. En cambio, el presidente chileno no sólo cuenta con la exclusividad para formular la iniciativa; adicionalmente, si el Congreso no aprueba un presupuesto dentro del plazo establecido en la Constitución, la iniciativa del presidente entra automáticamente en vigor.

A pesar de su limitada autoridad legislativa, durante el periodo de hegemonía del PRI que duró de 1930 a 1997 (en la Cámara de Diputados), el Congreso estuvo subordinado a la iniciativa presidencial. El presidente de la república era al mismo tiempo jefe del ejecutivo y jefe del legislativo. En vez de separación de poderes, tal como se proclamaba en la Constitución, en la práctica tuvo lugar una “fusión de poderes”, que dio lugar a un régimen político basado en la centralización del poder en el presidente.

La subordinación del Congreso se reflejaba en varios indicadores del proceso legislativo. En primer lugar, la gran mayoría de las iniciativas aprobadas por el Congreso eran del presidente. En segundo lugar, casi todas las iniciativas del ejecutivo recibían la aprobación del Congreso. Esto muestra que el papel de los legisladores se limitaba a revisar y aprobar las iniciativas del ejecutivo. En tercer lugar, los legisladores del PRI, a pesar de tener la mayoría, presentaban pocas iniciativas, en comparación con el ejecutivo y la oposición. Finalmente, las iniciativas que provenían de los partidos de oposición tenían probabilidades casi nulas de ser aprobadas; sin ser rechazadas formalmente, se quedaban “congeladas” en las comisiones.

De acuerdo con Jeffrey Weldon, en México la concentración del poder en el presidente fue posible gracias a tres condiciones:

1. El gobierno unificado
2. La disciplina partidaria
3. El liderazgo del presidente sobre su partido

La primera de estas condiciones se refiere al hecho de que un solo partido político controla al mismo tiempo la presidencia y las mayorías en las cámaras del Congreso. La segunda condición —la disciplina partidista— significa que los grupos parlamentarios del partido del presidente en la Cámara de Diputados y el Senado votaban siempre unidos en un mismo sentido. La tercera condición

—el liderazgo presidencial sobre su partido— supuso que el presidente era el verdadero líder de su partido. Como tal, tenía la capacidad de definir la posición del partido y los instrumentos para asegurar que los legisladores que no la acataran pagaran un costo por ello.

Del análisis de estas condiciones se desprende que el poder de los presidentes mexicanos durante el largo periodo de la hegemonía política del PRI se basó en lo que Jorge Carpizo llamó los poderes “metaconstitucionales”, es decir, en facultades adicionales a las que la Constitución le otorga. La más importante de todas ellas era su posición como líder del partido hegemónico, con la cual tenía una enorme influencia en la selección de candidatos al Congreso y decidía los nombramientos de cargos en la administración pública. El presidente podría inducir la disciplina partidaria entre los legisladores con premios tales como promociones a cargos de mayor nivel; podía también forzarla con la amenaza de detener el avance de las carreras políticas de quienes desafiaban la línea partidaria.

La concentración del poder en la presidencia duró tanto como la hegemonía política del PRI. El cambio en el equilibrio constitucional fue una consecuencia del desarrollo de un sistema competitivo de partidos políticos entre 1988 y 1997. En este periodo, la oposición al PRI, principalmente el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), experimentaron un crecimiento notable. Ganaron una proporción cada vez mayor de la votación nacional y de los escaños en el Congreso.

Un punto de inflexión en este proceso fueron las elecciones intermedias de 1997 en las que se renovó la totalidad de la Cámara de Diputados. En ellas, la votación a favor del PRI cayó 10 por ciento respecto a las elecciones de 1994. Como resultado, este partido perdió la mayoría en la Cámara de Diputados por primera vez desde su fundación como Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929. Tras las elecciones de 1997, el PRI quedó a 13 escaños de la mayoría en la Cámara de Diputados (251), aunque conservó su mayoría en el Senado.

Las elecciones de 1997 tuvieron un enorme impacto en el equilibrio constitucional de poderes, pues acabaron con el “gobierno unificado”, una de las condiciones necesarias para la concentración del poder en la presidencia de la república. A partir de 1997 se inició un periodo de “gobierno dividido”, un equilibrio de fuerzas en el que el partido del presidente carece de los votos suficientes para formar mayorías en el Congreso. La aparición del gobierno dividido en 1997 puso fin a una larga etapa de subordinación del Congreso a la iniciativa presidencial.

Las elecciones siguientes, las del año 2000, tuvieron un enorme significado en la historia política de México, pues el PRI perdió por primera vez una elección presidencial luego de 70 años en el poder. Asimismo, después de 60 años en la oposición, el PAN conquistó el cargo más importante en la política mexicana. Sin embargo, las elecciones de 2000, no detuvieron la tendencia

hacia la descentralización del poder en el Congreso, por el contrario, la reforzaron.

El presidente Vicente Fox (2000-2006), el primero en salir de las filas de un partido distinto al PRI, tuvo que enfrentar una oposición más grande que cualquiera de sus predecesores en el cargo. A diferencia del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), quien contó con la mayoría del PRI en el Senado a lo largo de su sexenio, Fox no tuvo mayoría del PAN en ninguna de las dos cámaras. No obstante, recibió el suficiente respaldo en el Congreso para detener, con el veto presidencial, cualquier iniciativa aprobada por la oposición, pues el PAN tenía más de un tercio de los asientos del Senado.

La primera consecuencia importante del gobierno dividido ha sido obligar al presidente y su partido a buscar el apoyo de los partidos de oposición para aprobar cambios legislativos. Este nuevo equilibrio de fuerzas, por un lado, restringe la capacidad del presidente para sacar adelante sus iniciativas y, por otro, habilita a los partidos de oposición para influir en las leyes que el Congreso aprueba. Dado que el presidente posee la facultad de veto, bajo gobiernos divididos, su poder se convierte en un poder esencialmente "negativo". Tiene la autoridad para evitar cambios de legislación, pero no puede por sí solo definir el contenido del cambio, como sucedía en el pasado; para ello, necesita ponerse de acuerdo con la oposición.

La evidencia recolectada sobre el proceso legislativo confirma que, efectivamente, el gobierno dividido puso fin a la presidencia dominante, que por décadas fue el sello distintivo de la política mexicana. El indicador que de forma más contundente refleja el cambio en el equilibrio de poderes es la contribución del ejecutivo a la producción legislativa. Durante el largo periodo en que el PRI dominó la política mexicana, casi la totalidad de las iniciativas aprobadas eran iniciativas del ejecutivo. A partir de 1997, la contribución del ejecutivo al volumen de legislación aprobada por el Congreso disminuyó significativamente. Desde entonces, en promedio, dos de cada diez iniciativas aprobadas son iniciativas del presidente; el resto proviene de los legisladores.

Bajo gobiernos divididos, el Congreso ha retomado gran parte del terreno cedido al ejecutivo. En lugar de esperar a que el ejecutivo prepare las propuestas para después revisarlas y aprobarlas, como sucedía en la época del PRI, el Congreso empezó a tomar la iniciativa. Un dato que confirma esta nueva tendencia es que a partir de 1997, los partidos de oposición en su conjunto se convirtieron en los principales promotores de cambios legislativos. Su contribución al volumen de legislación aprobada por el Congreso, no sólo aumentó, sino que llegó a superar la del presidente y su partido juntos.

Una de las críticas que comúnmente se hace a los gobiernos divididos es que son propensos a caer en la "parálisis" legislativa. Se dice que los partidos políticos enfrentan fuertes obstáculos para ponerse de acuerdo y formar

mayorías; en consecuencia, las iniciativas de cambio legislativo se estancan en el Congreso. Los casos resonados en los que el presidente fracasó en conseguir la aprobación de sus iniciativas suelen presentarse como la confirmación de la parálisis imperante bajo gobiernos divididos.

Los datos sobre el proceso legislativo confirman que los límites y contrapesos al poder presidencial establecidos en la Constitución se desactivaron durante el periodo de hegemonía del PRI. A partir de que ningún partido tiene mayoría en el Congreso, estos límites y contrapesos se vuelven a activar. El presidente sigue siendo una figura importante, pero tiene que ponerse de acuerdo con al menos parte de la oposición para sacar adelante su programa legislativo. Son los cambios extraconstitucionales, como el crecimiento de los partidos de oposición y la competencia electoral, los que modificaron el papel del presidente de la república en el sistema político mexicano.

4. Las instituciones electorales

Dada la naturaleza presidencial de la Constitución y la estructura bicameral del Congreso, hay tres órganos que actúan como representantes del electorado en el gobierno federal: el presidente de la república, la Cámara de Diputados y el Senado. Cada uno de ellos se elige de forma separada y mediante reglas diferentes. Por esta razón, el sistema electoral mexicano es resultado de la coexistencia de al menos tres subsistemas que regulan el acceso a la presidencia, la Cámara de Diputados y el Senado. Estos subsistemas no operan de manera aislada, por el contrario, se influyen mutuamente. Las reglas para la elección de presidente afectan también el comportamiento de los votantes en las elecciones legislativas y viceversa.

Las instituciones electorales en México fueron objeto de recurrentes modificaciones o “reformas” durante el largo periodo de hegemonía del PRI. Por ello, para entender la evolución del sistema electoral mexicano es importante identificar el punto de partida definido por el Constituyente de 1917. Dicho punto de partida fue un sistema de representación muy similar al de E.U., en el que cada cargo rinde cuentas ante un electorado diferente y se elige por el principio de “mayoría relativa” —gana el candidato que obtiene más votos. El presidente de la república es el único cargo que representa a todo el territorio nacional. Los senadores se eligen en circunscripciones que coincidían con los territorios de los estados federales y los diputados en unidades territoriales con un tamaño homogéneo de población, conocidos como “distritos electorales”.

4.1 Las reformas de 1933

Los primeros cambios importantes en las instituciones electorales ocurrieron en 1933, dieciseis años después de que se promulgara la Constitución de 1917. Las reformas constitucionales de 1933 prohibieron la reelección consecutiva de los diputados, senadores, legisladores locales y presidentes municipales. Al mismo tiempo, ampliaron el mandato de estos cargos como medida de compensación. El periodo de servicio de los diputados se incrementó de dos a tres años y el de los senadores de cuatro a seis.

Las modificaciones constitucionales de 1933 son un buen ejemplo de un cambio institucional con consecuencias profundas y duraderas en la política mexicana. Se introdujeron con el propósito de fortalecer al Partido Nacional Revolucionario (PNR) —el antecesor del PRI— y consolidar su dominio sobre la política nacional. La no reelección consecutiva tuvo al menos tres consecuencias directas que aún hoy en día afectan la política mexicana:

1. Obstaculiza la profesionalización de los legisladores. Al obligarlos a abandonar sus cargos, la no reelección consecutiva limita las opciones de los legisladores a dos: retirarse a la vida privada o buscar un reacomodo en otros cargos públicos. Quienes deciden continuar con su carrera política, terminan utilizando sus posiciones en el Congreso como “trampolines políticos” para saltar a otros cargos públicos.
2. Dificulta a los votantes evaluar el trabajo de los legisladores en funciones. Como los legisladores dejarán su cargo independientemente de si hacen bien o mal su trabajo, pierden interés en cultivar la simpatía de los votantes. Asimismo, como los votantes carecen de instrumentos para premiar o castigar a sus representantes en el Congreso, asumen que los legisladores ignorarán sus preferencias e intereses. En otras palabras, la no reelección consecutiva rompe el vínculo entre votantes y legisladores en el que se basa el proceso de rendición de cuentas.
3. Debilita a los legisladores en las negociaciones con el ejecutivo y los dirigentes de los partidos políticos. Esta es una consecuencia indirecta de la no reelección consecutiva, con implicaciones importantes para el funcionamiento del Congreso. Los legisladores que buscan continuar sus carreras políticas necesitan asegurar un cargo público antes de que termine el periodo para el que fueron electos. El presidente de la república y los dirigentes de los partidos políticos son figuras clave para realizar este propósito; el primero, porque tiene el poder de nombramiento sobre los puestos en la administración pública federal; los segundos, porque poseen una influencia decisiva en la selección de candidatos a otros cargos de elección popular. Desde luego, para el presidente el poder de nombramiento es un instrumento de negociación más efectivo con los

legisladores de su propio partido que con los de oposición. Pero, en todos los casos, los legisladores saben que antagonizar con la dirigencia de sus partidos puede poner en riesgo la continuidad de sus carreras políticas.

La prohibición de la reelección consecutiva de legisladores es una institución poco común en los sistemas democráticos. Aparte de México, sólo Costa Rica prohíbe la reelección consecutiva. La gran mayoría de las naciones democráticas permiten la reelección indefinida de los legisladores, aunque hay variaciones grandes en el porcentaje que logran reelegirse y en la duración promedio de las carreras parlamentarias.

4.2 La Cámara de Diputados

México mantuvo hasta 1964 un sistema para elegir la Cámara de Diputados basado exclusivamente en distritos uninominales y la mayoría relativa. Los distritos uninominales son aquellas unidades territoriales en los que se elige un solo representante de acuerdo con el principio de mayoría relativa. Dicho sistema electoral, permitió al partido dominante, el PRI, controlar de forma regular la casi totalidad de los asientos en la Cámara de Diputados con porcentajes de votación nacional cada vez más reducidos. Asimismo, castigaba a los partidos de oposición, como el PAN, que seguía teniendo el mismo número de diputados aunque su porcentaje de votación nacional creciera.

En cierta forma, el sistema funcionaba demasiado bien para el PRI, pues los partidos de oposición se encontraban bajo la amenaza constante de perder su representación en la Cámara de Diputados. Sin embargo, el PRI deseaba mantener una oposición que participara dentro de los canales institucionales. Por ello, el gobierno introdujo en 1964 las diputaciones de representación proporcional. La representación proporcional permite a los partidos minoritarios obtener algunas diputaciones adicionales aunque no alcancen el mayor número de votos en distritos específicos. La forma de asignar estos escaños es por medio de una fórmula electoral que determina cuántas diputaciones le corresponden a cada partido de acuerdo con la votación nacional obtenida.

La reforma de 1964 se basó en la incorporación de un número de estas "diputaciones de partido" adicionales a los diputados de mayoría relativa, los cuales casi siempre ganaba el PRI. Se trataba de un esquema de representación simbólica cuyo propósito era garantizar la supervivencia de los partidos de oposición. Sin embargo, el esquema no dio los resultados previstos. La izquierda socialista carecía de representación en la Cámara de Diputados. El PAN, la única oposición al PRI en elecciones presidenciales, se hundió en una crisis interna que le impidió presentar un candidato en las elecciones presidenciales de 1976.

La respuesta a estos malos resultados fue una reforma política integral que estableció un sistema mixto basado en 300 distritos uninominales y cuatro grandes circunscripciones plurinominales de 25 diputaciones cada una, en las que se divide todo el territorio nacional. En total, el tamaño de la Cámara de Diputados aumentó de 277 a 400 escaños. Los distritos uninominales elegían representantes por el tradicional principio de mayoría relativa, mientras que en las circunscripciones plurinominales se adoptó un método de representación proporcional conocido como cuota de Hare y restos mayores. La cuota de Hare puede describirse como una fórmula que establece el "precio" en votos de una diputación de representación proporcional. Ese precio se determina dividiendo el número total de votos en la circunscripción entre el número de diputaciones a repartir. En una primera fase, se reparten las diputaciones de acuerdo con la cuota. Por cada diputación que se le otorga a cada partido se le descuenta la cuota de su votación. En una segunda fase, los escaños que sobran se reparten entre aquellos que tengan los restos de votación mayores.

El sistema adoptado en 1977 se conoce como "sistema mixto" porque combina la mayoría relativa en distritos uninominales con la representación proporcional en circunscripciones plurinominales. La reforma de 1977 garantizó a los partidos de oposición una mayor correspondencia entre la votación nacional y el porcentaje de diputaciones que la ofrecida por el antiguo sistema de diputados de partido. Sin embargo, en este nuevo sistema, la proporcionalidad disminuía si el tamaño de la votación de los partidos de oposición en su conjunto aumentaba más allá de 25 por ciento. Si los partidos de oposición crecían, empezaban a competir entre ellos mismos, sin afectar al PRI. Los avances del PAN en las elecciones federales de 1982 y 1985 sacaron a la luz las limitaciones de la reforma de 1977. La respuesta del gobierno a la inconformidad de la oposición fue una reforma electoral que incrementó el número de escaños de representación proporcional.

Esta respuesta fue la reforma de 1987, la cual mantuvo el número de distritos uninominales en 300 y añadió 100 diputaciones de representación proporcional a las otras 100 ya existentes. Para ello, creó cinco circunscripciones plurinominales para elegir 40 escaños en cada una. En total, el número de escaños de representación proporcional aumentó de 100 a 200. El tamaño de la Cámara de Diputados pasó de 400 a 500 escaños, con lo cual se convirtió en la segunda cámara baja más grande del continente americano, superada sólo por la Cámara de Diputados de Brasil.

Al ampliar el número de escaños de representación proporcional mejoró la correspondencia entre porcentaje de votos y porcentaje de diputados para los partidos de oposición. Sin embargo, el PRI se aseguró de mantener el control sobre la Cámara de Diputados mediante una "cláusula de gobernabilidad". Dicha cláusula garantizaba al partido que ganara el mayor número de los 300 distritos uninominales escaños de representación proporcional suficientes para

tener la mayoría en la Cámara de Diputados (251 escaños). En 1988, el PRI sufrió una caída de 15 por ciento en su apoyo electoral y sólo pudo retener una pequeña mayoría en la Cámara de Diputados gracias a la cláusula de gobernabilidad.

La cláusula de gobernabilidad se convirtió en uno de los asuntos más controversiales en las negociaciones de las reformas electorales subsecuentes. El PRI la consideraba insuficiente, pues sólo le garantizaba una mayoría muy estrecha, mientras que la oposición la consideraba injustificada, pues alejaba a la Cámara de Diputados del ideal de la proporcionalidad. En las negociaciones subsecuentes, el PRI consiguió reforzar la cláusula de gobernabilidad a cambio de concesiones en otras áreas. Por ejemplo, la reforma electoral de 1991 la negoció con el PAN, cuyas principales demandas (la elaboración de un nuevo padrón electoral, la expedición de una credencial con la fotografía del elector que sirviera como identificación oficial y la creación de un órgano autónomo encargado de organizar las elecciones) fueron incorporadas en el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

Con los cambios a la legislación electoral negociados en 1991, el PRI consiguió que el partido que ganara el mayor número de votos tuviera automáticamente la mayoría de escaños en la Cámara de Diputados (251), si había obtenido al menos 35 por ciento de la votación nacional. La ley le garantizaba que por cada punto porcentual de la votación arriba de 35 por ciento, se le asignaran dos escaños adicionales. Esta escala móvil para asignar escaños al partido mayoritario funcionaba si el porcentaje de votación de este partido se ubicaba dentro del rango de 35 a 60 por ciento de la votación. Si el partido mayoritario ganaba más de 60 por ciento de la votación, se le asignaría exactamente el mismo porcentaje de escaños, bajo el entendido de que ningún partido podía obtener más de 350 escaños, es decir, 70 por ciento de la Cámara de Diputados. Este esquema sólo operó durante la elección de 1991.

Para 1993, el PRI y el PAN se pusieron de acuerdo en un arreglo distinto para regular el reparto de escaños al partido mayoritario. Eliminaron la cláusula de gobernabilidad, pero adoptaron un nuevo esquema que implícitamente le aseguraba la mayoría de escaños al partido que ganara el mayor número de distritos uninominales, si éste obtenía al menos 40 por ciento de los votos. De acuerdo con el nuevo esquema, todos los partidos participan por igual en el reparto de los escaños de representación proporcional, independientemente del número de distritos uninominales ganados. Las dos únicas limitaciones que se ponían a la sobrerrepresentación del partido mayoritario eran: *a)* ningún partido podía tener más de 315 escaños (63 por ciento de la Cámara de Diputados), y *b)* ningún partido podía ganar más de 300 escaños si no obtenía al menos 60 por ciento de la votación nacional. Este límite (máximo de 315 escaños) es muy importante, porque

significa que ningún partido puede tener suficientes diputaciones para modificar la Constitución por sí mismo. Toda enmienda constitucional requiere del respaldo de al menos dos terceras partes (334 votos) de la Cámara de Diputados.

En 1996 se celebró una nueva ronda de negociaciones en las que se acordaron una serie de cambios a la legislación electoral. Como concesión a una vieja demanda del PAN, el porcentaje mínimo de votación nacional que un partido debe ganar para participar en el reparto de escaños de representación proporcional —el “umbral electoral”— se incrementó de 1.5 a 2.0 por ciento. El límite superior de escaños que un partido puede ganar en la Cámara de Diputados se redujo de 315 a 300, con lo cual el partido mayoritario quedó por mandato legal aún más lejos de la mayoría constitucional. Más importante aún, se estableció un límite de 8.0 por ciento (40 escaños) al margen de sobrerrepresentación del partido mayoritario. Con este cambio, se pusieron condiciones más exigentes para que un partido gane la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados si tiene menos de 50 por ciento de la votación nacional. Necesita además de ganar un mínimo de 167 de los 300 distritos uninominales, obtener 42.2 por ciento de la votación nacional. De hecho, en todas las elecciones que han transcurrido desde 1996, ningún partido ha conseguido ganar la mayoría en la Cámara de Diputados.

4.3 El Senado de la república

Las instituciones que regulan la elección del Senado permanecieron relativamente estables hasta 1994. Las reformas de 1933, además de prohibir la reelección consecutiva y ampliar el mandato de los senadores de cuatro a seis años, también introdujeron un sistema de renovación total del Senado en elecciones coincidentes con las del presidente de la república. Hasta 1934, cada uno de los dos senadores por estado se elegía cada dos años, con lo cual el Senado se renovaba por mitades; la primera parte al principio de una administración y la segunda a la mitad. El sistema de renovación por mitades se volvió a establecer brevemente entre 1982-1994. Actualmene, el Senado se renueva totalmente cada seis años en elecciones coincidentes con la del presidente de la república.

El método por el cual se eligen los senadores en México se estableció con la reforma de 1993. Hasta entonces, la representación proporcional de los partidos políticos se había introducido en la Cámara de Diputados desde 1964, en las legislaturas estatales a partir de 1977 y en los ayuntamientos de los municipios desde 1983; pero no el Senado, que había permanecido con el mismo sistema de mayoría relativa adoptado por el Constituyente de 1917. Este sistema le permitía al partido que ganaba el mayor número de votos —aunque fuera por una diferencia pequeña respecto del segundo lugar— llevarse la totalidad de los escaños disputados en un estado.

El sistema de mayoría relativa daba lugar a enormes disparidades entre el porcentaje de votos de un partido y su porcentaje de escaños en el Senado. De hecho, desde su fundación hasta 1988, el PRI tuvo siempre la totalidad de escaños en el Senado. En las elecciones de 1988, la oposición ganó sus primeros cuatro asientos; pero aún así, el PRI logró mantener 93.7 por ciento de los puestos en el Senado con tan sólo 51 por ciento de la votación nacional. El PAN, con 17 por ciento de los votos no alcanzó entonces ninguna posición en el Senado.

Con la reforma electoral de 1993 se buscó reducir estas diferencias. Se aumentó el número de senadores por estado de dos a cuatro, con lo cual el tamaño del Senado se duplicó; pasó de ser un órgano de 64 a uno de 128 integrantes. Al mismo tiempo se introdujo una nueva regla para elegir a los senadores: uno de los cuatro escaños elegidos en cada estado sería asignado al partido que ganara el segundo lugar, es decir a la “primera minoría”. Los otros tres escaños irían para el partido que obtuviera la mayoría relativa. Esta regla fue modificada otra vez en 1996. Entonces se estableció que el número de senadores por estado sería solamente de tres, repartidos de la siguiente manera: dos para el partido que ganara el mayor número de votos y uno para el que obtuviera el segundo lugar. Al mismo tiempo, se introdujo por primera vez un sistema de representación proporcional. Un grupo de 32 senadores se empezaron a asignar a los partidos políticos de acuerdo con el porcentaje de votación nacional que obtuvieran. Se estableció el mismo método que en la Cámara de Diputados: cuota de Hare y resto mayor. Por ejemplo, en 1997 el PRD obtuvo nueve de los 32 senadores de representación con 26 por ciento de la votación nacional; ocho por cuota de Hare y uno más por resto mayor .

El efecto de las reformas al Senado de 1993 y 1996 fue un aumento sustancial en los escaños ganados por los partidos de oposición. Entre 1994 y 1997, el número de senadores de oposición pasó de tres (4.7 por ciento) a 51 (39.8 por ciento). Este crecimiento de la oposición se hizo sentir en la vida interna del Senado, a pesar de que el PRI siguió contando con la mayoría. Por mucho tiempo el Senado fue como la “torre de marfil” de la política mexicana. Se trataba de un órgano completamente dominado por un solo partido que no reflejaba la creciente diversidad política del país. Sus sesiones se caracterizaban por la ausencia del debate y la discusión. Conforme se empezaron a ventilar opiniones divergentes, el interés de los medios de comunicación en las sesiones del Senado aumentó sustancialmente. En cierta forma, lo que pasó con el Senado a partir de 1994 fue lo mismo que sucedió con la Cámara de Diputados treinta años antes con la primera reforma que introdujo la representación proporcional.

Con todo, el grado de proporcionalidad que prevalece en el Senado sigue siendo más bajo que en la Cámara de Diputados. Los partidos pequeños tienen un porcentaje de senadores que es regularmente menor al porcentaje de votación recibida —tienden a estar subrepresentados. Con los partidos grandes

pasa exactamente lo opuesto; suelen tener un porcentaje de senadores mayor a su porcentaje de votos. El sistema electoral del Senado premia a los partidos que ganan la mayoría relativa en el mayor número de estados, independientemente de la diferencia de votos en todo el país. Lo mismo pasa en la Cámara de Diputados con aquellos partidos que ganan más distritos uninominales.

4.4 La presidencia de la república

Las reglas que regulan la elección presidencial son las que menos han cambiado. El único ajuste permanente fue la ampliación del mandato presidencial de cuatro a seis años en 1927. Este cambio ha hecho del presidente mexicano el jefe del ejecutivo con el periodo de servicio más largo de todo el continente americano. La prohibición absoluta de la reelección del presidente, adoptada por el Constituyente de 1917, fue parcialmente modificada en 1927, pero una nueva reforma en 1933 la reestableció. Los cambios introducidos en 1927, pero eliminados en 1933, permitieron la reelección del presidente después de un periodo de espera igual al periodo de servicio. Esta modificación constitucional hizo posible la segunda candidatura presidencial del general Álvaro Obregón en 1928. Obregón, quien fue el más importante de los caudillos de la revolución mexicana y presidente de la república durante el periodo 1920-1924, arrasó en las elecciones de 1928. Sin embargo, murió asesinado antes de tomar posesión del cargo.

Las restricciones a la reelección presidencial son comunes en casi todas las democracias presidenciales. México, sin embargo, forma parte del grupo pequeño de países que la prohíben de manera absoluta. Estados Unidos, que originalmente permitía la reelección indefinida del presidente de la república, terminó estableciendo un límite máximo de dos periodos de cuatro años en 1951. Algunas democracias presidenciales de América del Sur, como Brasil, Argentina y Colombia, abandonaron recientemente el esquema de prohibición absoluta de reelección con periodos largos de cinco o seis años, y optaron por el modelo americano de reelección. Lo atractivo del modelo americano es la flexibilidad —permite al electorado deshacerse de presidentes impopulares en un plazo de cuatro años, al mismo tiempo que les da la oportunidad de prolongar la vida de administraciones exitosas por un máximo de ocho años.

Otro de los aspectos de la elección del presidente que distingue a México es el método de mayoría relativa. Mientras que las democracias presidenciales de América Latina han convergido en la adopción de diferentes variantes del método de "segunda vuelta", en México el candidato que obtiene más votos es el que gana la presidencia de la república, independientemente del porcentaje de votación que haya obtenido. Los métodos de segunda vuelta exigen que el candidato ganador tenga una porción mínima de los votos para obtener el cargo. Dicha porción suele oscilar entre 50 y 40 por ciento. Si ningún candidato la obtiene en la primera ronda de elecciones, entonces se

lleva a cabo una segunda ronda a la cual pasan sólo los candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos. Cuando existen más de dos partidos relevantes, este método permite que candidatos con un apoyo muy limitado entre los votantes ganen la elección.

En México, el porcentaje de votación con que los candidatos triunfadores han ganado la elección presidencial ha venido disminuyendo. Ernesto Zedillo (1994-2000) ganó la elección con 49 por ciento de los votos y Vicente Fox (2000-2006) lo hizo con 43.5 por ciento. La tendencia continúa; en las elecciones presidenciales de 2006, Felipe Calderón resultó ser el ganador con tan sólo 37 por ciento del total de votos recibidos por candidatos registrados.

5. Los partidos políticos

Los partidos políticos modernos son asociaciones de individuos que compiten por el poder mediante elecciones y dentro del marco establecido por la ley. Sus antecedentes pueden rastrearse en las facciones, los clubes y grupos políticos, pero, como dice Maurice Duverger, los partidos políticos modernos están ligados a la democracia —a la extensión del derecho al voto y a la vida parlamentaria. Estas asociaciones se crean y sostienen debido a los beneficios que a sus miembros reporta el actuar de forma conjunta y coordinada tanto en la organización de campañas electorales, como al momento de tomar decisiones dentro de los órganos de gobierno, especialmente las asambleas legislativas. Estos beneficios consisten en cargos públicos así como en el poder de influir en las políticas del gobierno.

En las democracias, los partidos políticos también generan beneficios para los votantes. Sin ellos sería prácticamente imposible organizar campañas dirigidas a grandes electorados. En cierta forma, los partidos operan como las marcas comerciales. Así como estas últimas dan información al consumidor acerca de las características de productos específicos, así los partidos transmiten información al electorado acerca de las características de los candidatos a cargos de elección. Los miembros de un mismo partido comparten una misma imagen colectiva ante los votantes. Dado que el éxito en las elecciones depende en cierta medida de esta imagen, los partidos políticos no sólo tienen motivos para seleccionar cuidadosamente a sus candidatos, sino también para supervisar su desempeño una vez en el cargo. De esta forma, los partidos pueden contribuir a hacer del voto un instrumento más eficaz de control ciudadano sobre los representantes en el gobierno.

En México, aunque el número de partidos ha variado de una elección a otra, desde la década de 1990, existen tres fuerzas que dominan la competencia política nacional —PRI, PAN y PRD. Curiosamente, estos tres partidos tienen un origen predemocrático. El primero se formó en 1929 como instrumento del grupo en el poder para regular el conflicto de ambiciones en torno a los cargos públicos —principalmente la presidencia de la república— y

perpetuar su dominio político. El segundo fue una iniciativa de intelectuales y profesionistas que por mucho tiempo respondió más a motivaciones ideológicas, que a la búsqueda de cargos públicos mediante las elecciones. La formación del tercero fue resultado de una fractura del partido en el poder, que rápidamente se convirtió en oposición electoral con un éxito considerable. Conforme se adoptaron elecciones realmente competitivas en la década de 1990, estos tres partidos se convirtieron en los protagonistas en la contienda por el poder y en los principales instrumentos de representación política en el gobierno.

5.1 El Partido Revolucionario Institucional (PRI)

Desde su fundación como Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, el PRI gobernó México de manera ininterrumpida hasta el 2000, año en el que perdió por primera vez la presidencia de la república. Por décadas, el control del PRI sobre las posiciones políticas importantes fue absoluto. Hasta 1989, año en que reconoció por primera vez una derrota en elecciones para gobernador (admitió el triunfo del candidato del PAN en Baja California), el PRI tuvo para sí la totalidad de las gubernaturas de los estados. Su dominio sobre las dos cámaras del Congreso duró hasta 1997, cuando por primera vez, perdió su mayoría en la Cámara de Diputados.

Aunque su hegemonía sobre la política mexicana permaneció estable a lo largo de seis décadas, el PRI ha cambiado dos veces de nombres. En 1938 dejó de ser el PNR y se convirtió en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Finalmente, en 1946 adoptó su actual denominación. El dominio persistente del PRI sobre la política mexicana es un fenómeno histórico sorprendente. Durante 70 años sobrevivió a cambios sustanciales en el desempeño de la economía, en la estructura sociodemográfica de la población y en el entorno político internacional. Después de la caída del Partido Comunista de la Unión Soviética en 1991, el PRI pasó a ser el partido gobernante que más tiempo había permanecido en el poder.

Hay dos factores que explican la prolongada hegemonía del PRI. En primer lugar, desde su formación el PRI logró desarrollar rápidamente un complejo esquema de *clientelismo* que le permitió cooptar movimientos políticos emergentes y contener el conflicto social. El clientelismo le permitía ganarse el apoyo de múltiples grupos sociales organizados a cambio de ciertos beneficios. El reparto de tierras, así como el otorgamiento de permisos, concesiones, monopolios, vivienda y, sobre todo, cargos públicos a partir de criterios políticos sirvieron para crear y sostener organizaciones ligadas al partido hegemónico. De hecho, las organizaciones campesinas, los sindicatos obreros y una gran variedad de grupos de interés quedaron orgánicamente vinculados al PRI en tres grandes sectores: el campesino, el obrero y el popular. Esto se logró mediante la práctica de filiación colectiva de organizaciones sociales; es decir, en vez de que sus integrantes solicitaran

individualmente su ingreso al PRI, el hecho de pertenecer a determinado sindicato o asociación gremial los hacía automáticamente miembros del partido. Bajo este esquema, el PRI logró tener millones de afiliados, cuya militancia partidista era ficticia.

El segundo factor que permitió la porlongada hegemonía del PRI fue la capacidad de manipular los resultados electorales a su conveniencia. Cuando el clientelismo resultaba insuficiente para evitar que la disidencia interna se convirtiera en oposición o cuando los partidos de oposición amenazaban con ganar posiciones relevantes, el partido del gobierno podía recurrir al fraude electoral. Por mucho tiempo, el partido en el poder fue el encargado de organizar las elecciones y contar los votos. Los partidos de oposición no tenían ninguna garantía de que sus triunfos serían respetados.

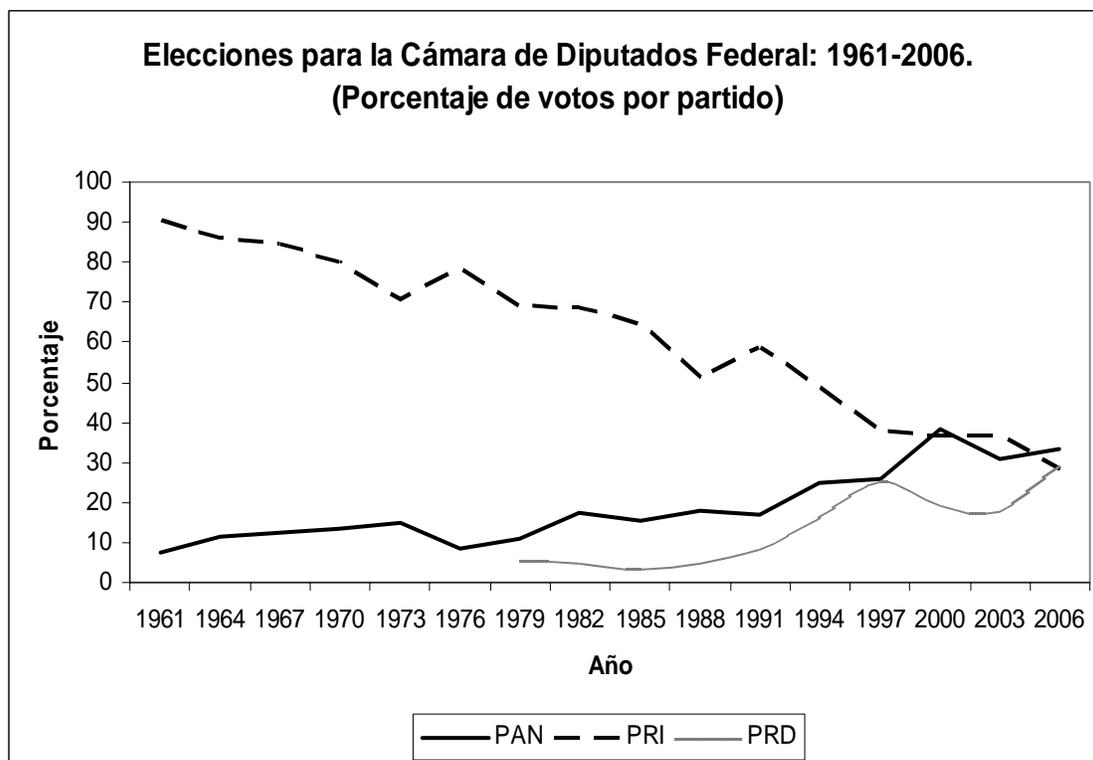
5.2 El Partido Acción Nacional (PAN)

La combinación de clientelismo y fraude electoral permitió al régimen realizar elecciones de forma regular y tolerar a partidos de oposición sin arriesgar el poder. De hecho, el partido que derrotó finalmente al PRI en las elecciones presidenciales de 2000, el PAN, llevaba 60 años participando de manera regular en los procesos electorales. El PAN, fundado en 1939, es el partido con el registro más antiguo, pues con su refundación en 1946 el PRI tuvo que solicitar un nuevo registro. Por esta razón, el logotipo del PAN aparece primero en la esquina superior izquierda de la boleta electoral.

Por mucho tiempo, las elecciones fueron meras consultas controladas por el partido hegemónico con el fin de ratificar el triunfo de sus candidatos. La competencia de los partidos de oposición era simbólica, pues carecían de oportunidades reales de triunfo en las elecciones. El PAN sobrevivió por décadas alentado por el propósito de democratizar paulatinamente el régimen desde adentro. Justificaba su participación en las elecciones organizadas por el régimen de partido hegemónico más como una forma de construir una cultura cívica y participativa que como medio para competir por el poder. Finalmente, cuando el régimen se abrió a la competencia electoral bajo condiciones de relativa equidad, el PAN estaba preparado para lanzar una campaña exitosa por la presidencia de la república.

La siguiente gráfica muestra cómo el porcentaje de votos para el PRI disminuyó a lo largo del tiempo. Asimismo, muestra cómo el porcentaje de los partidos de oposición PAN y PRD aumentan con el tiempo.

GRÁFICA 1



Nota: La votación atribuida al PRD antes de 1991 corresponde a la de los partidos cuyo registro fue la base para su formación: el Partido Comunista Mexicano de 1979 a 1982, el Partido Socialista Unido de México en 1985 y el Partido Socialista Mexicano, 1988. La votación del PAN y del PRD en 2000 corresponde a la votación de la Alianza por el Cambio y la Alianza por México respectivamente. La votación del PRI y del PRD en 2006 corresponde a la votación de la Alianza por México y la Coalición por el Bien de Todos respectivamente.

Junto al prolongado dominio del PRI, destaca también el lento pero sostenido desgaste de su base electoral. El desarrollo de los partidos de oposición dependió principalmente del crecimiento del PAN entre 1946 y 1985. Los partidos de oposición eran fuerzas marginales que no experimentaron crecimiento a largo plazo y eventualmente terminaron desapareciendo. En 1988, una ruptura interna terminó acelerando el desgaste del PRI y la transición a la democracia en México. Se trató de la formación de la Corriente Democrática —un movimiento de disidentes al interior del PRI— que intentó influir en la selección del candidato presidencial para las elecciones de ese año. Los líderes de la Corriente Democrática renunciaron a su membresía dentro del PRI y se convirtieron en oposición electoral al postular a su propio candidato presidencial, respaldado por un grupo de partidos pequeños que conformaron el Frente Democrático Nacional (FDN).

El FDN representó, en su momento, el mayor desafío que el PRI haya enfrentado en unas elecciones presidenciales. Su candidato obtuvo el

porcentaje de votos más alto que cualquier otro candidato de la oposición hasta entonces, en unos comicios plagados de acusaciones de fraude electoral. Las elecciones de 1988 fueron un parteaguas en la historia política de México. Por un lado, revelaron una profunda erosión de las bases políticas del PRI, después de casi seis décadas en el poder, y un prolongado periodo de estancamiento económico que inició con la crisis de 1982. Por otro, obligaron al gobierno a iniciar nuevas rondas de negociaciones con la oposición que resultaron clave en la transición a la democracia.

El grupo de disidentes que salieron del PRI en 1987, junto con el Partido Socialista Unificado de México, terminaron organizando en 1989 un nuevo partido: el PRD. El PRD se convirtió rápidamente en la tercera fuerza electoral y en las siguientes dos elecciones experimentó un crecimiento sorprendente. Para 1997, el PRD había obtenido un respaldo electoral sólo ligeramente inferior al PAN, al cual desplazó como segunda fuerza política en el Congreso. En esa misma elección, el PRI perdió por primera vez la mayoría en la Cámara de Diputados. Claramente, el sistema de partidos había completado entonces la transición de un sistema de partido hegemónico hacia un tripartidismo basado en PRI, PAN y PRD.

A pesar de que la democratización es un fenómeno reciente en México, los partidos políticos son muy fuertes. Ello se debe a las instituciones que regulan la competencia por los cargos de elección popular. Estas instituciones, que son el resultado de décadas de reformismo electoral, hacen de los partidos políticos las organizaciones centrales para desarrollar carreras políticas largas y exitosas en México.

Cuatro son las instituciones políticas en las que descansa la fortaleza de los partidos políticos en México:

- a) La no reelección consecutiva
- b) La prohibición de candidaturas independientes
- c) La representación proporcional de lista cerrada
- d) El régimen de financiamiento público a partidos políticos

La no reelección consecutiva de legisladores tiene importantes consecuencias en términos del sistema de representación y la organización de los partidos políticos. Dado que los legisladores tienen prohibido presentarse como candidatos para el mismo cargo en las siguientes elecciones, no pueden ser considerados individualmente responsables ante el electorado por su desempeño. Quien rinde cuentas realmente es el partido político. Por eso, puede decirse que en México prevalece la responsabilidad colectiva del partido ante el electorado. Al mismo tiempo, la no reelección consecutiva favorece la centralización al interior de los partidos políticos, pues los convierte en los coordinadores de un esquema de rotación de cargos y les

confiere a sus dirigentes una poderosa influencia en la selección de candidatos.

La prohibición de las candidaturas independientes se introdujo desde 1946. Esta medida obligó a todos los que aspiraban a un puesto de elección a conseguir la candidatura de un partido político que contara con un registro oficial expedido por la autoridad electoral. La medida otorgó de hecho a los partidos políticos el monopolio de la representación política, pues ningún otro tipo de organizaciones tiene la posibilidad de postular candidatos a puestos de elección. La prohibición de las candidaturas independientes ha sido una fuente de poder para los partidos políticos y sus líderes. Sin su respaldo, los políticos no pueden siquiera participar en las elecciones.

Los escaños de representación proporcional tanto en el Congreso federal como en las legislaturas de los estados han contribuido a fortalecer aún más a los partidos políticos en México. Las listas de candidatos de representación proporcional son "cerradas", es decir, el votante no puede asignar votos a los candidatos individualmente ni alterar el orden de la lista. Los partidos políticos determinan con anticipación las probabilidades de obtener el cargo de los candidatos que conforman las listas de los distritos plurinominales.

Finalmente, el financiamiento público convierte a los partidos políticos en administradores de los recursos para las campañas electorales. Los candidatos dependen de las dirigencias nacionales de sus partidos para conseguir los recursos necesarios y competir por el voto. La dependencia es mayor debido a los límites legales a las contribuciones que los candidatos pueden obtener de otras fuentes. El financiamiento público se introdujo por primera vez en 1977, sin embargo, no fue sino hasta la reforma de 1996 que se estableció una regulación sistemática del financiamiento a los partidos políticos. Se especificaron las fuentes legales de financiamiento a los partidos políticos y se determinó que el financiamiento público debe ser siempre superior al proveniente de cualquier otra fuente. Las donaciones de simpatizantes no pueden ser superiores a 10 por ciento del financiamiento público.

El resultado de este marco institucional ha sido un modelo de partido centralizado, donde las dirigencias nacionales tienen una enorme influencia en la selección de candidatos y en la organización de las fracciones parlamentarias tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado. Es así como una característica peculiar de los partidos políticos en México es que las dirigencias nacionales tienen una enorme influencia en la selección de los dirigentes de los grupos parlamentarios. La organización de los grupos parlamentarios de los partidos políticos inicia durante la misma selección de candidatos. En cierta forma, debido a la no reelección, los grupos parlamentarios funcionan como meros apéndices temporales de sus partidos políticos.

En consecuencia, la disciplina o unidad partidaria en las votaciones en el Congreso es sumamente alta. El margen de autonomía de los legisladores

respecto a sus partidos políticos es muy estrecho. Sus carreras políticas dependen predominantemente de las oportunidades y recursos que controla la dirigencia nacional del partido. En comparación con otras democracias de América Latina, el Congreso mexicano destaca por sus altos índices de unidad partidaria en las votaciones.

6. El Poder Judicial

El Poder Judicial en México experimentó cambios importantes que ocurrieron a la par del proceso de democratización. Como dice Héctor Fix Fierro, México no sólo experimentó una transición política, sino también una “transición judicial”. Durante las décadas de autoritarismo, el Poder Judicial mexicano se caracterizó por su constante renuencia a involucrarse en asuntos políticos, por la limitación de los instrumentos de revisión de constitucionalidad y por una enorme ineficiencia para desahogar los procesos iniciados en su seno. A decir verdad, contaba con cierta independencia, que evitaba el total sometimiento al Poder Ejecutivo. Sin embargo, se encontraba lejos de ser un contrapeso efectivo a la autoridad del presidente de la república y un garante confiable de la constitucionalidad de los actos de la autoridad. Por un lado, como líder del partido dominante, el presidente contaba con poderosos instrumentos para eludir las restricciones que el Poder Judicial pudiera interponer. Por otro, la autoridad de la Suprema Corte para detener al ejecutivo o para invalidar los efectos de una ley, como resultado de un juicio de revisión constitucional, estaba restringida.

La transición judicial ha tenido tres ejes principales:

1. El fortalecimiento de los mecanismos de revisión de la constitucionalidad
2. La reorganización del Poder Judicial
3. El otorgamiento de garantías de independencia

6.1 Revisión constitucional

La relación entre estos procesos y la democracia es compleja. Ciertamente, la transición judicial inició aún dentro del viejo sistema autoritario. Sin embargo, lo hizo en respuesta a los problemas que se fueron generando durante la democratización, como la necesidad de un árbitro confiable en los conflictos políticos que se generaron con la dispersión del poder. Las reformas institucionales que fueron la base de la transición judicial se produjeron en 1987, 1994 y 1996, periodo en el que los partidos de oposición experimentaron un crecimiento notable.

Como todo país que cuenta con un régimen constitucional codificado, el sistema judicial mexicano se descompone en dos partes:

- 1) La justicia constitucional: tiene que ver con la resolución de disputas en torno a la constitucionalidad —el apego a la Constitución— de las leyes o los actos de una autoridad gubernamental.
- 2) La justicia ordinaria: tiene que ver con la resolución de disputas en torno a la legalidad —el apego a la ley— de los actos de una autoridad gubernamental o de un particular.

Debido a que la Constitución está por encima de las leyes aprobadas por una mayoría en el Poder Legislativo, la justicia constitucional puede ser un instrumento muy poderoso en manos del Poder Judicial que consiste en controlar los actos de los otros poderes

Los estudios comparativos de los sistemas judiciales distinguen dos grandes modelos: el americano y el austriaco. La característica central del modelo americano es que no hay separación entre los órganos encargados de la justicia ordinaria y la justicia constitucional. Se trata de un sistema de “control difuso” donde cada una de las partes puede involucrarse en juicios constitucionales. Lo que otorga unidad al sistema es el mecanismo de apelación. Las partes afectadas pueden recurrir a una autoridad superior para revocar, enmendar o anular un sentencia. En este sistema, la Suprema Corte de Justicia constituye el máximo órgano dentro del sistema de justicia y la última instancia de apelación. En el modelo austriaco, por el contrario, existe un tribunal especializado en asuntos constitucionales, que opera de forma independiente de los tribunales ordinarios.

La mayoría de las democracias europeas han adoptado el sistema austriaco. En América Latina prevalecen los sistemas híbridos. En México, por ejemplo, no hay una clara distinción entre órganos de justicia constitucional y órganos de justicia ordinaria. Sin embargo, tampoco existe un control constitucional difuso. El control de la constitucionalidad tiende a concentrarse en la Suprema Corte de Justicia, pero se permite a jueces y tribunales ordinarios pronunciarse sobre cuestiones constitucionales cuando ésta sólo tienen efectos particulares.

El control de la constitucionalidad se lleva a cabo en México mediante tres mecanismos:

- 1) El juicio de amparo
- 2) La controversia constitucional
- 3) La acción de inconstitucionalidad

El juicio de amparo, introducido desde la segunda mitad del siglo XIX, es el instrumento de revisión constitucional que más se utiliza en México. Se trata

de un juicio que sólo puede iniciar un particular —la parte afectada— contra los actos de una autoridad. A pesar de su uso extensivo, el juicio de amparo tiene importantes limitaciones como instrumento de control de la constitucionalidad, tanto en lo que se refiere a las *causas* de un juicio de amparo como en lo que concierne a los *efectos* de las sentencias.

El “ámbito de procedencia” del juicio de amparo —las normas fundamentales por cuya violación puede un particular pedir la protección del Poder Judicial— no abarca toda la Constitución. El juicio de amparo sólo puede iniciarse por violaciones a las garantías individuales. En la jurisprudencia de la Suprema Corte ha prevalecido una interpretación restrictiva de este concepto, limitándolo exclusivamente a los artículos del capítulo primero de la Constitución. Esta interpretación de las garantías individuales excluye los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos —como votar y ser votados— del ámbito de procedencia del juicio de amparo. En apego estricto al texto constitucional, la jurisprudencia de la Suprema Corte considera los derechos políticos, a partir de 1996, no como *garantías* individuales, sino como *prerrogativas* de los mexicanos.

Las limitaciones sobre los efectos de las sentencias de amparo son en cierta medida más graves, y constituyen una de las causas estructurales de la debilidad del Poder Judicial en México. Las sentencias de amparo sólo benefician a quienes interponen el recurso; no tienen efectos generales. Esta característica del juicio de amparo es conocida como la “fórmula Otero”, pues quien propuso originalmente su adopción en el ámbito federal fue el político y jurista mexicano Mariano Otero (1817-1850). Si, como resultado de un juicio de amparo, la Suprema Corte declara que determinado precepto legal viola la Constitución, la sentencia sólo protegerá a quienes presentaron la demanda; los demás seguirán obligados a cumplirlo. Ciertamente, la Suprema Corte puede establecer jurisprudencia después de cinco sentencias en el mismo sentido y, a partir de entonces, el amparo se concede de forma automática. Sin embargo, la fórmula Otero obliga a la interposición de la demanda de amparo para obtener la protección de la justicia, con lo cual conduce a la multiplicación innecesaria de litigios, así como limita el acceso a la justicia a quienes pueden pagar los costos del juicio.

La controversia constitucional es otro instrumento de revisión constitucional establecido en México desde el siglo XIX. Se trata de un procedimiento judicial diseñado para resolver disputas que surgen debido a la naturaleza federal del Estado mexicano y al sistema de separación de poderes. En otras palabras, las controversias constitucionales sólo pueden ser iniciadas por autoridades constituidas contra autoridades constituidas. El único órgano que puede conocer de controversias constitucionales es la Suprema Corte de Justicia. Las sentencias de la Corte en controversias constitucionales pueden tener efectos generales si son aprobadas por una mayoría calificada de ocho de los once ministros, lo cual significa que basta

una minoría de cuatro para que una práctica declarada inconstitucional siga siendo legalmente válida.

En el pasado, las controversias constitucionales fueron un recurso judicial poco utilizado, pues las diferencias entre la federación y los estados o entre el Congreso y el presidente de la república se resolvían mediante negociaciones políticas, al margen del Poder Judicial. El crecimiento de los partidos de oposición y la reforma judicial de 1994 rompieron con esta pauta. La reforma de 1994 extendió el ámbito de las controversias constitucionales a los conflictos municipio-estado y municipio-federación, justo en el momento en que el número e importancia de los municipios gobernados por la oposición aumentaba sustancialmente. En consecuencia, el número de controversias constitucionales presentadas ante la Suprema Corte de Justicia también aumentó.

El tercero y más reciente de los instrumentos de revisión constitucional —la acción de inconstitucionalidad— fue resultado de la reforma judicial de 1994. Este tipo de juicio puede iniciarse de cuatro formas:

1. Por un tercio de los miembros de la Cámara de Diputados o del Senado en contra de leyes aprobadas por el Congreso
2. Por un tercio de los miembros de una legislatura estatal en contra de leyes estatales
3. Por las dirigencias de los partidos políticos con registro contra leyes electorales federales o estatales
4. Por el procurador general de la república contra leyes federales, leyes estatales y tratados

Al igual que las controversias constitucionales, la Suprema Corte de Justicia es el único órgano ante el cual se pueden interponer juicios de acción de inconstitucionalidad. Sus sentencias sólo tienen efectos anulatorios cuando están respaldadas por una mayoría calificada de ocho ministros. En la práctica, las acciones de inconstitucionalidad han tenido que ver con asuntos electorales, lo cual responde al hecho de que quienes las pueden iniciar son principalmente los partidos políticos mediante sus grupos parlamentarios o sus propios dirigentes.

6.2 Organización del Poder Judicial

La constitución del Poder Judicial en México ha sufrido importantes cambios que lo aproximan al modelo europeo. Hoy en día, la Suprema Corte de Justicia funciona más como un tribunal constitucional, que como última instancia de apelación del sistema de justicia ordinaria. Esto se debe a que ha sido liberada de tareas y responsabilidades distintas a la revisión constitucional, tales como el control de la legalidad o incluso la administración del Poder Judicial.

Originalmente, la Suprema Corte era el único órgano del Poder Judicial que podía conocer de los juicios de amparo. Ni los jueces de distrito ni los poderes judiciales de los estados eran autoridades competentes para conocer de los juicios de amparo. Como resultado de la centralización de los recursos de amparo en la Suprema Corte, se produjo un enorme rezago y muchos recursos eran desechados por falta de capacidad para procesarlos.

La primera respuesta a este problema fue la ampliación del tamaño de la Suprema Corte. En 1928 se incrementó el número de ministros de 11 a 16 y se permitió que en lugar de sesionar siempre en pleno, la Suprema Corte pudiera operar en salas especializadas. En 1934 tuvo lugar una segunda ampliación, esta vez a 21 ministros. Sin embargo, conforme la población crecía y la sociedad mexicana se hacía más compleja, el problema de rezago recrudecía. En 1951 se realizó una nueva reforma para crear los Tribunales Colegiados en los cuales la Suprema Corte empezó a delegar ciertos casos de amparo.

La creación de los tribunales colegiados aumentó la complejidad del sistema judicial mexicano y sentó las bases que hicieron posible la evolución de la Suprema Corte hacia un tribunal constitucional con la reforma de 1987. En esta ocasión se estableció que la Suprema Corte sólo conocería de aquellos asuntos en los que se impugnara la constitucionalidad de una ley general. Las impugnaciones que no correspondieran a esta categoría serían tratadas por los tribunales colegiados. Claramente, el propósito de esta reforma fue permitir la especialización de la Suprema Corte en la tarea de revisión constitucional.

Un paso adicional en la aproximación del sistema judicial al modelo europeo basado en un tribunal constitucional especializado se dio con la reforma de 1994. Esta reforma redujo el tamaño de la Suprema Corte de 21 a 11 ministros, pues las razones que justificaron la expansión de su tamaño fueron desapareciendo con la creación de los tribunales colegiados y con la delegación de responsabilidades a estos órganos. Al mismo tiempo, se introdujo un recurso adicional de revisión de la constitucionalidad —la acción de inconstitucionalidad— del que sólo conocería la Suprema Corte. Pero de igual importancia fue la creación del Consejo de la Judicatura, órgano diseñado para relevar a la Suprema Corte de sus responsabilidades administrativas sobre el Poder Judicial.

El Consejo de la Judicatura adoptó una composición en la que confluyen los tres poderes, aunque prevalece el Poder Judicial. Tiene siete miembros: tres consejeros nombrados por la Suprema Corte, dos por el Senado, uno por el presidente de la república y el propio presidente de la Suprema Corte, que a la vez preside el Consejo de la Judicatura. En el Consejo recayó la autoridad que antes residía en la Suprema Corte de nombrar, vigilar, sancionar y remover a los magistrados de los tribunales y a los jueces de distrito. Adicionalmente, se le responsabilizó de conducir el sistema para el desarrollo y profesionalización de la carrera judicial.

6.3 Garantías de independencia

La autonomía del Poder Judicial depende esencialmente de las instituciones que regulan las condiciones de acceso y desempeño de los cargos en la Suprema Corte de Justicia. Dichas reglas han cambiado significativamente durante la vigencia de la Constitución de 1917. A pesar del retroceso que se experimentó entre 1934 y 1946, los mecanismos de nombramiento y las condiciones para el desempeño del cargo de ministro han sido consistentes con el propósito de aislar a la Suprema Corte de la política y proteger su independencia. La dispersión del poder que ha acompañado a la democratización ha limitado aún más la influencia del presidente de la república sobre la Suprema Corte.

El Constituyente de 1917 estableció el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte a propuesta de las legislaturas de los estados y con la confirmación del Congreso por votación de dos terceras partes. Se determinó también que los ministros nombrados a partir de 1923 serían inamovibles, es decir, podían conservar sus cargos de manera indefinida. El sistema de nombramiento basado en las propuestas de 29 legislaturas estatales debió resultar sumamente complicado de operar en la práctica. A partir de 1928, se adoptó un esquema más sencillo y expedito, basado en el modelo americano de nombramiento de los ministros por parte del ejecutivo con ratificación del Senado.

En 1934 se suprimió la inamovilidad de los ministros y se fijó un periodo de servicio de seis años, concurrente con el ciclo político de la presidencia y el Congreso. Claramente, la medida tenía como propósito sincronizar políticamente a la Suprema Corte con la presidencia de la república y evitar que sirviera como un contrapeso efectivo a sus iniciativas. La inamovilidad se reestableció en 1944, pero al mismo tiempo se adjudicó al titular del ejecutivo la facultad de solicitar al Congreso la remoción de jueces nombrados por la Suprema Corte. Más adelante, en 1951, se fijó la edad de retiro forzoso de los ministros de la Suprema Corte a los 65 años.

Gracias a la inamovilidad, las carreras de los ministros eran relativamente largas; duraban entre 10 y 11 años en promedio. La estabilidad en la composición de la Suprema Corte se traducía en aislamiento de la política y en un grado significativo de autonomía respecto al ejecutivo, la fuerza dominante de la política mexicana antes de la transición a la democracia. No obstante la protección que la inamovilidad proporcionaba a los ministros, es innegable que el presidente de la república tenía una influencia considerable sobre el sistema judicial. Ello se debía no sólo a su papel en el nombramiento de ministros, sino también al poder del presidente para promover ministros, magistrados y jueces a puestos políticos en el Congreso, las gubernaturas de los estados o su propio gabinete.

La reforma de 1994 introdujo cambios al sistema de nombramiento de los ministros con el fin de fortalecer la autonomía del Poder Judicial. Con esta

reforma, se estableció que el ejecutivo propone una terna de candidatos y el Senado nombra por mayoría calificada de dos tercios. Este nuevo mecanismo busca hacer del nombramiento de magistrados el resultado de un consenso multipartidista en el Senado, restándole al presidente control sobre el resultado final del proceso. Sin embargo, establece una válvula de escape para evitar que los puestos de ministros queden vacantes por razones políticas. Si el Senado no logra ponerse de acuerdo, la Constitución autoriza al presidente a hacer de manera directa el nombramiento.

La reforma de 1994 suprimió la inamovilidad de los ministros de la Suprema Corte. Sin embargo, estableció un periodo de servicio suficientemente largo (15 años) como para, al mismo tiempo, garantizar la independencia del Poder Judicial y permitir una renovación escalonada que incorpore los cambios generacionales en el pensamiento jurídico. La reforma de 1994 introdujo también mecanismos adicionales para aislar políticamente al Poder Judicial, como prohibir el nombramiento de ministros que han desempeñado una serie de cargos políticos —diputado, senador, gobernador o secretario de Estado—, con menos de un año de anterioridad.

En suma, la transición judicial en México fue un proceso de cambio institucional que giró en torno a tres ejes: la ampliación de las facultades de revisión constitucional de la Suprema Corte de Justicia; su aproximación al modelo europeo de Tribunal Constitucional y el reforzamiento de su autonomía respecto al ejecutivo. El resultado ha sido un Poder Judicial más fuerte e independiente, que no sólo es un contrapeso efectivo al Poder Ejecutivo, sino que, en un sistema caracterizado por la dispersión del poder, constituye un árbitro indispensable para resolver las disputas entre los actores políticos dentro del marco de la ley.

Consideraciones finales

Si pensamos en la normas que regulan la política como un contrato, las instituciones son los mecanismos que hacen que las partes se ciñan a lo acordado. Los mecanismos institucionales pueden ser de dos tipos: los costos de desviarse de las normas —la coerción— y la interiorización de las normas —la cultura política. Todo orden político estable requiere de instituciones, una combinación de coerción y valores compartidos, para hacer efectivo el cumplimiento de las normas que regulan el acceso al poder y su ejercicio.

El principal efecto de las instituciones es reducir la incertidumbre. Las instituciones son un instrumento poderoso para el desarrollo de sociedades prósperas, democráticas y justas. Sirven para promover de forma permanente conductas socialmente deseables —la inversión, el intercambio y la cooperación— e inhibir comportamientos socialmente indeseables —la rapiña, el conflicto y depredación. Sin embargo, las instituciones son también un instrumento limitado. En primer lugar, resulta imposible predecir todos los efectos del cambio institucional. En segundo lugar, el cambio institucional puede promoverse para beneficiar intereses específicos a costa del interés colectivo.

Si bien todo orden político estable se basa en instituciones, un orden político democrático requiere del desarrollo de un arreglo institucional sofisticado y complejo. De hecho, como dice Adam Przeworski, la característica que distingue las democracias es que “institucionaliza la incertidumbre”. En otras palabras, la democracia es un orden político peculiar que, por un lado, otorga certidumbre respecto a las reglas de competencia por el poder político y, por otro, genera incertidumbre respecto al resultado. Ignoramos quién ganará la contienda, pero tenemos confianza que lo hará quien obtenga más votos.

Por ello, no debe sorprendernos que la transición a la democracia en México tuviera lugar después de un proceso largo y complejo de cambio institucional, cuyos efectos principales fueron básicamente dos: el desarrollo de garantías para la celebración de elecciones limpias y justas, y la dispersión del poder político. Como parte de este proceso, México evolucionó de un sistema basado exclusivamente en distritos uninominales y mayorías relativas a otro de tipo mixto con un fuerte componente de representación proporcional. En lo que al sistema de partidos se refiere, México transitó de un régimen de partido único a un sistema tripartidista competitivo. El Congreso, por su parte, dejó de ser un mero apéndice temporal del partido en el poder sometido al tutelaje presidencial y se convirtió en un órgano que decide por mayorías multipartidistas y que ejerce un efectivo contrapeso al poder del presidente. La Suprema Corte de Justicia se ha transformado en un

actor políticamente activo al asumir el papel de árbitro independiente en los conflictos entre las diversas fuentes de poder.

El cambio institucional que tuvo lugar antes de la democratización determinó el tipo de democracia que ha surgido en México. Entre los dos grandes modelos de democracia existentes —el mayoritario y el proporcional—, México se ha aproximado más al segundo. Las características de este modelo son esencialmente dos. En primer lugar, las elecciones no generan un solo ganador que se convierte en el partido gobernante, sino múltiples representantes que, principalmente mediante sus posiciones en el Congreso, comparten el poder de formular cambios en las políticas gubernamentales. En segundo lugar, la formulación de éstas es resultado de negociaciones en las cuales los partidos políticos, en su calidad de representantes, defienden los intereses de quienes votaron por ellos.

Las democracias pluralistas enfrentan típicamente dos problemas. En primer lugar, tenemos el de la rendición de cuentas. Dado que el poder se dispersa entre varios actores, resulta difícil para los votantes identificar a los culpables de que las cosas hayan salido mal o a los responsables de que hayan salido bien. Asimismo, el sistema es poco responsivo ante los cambios en las preferencias del electorado. Las elecciones no sirven para castigar un gobierno y elegir uno nuevo, sino para reequilibrar la distribución del poder entre los distintos representantes. En segundo lugar, está el problema de la capacidad de las democracias pluralistas para generar cambios integrales en las políticas públicas. Puesto que se requiere de múltiples actores para llevar a cabo cambios en las políticas, generalmente los cambios se proceden lentamente y de forma incremental.

Pero las democracias pluralistas tienen también sus ventajas. En primer lugar, la representación proporcional induce a moderar el conflicto entre los partidos políticos relevantes. El tipo de competencia política que prevalece no es una en la que los partidos se juegan el todo por el todo, sino más bien la redistribución de un poder compartido. Dado que no hay perdedores absolutos, los partidos tienen incentivos para permanecer en la democracia. En segundo lugar, la existencia de múltiples puntos de veto alienta la moderación en los cambios de las políticas públicas. La moderación tiene sus ventajas, si tomamos en cuenta que los cambios en las políticas del gobierno también presuponen riesgos. Entre mayor sea la magnitud de los cambios, mayores las posibilidades de efectos imprevistos que pueden incluso resultar contrarios a las intenciones de quienes diseñan las políticas. Finalmente, la dispersión del poder genera formas de rendición horizontal de cuentas, pues obliga a quienes promueven los cambios a convencer a otros partidos y, mediante este proceso, divulgar información y a justificar el cambio ante la opinión pública.

Bibliografía

- Carpizo McGregor, Jorge (1977), *El presidencialismo en México*, México D.F., Siglo XXI.
- Carey, John y Matthew S. Shugart (1998), *Executive Decree Authority*, New York, Cambridge University Press.
- Carey, John (1996), *Term Limits and Legislative Representation*, New York, Cambridge University.
- Casar, María Amparo (1999), "Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo: el caso de México", *Política y Gobierno*, vol. 6, núm. 1, pp. 83-128.
- _____ (2001), "Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico", en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, New York, Cambridge University Press.
- Cosío Villegas (1972), *El sistema político mexicano: las posibilidades de cambio*, México D.F., Joaquín Mortiz.
- Cossío Díaz, José Ramón (2002), *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México D.F., Doctrina Jurídica Contemporánea.
- _____ (1996), *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, México, UNAM.
- Colomer, Josep (2001), *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel.
- Crespo, José Antonio (1995), *Las urnas de Pandora; partidos políticos y elecciones en el gobierno de Salinas*, Espasa Calpe, México.
- Elizondo, Carlos y Benito Nacif (eds.) (2002), *El cambio político en México*, México, D.F., CIDE-Fondo de Cultura Económica.
- Elster, Jon (1989), *Nuts and Bolts for the Social Sciences*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Fix Fierro, Héctor y Sergio López Ayllón (2002), "Cambio jurídico y autonomía del derecho: un modelo de transición jurídica en México", en _____ (2002), "La reforma judicial en México: ¿De dónde viene? ¿Hacia dónde va?", *Documento de trabajo 31*, México D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Fix Zamudio, Héctor y José Ramón Cossío (1995), *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Garrido, Luis Javier (1982), *El partido de la revolución institucionalizada. Medio siglo de poder político en México: la formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, Siglo XXI, México.
- González Casanova, Pablo (1967), *La democracia en México*, Era, México.
- González Compeán y Meter Bauer (2002), *Jurisdicción y democracia*, México D.F., Cal y Arena.
- Gutiérrez, Jerónimo, et al. (2001), *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder*, México D.F., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Lajous, Alejandra (1979), *Los orígenes del partido único en México*, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México.

Loeza, Soledad (2000), *Incertidumbre y riesgo en transiciones prolongadas: la experiencia mexicana y el Partido Acción Nacional*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Lujambio, Alonso con Horacio Vives Sigol (2000), *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*, México D.F., Océano.

_____ (1995), *Federalismo y congreso en el cambio político de México*, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (1997), "Presidentialism and Democracy in Latin America; Rethinking the Terms of the Debate" en Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, New York, Cambridge University Press.

Mabry J. Donald (1973), *Mexico's Acción Nacional: A Catholic Alternative to the Revolution*, Syracuse University.

McCubbins, Mathew y Haggard Stephan (2001), *Presidents, Parliaments and Policy*, New York, Cambridge University Press.

México, Instituto Federal Electoral (1996), *Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales*.

Molinar Horcasitas, Juan (1991), *El tiempo de la legitimidad*, México D.F., Cal y Arena.

Morgenstern, Scott y Benito Nacif (eds.) (2002), *Legislative politics in Latin America*, New York, Cambridge University Press.

Nacif, Benito (1997), "La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México", *Política y gobierno*, vol. 4, núm. 1, pp. 115-145.

_____ (2001), "Understanding Party Discipline in the Mexican Chambers of Deputies: The Central Party Model", en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, New York, Cambridge University Press.

North, Douglass (1971), *Institutional Change and American Economic Growth*, Cambridge: Cambridge University Press.

O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe C. (1988), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós.

Padgett, Vincent (1976), *The Mexican political system*, Boston, Houghton Mifflin Co.

Paoli Bolio, Francisco José (1985), *Estado y sociedad en México, 1917-1984*, México, D.F., Océano.

Powell, Bingham (2000), *Elections as Instruments of Democracy. Majoritarian and Proportional Visions*, New Haven, Yale University Press.

Sánchez Susarrey, Jaime (1991), *La transición indirecta*, México, D.F., Vuelta.

Schwarz, Carl (1977), "Jueces en la penumbra: la independencia del Poder Judicial en los Estados Unidos y México", *Anuario Jurídico 21975*, México, UNAM, pp. 142-219.

Serna de la Garza, José Ma. y José Antonio Caballero Juárez (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Shugart, Matthew y Carey, John M (1992), *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*, New York, Cambridge University Press.

Tena Ramírez, Felipe (1987), *Derecho constitucional mexicano 21 ed.*, México D.F., Porrúa.

Weldon, Jeffrey (1997), "The Political Sources of Presidentialism in Mexico", en Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, New York, Cambridge University Press.

_____ (2001), "The Consequences of Mexico's Mixed-Member Electoral System, 1988-1997", en Shugart Matthew y Wattenberg Martin (eds.), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, New York: Oxford University Press.

Novedades

DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Cabrero, Enrique, *Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina*, DTAP-181
- Merino, Mauricio, *La profesionalización municipal en México*, DTAP-182
- Arellano, David, *¿Reforma organizacional de gobierno por diseño genérico? El Nuevo Institucionalismo Económico en acción...* DTAP-183
- Mariscal, Judith y Bonina Carla M., *Mobile Communications in Mexico: A First Look at Usage Patterns and Social Implications*, DTAP-184
- Mariscal, Judith y Rivera Eugenio, *Regulación y competencia en las telecomunicaciones mexicanas*, DTAP-185
- Cejudo, Guillermo, *Critical Junctures or Slow-Moving Processes? The Effects of Political and Economic Transformations...*, DTAP-186
- Sour, Laura, *Un repaso de conceptos sobre capacidad y esfuerzo fiscal, y su aplicación para los gobiernos locales mexicanos*, DTAP-187
- Santibañez, Lucrecia, *School-Based Management Effects on Educational Outcomes: A Literature Review and Assessment of the Evidence Base*, DTAP-188
- Cejudo, Guillermo y Sour Laura, *¿Cuánto cuesta vigilar al gobierno federal?*, DTAP-189
- Cejudo, Guillermo, *New Wine in Old Bottles: How New Democracies Deal with Inherited Bureaucratic Apparatuses...*, DTAP-190

DIVISIÓN DE ECONOMÍA

- Cermeño, Rodolfo, Mayer David A. y Martínez Ariadna, *Convergencia, divergencia y estratificación*, DTE-378
- Mayer, David A. y Mai Linh Le Thi, *El uso de las transferencias privadas inter-vivos por los hogares: el caso de México*, DTE-379
- Cermeño, Rodolfo y Jiménez Roslyn, *Determinantes del crecimiento económico y convergencia en Centroamérica...* DTE-380
- Hernández, Fausto, Torres Juan M. y Guerrero César L., *Federal against Local Governments...* DTE-381
- Castañeda, Alejandro y Villagómez Alejandro, *Ingresos fiscales petroleros y política fiscal óptima*, DTE-382
- Dam, Kaniska, *A Two-Sided Matching Model of Monitored Finance*, DTE-383
- Dam, Kaniska, Gautier Axel y Mitra Manipushpak, *Efficient Access Pricing and Endogenous Market Structure*, DTE-384
- Dam, Kaniska y Sánchez Pagés Santiago, *Deposit Insurance, Bank Competition and Risk Taking*, DTE-385
- Carreón, Víctor, Di Giannatale Sonia y López Carlos, *Mercados formal e informal de crédito en México: Un estudio de caso*, DTE-386
- Villagómez, Alejandro y Roth Bernardo, *Fiscal Policy and National Saving in Mexico, 1980-2006*, DTE-387

DIVISIÓN DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

- Sotomayor, Arturo C., *La seguridad internacional...*, DTEI-143
- Sotomayor, Arturo C., *Latin America's Middle Powers in the United Nations: Brazil and Mexico in Comparative Perspective*, DTEI-144
- Velázquez, Rafael, *Una primera evaluación de la política exterior de la administración de Vicente Fox: alcances y límites*, DTEI-145
- Ruano, Lorena, *La Cumbre de Viena y la desintegración regional en América Latina*, DTEI-146
- Schiavon, Jorge, Spenser Daniela y Vázquez Mario, *La historia de las relaciones internacionales de México (siglos XIX y XX)...*, DTEI-147
- Schiavon, Jorge, *México ante Estados Unidos, América Latina y el mundo: percepciones y realidades*, DTEI-148
- Velázquez, Rafael y Domínguez Roberto, *El proceso de toma de decisiones de la política exterior en situaciones de crisis diplomáticas...*, DTEI-149
- Schiavon, Jorge y Velázquez Rafael, *El 11 de septiembre y la relación México-Estados Unidos: ¿Hacia la securitización de la agenda?*, DTEI-150
- Velázquez, Rafael, *La paradiplomacia mexicana: Las relaciones exteriores de las entidades federativas*, DTEI-151
- Meseguer, Covadonga, *Do Crises Cause Reform? A New Approach to the Conventional Wisdom*, DTEI-152

DIVISIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS

- Elizondo Carlos, Luis Manuel Pérez de Acha, *Separación de poderes y garantías individuales: La Suprema Corte y los derechos de los contribuyentes*, DTEJ-13
- Fondevila Gustavo, *Estudio de percepción de usuarios del servicio de administración de justicia familiar en el Distrito Federal*, DTEJ-14
- Pazos, Ma. Inés, *Consecuencia lógica derrotable: análisis de un concepto de consecuencia falible*, DTEJ-15
- Posadas, Alejandro y Hugo E. Flores, *Análisis del derecho de contar con un juicio justo en México*, DTEJ-16
- Posadas, Alejandro, *La Responsabilidad Civil del Estado /Análisis de un caso hipotético*, DTEJ-17
- López, Sergio y Posadas Alejandro, *Las pruebas de daño e interés público en materia de acceso a la información. Una perspectiva comparada*, DTEJ-18
- Magaloni, Ana Laura, *¿Cómo estudiar el derecho desde una perspectiva dinámica?*, DTEJ-19
- Fondevila, Gustavo, *Cumplimiento de normativa y satisfacción laboral: un estudio de impacto en México*, DTEJ-20
- Posadas, Alejandro, *La educación jurídica en el CIDE (México). El adecuado balance entre la innovación y la tradición*, DTEJ-21
- Ingram, Matthew C., *Judicial Politics in the Mexican States: Theoretical and Methodological Foundations*, DTEJ-22

DIVISIÓN DE ESTUDIOS POLÍTICOS

- Beltrán Ulises, *Contextual Effects on the Individual Rationality: Economic Conditions and retrospective Vote*, DTEP-182
- Nacif Benito, *¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México*, DTEP-183
- Langston Joy, *Congressional Campaigning in Mexico*, DTEP-184
- Nacif Benito, *The Fall of the Dominant Presidency: Lawmaking Under Divided Government in Mexico*, DTEP-185
- Lehoucq, Fabrice E., *Constitutional Design and Democratic Performance in Latin America*, DTEP-186
- Martínez Gallardo, Cecilia and John D. Huber, *Cabinet Turnover and Talent Searches*, DTEP-187
- Lehoucq, Fabrice E., *Structural Reform, Democratic Governance and Institutional Design in Latin America*, DTEP-188
- Schedler, Andreas, *Patterns of Repression and Manipulation. Towards a Topography of Authoritarian Elections, 1980-2002*, DTEP-189
- Benton, Allyson, *What Makes Strong Federalism Seem Weak? Fiscal Resources and Presidential-Provincial Relations in Argentina*, DTEP-190
- Crespo, José Antonio, *Cultura política y consolidación democrática (1997-2006)*, DTEP-191

DIVISIÓN DE HISTORIA

- Pipitone, Ugo, *El ambiente amenazado* (Tercer capítulo de *El temblor...*), DTH-33
- Pipitone, Ugo, *Aperturas chinas (1889, 1919, 1978)*, DTH-34
- Meyer, Jean, *El conflicto religioso en Oaxaca*, DTH-35
- García Ayluardo Clara, *El privilegio de pertenecer. Las comunidades de fieles y la crisis de la monarquía católica*, DTH-36
- Meyer, Jean, *El cirujano de hierro (2000-2005)*, DTH-37
- Sauter, Michael, *Clock Watchers and Stargazers: On Time Discipline in Early-Modern Berlin*, DTH-38
- Sauter, Michael, *The Enlightenment on Trial...*, DTH-39
- Pipitone, Ugo, *Oaxaca prehispánica*, DTH-40
- Medina Peña, Luis, *Los años de Salinas: crisis electoral y reformas*, DTH-41
- Sauter, Michael, *Germans in Space: Astronomy and Anthropologie in the Eighteenth Century*, DTH-42

Ventas

El Centro de Investigación y Docencia Económicas / CIDE, es una institución de educación superior especializada particularmente en las disciplinas de Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos. El CIDE publica, como producto del ejercicio intelectual de sus investigadores, libros, documentos de trabajo, y cuatro revistas especializadas: *Gestión y Política Pública*, *Política y Gobierno*, *Economía Mexicana Nueva Época* e *Istor*.

Para adquirir alguna de estas publicaciones, le ofrecemos las siguientes opciones:

VENTAS DIRECTAS:

Tel. Directo: 5081-4003
Tel: 5727-9800 Ext. 6094 y 6091
Fax: 5727 9800 Ext. 6314

Av. Constituyentes 1046, 1er piso,
Col. Lomas Altas, Del. Álvaro
Obregón, 11950, México, D.F.

VENTAS EN LÍNEA:

Librería virtual: www.e-cide.com

Dudas y comentarios:
publicaciones@cide.edu

¡Nuevo!

Adquiera el CD de las colecciones completas de los documentos de trabajo de la División de Historia y de la División de Estudios Jurídicos.



¡Próximamente! los CD de las colecciones completas de las Divisiones de Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales y Estudios Políticos.