

La reforma política en México¹

María Amparo Casar,
Profesora-investigadora en el Centro de
Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

La Constitución de 1917 fue el último gran proyecto integral de reforma con la pretensión de instaurar un nuevo régimen y un nuevo modelo institucional. A diferencia de otros países de América Latina o de Europa del Este, la transición democrática en México no estuvo acompañada por el diseño y aprobación de una nueva constitución ni tampoco por la revisión integral en un solo momento “fundacional”; la carta magna original sigue vigente, a pesar de sus más de 600 enmiendas² desde febrero de 1917 (ver Gráfico I); solamente en el último sexenio del presidente Enrique Peña Nieto se aprobaron 12 reformas constitucionales.

México constituye una excepción en este y otros sentidos que a continuación se detallan.

En primer lugar, la sucesión de reformas que se dieron a partir de 1978 –fecha considerada por muchos como el punto de inicio de la transición a la democracia– tuvieron en el centro de sus preocupaciones y de sus objetivos un componente fundamentalmente electoral. La intención de las fuerzas políticas de oposición y de los grupos de la sociedad civil que se empeñaron en la apertura democrática era que si se democratizaban las vías de acceso al poder podría terminarse con la extrema concentración de este en el Ejecutivo y dar paso a un gobierno acotado, a la vigencia del arreglo político-institucional previsto en la Constitución, y al respeto y ejercicio de las garantías constitucionales previstas en ella.

Aunque no se hizo explícito, detrás de este supuesto subyacía una hipótesis correcta. Lo que durante décadas hizo excepcionalmente poderoso al presidente mexicano no fueron las facultades que la Constitución le otorgaba sino sus extraordinarios poderes electorales y partidarios, que le permitían tanto decidir a qué organización política se le daba registro para competir, determinar las reglas de la competencia o contar los votos; como retirar a un gobernador, nombrar al líder del partido y de su fracción parlamentaria, seleccionar a los candidatos a cargos de elección popular o designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia. Todo esto dentro de la legalidad y al amparo de mayorías para el partido del presidente que en el Senado y en el orden estatal de gobierno fueron del 100% hasta 1989 y que en la Cámara de Diputados oscilaron entre el 75 y el 95%.

La meta era, con estos condicionantes, acabar con la ficción democrática y establecer un sistema presidencial en el que el titular del Ejecutivo estuviera limitado a través de controles electorales, legales e institucionales. A los reformadores de ese momento no les faltó razón: las reformas electorales provocaron grandes cambios en la estructura y funcionamiento del sistema político mexicano.

GRÁFICO I: NÚMERO DE DECRETOS QUE REFORMAN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1920-2012)

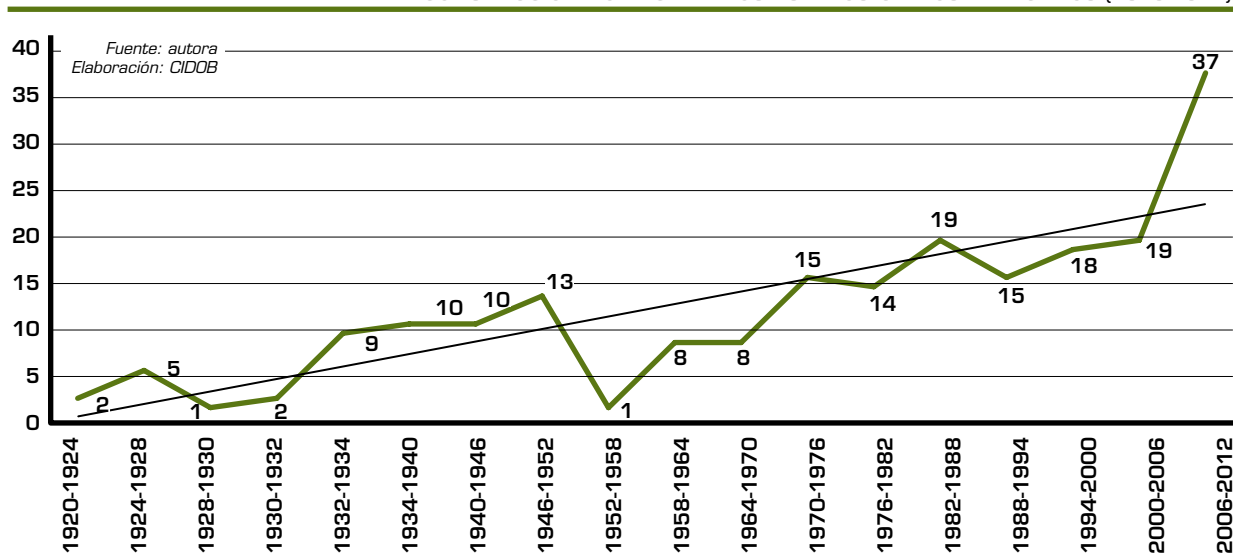
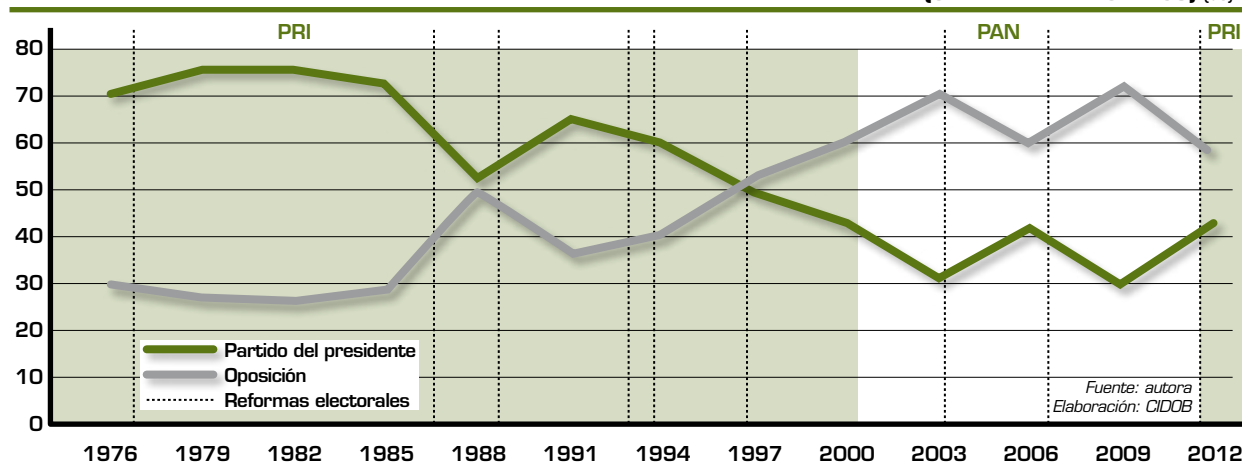


GRÁFICO II: IMPACTO DE LAS REFORMAS ELECTORALES EN LA EVOLUCIÓN DE LA OPOSICIÓN (CÁMARA DE DIPUTADOS) (%)



Fuente: autora
Elaboración: CIDOB

“Desde 1978 México vive una sucesión de acuerdos entre varias fuerzas políticas para una transformación consensuada”

Con esta afirmación no se hace eco a la tesis de que la transición mexicana fue una “transición votada” en contraposición a las llamadas “transiciones pactadas”. Por el contrario, lo que ha caracterizado a México desde 1978

ha sido una sucesión de acuerdos o pactos entre las diversas fuerzas políticas para llevar a cabo la transformación consensuada, pausada y paulatina, que permitió el tránsito de un sistema de partido hegemónico a uno en el que priva la pluralidad producto de reglas de competencia cada vez más justas y equitativas. Sobre decir que en esta transición fue el voto de muchos mexicanos que optaron por un alternativa distinta a la del partido oficial lo que hizo posible un sistema pluripartidista en el que el 90% de la representación en el Congreso se concentra en las tres principales fuerzas políticas: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Haber iniciado la transformación del sistema político a través de un conjunto de reformas al sistema de representación no fue fortuito. Buena parte del poder presidencial se había sustentado precisamente en un sistema electoral que establecía una estructura absolutamente inequitativa de acceso y distribución del poder que impedía, no solo la alternancia regular en los cargos de elección popular, sino también un reparto del mismo que permitiera a los partidos de oposición ser parte, como en cualquier democracia, del proceso de toma de decisiones en el país. La apuesta fue acertada; la democratización de las elecciones acabó por sepultar primero al sistema de partido hegemónico y posteriormente al sistema de partido dominante. Cuando la oposición fue lo suficientemente robusta, comenzaron a gestarse cambios más profundos.

Por todo ello puede afirmarse que otra de las peculiaridades de la radical transformación de la estructura y funcionamiento del sistema político mexicano es que el

equilibrio de poderes y la relación entre ellos fue producto, al menos inicialmente, no de un nuevo diseño o de reformas profundas al arreglo institucional sino del cambio radical en la distribución del poder político tanto en el orden federal como, aunque en menor medida, en el ámbito estatal (ver Gráfico II).

Sin cambios importantes en las facultades que la Constitución siempre asignó a cada cuerpo de gobierno, fue la pluralidad en el Congreso la responsable de activar los principios fundacionales de cualquier sistema presidencial: la división de poderes y los pesos y contrapesos. Esta pluralidad fue la responsable también de la introducción de otros límites a la acción del Ejecutivo como los que constituyen los organismos autónomos que asumieron facultades previamente adscritas al poder ejecutivo.

Al cierre del primer ciclo de las reformas electorales en 1996 algunos analistas sostuvieron que el proceso de reforma política se detuvo y no siguió el siguiente paso lógico: la adecuación de las instituciones a la nueva pluralidad política que caracterizó al país a partir de la transición. Esta tesis es solamente parcialmente cierta. En primer lugar, tanto la estructura como el funcionamiento del sistema político fueron transformándose profundamente por la vía de la práctica y como consecuencia de que los órganos de representación popular no estuvieran dominados ya por un solo partido, el del presidente. En segundo lugar, puede documentarse que desde entonces prácticamente no ha habido legislatura que no haya aprobado alguna reforma en materia política.

Los cambios ocurridos como consecuencia de las reformas electorales no fueron menores. Aun sin una reforma política integral de por medio que alterara significativamente la estructura y funciones de los poderes públicos se fue reduciendo el espacio para las decisiones unilaterales y se impuso la necesidad de la colaboración entre poderes. Los principios de división de poderes y de pesos y contrapesos que siempre habían estado vigentes en la letra de la Constitución se convirtieron en realidad. Por primera vez desde la consolidación del sistema político mexicano

en los años cuarenta, tanto el Congreso como la Suprema Corte de Justicia estuvieron en capacidad de ejercer plenamente sus funciones.

Son muchos los ejemplos de la trascendencia que significó la representación plural en el Congreso. La pluralidad abrió la posibilidad de que el Ejecutivo no pudiese reunir la mayoría necesaria para que se aprobara el presupuesto o cualquier otra iniciativa de ley de su preferencia, de que sus nombramientos no fueran ratificados, de que se negara permiso al presidente para ausentarse del país, de que se superara un veto presidencial o de que una decisión del ejecutivo fuese impugnada con éxito ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ninguno de estos fenómenos se presentó durante las muchas décadas de predominio del partido oficial (PRI), desde 1929 a 2000.

Entre la llamada reforma política de 1978 que dio origen a lo que se conoce como la primera legislatura plural (1979-1982) y 1997, cuando se inauguró el primer gobierno sin mayoría en el México moderno, se procesaron seis reformas electorales que acabaron por sepultar primero al sistema de partido hegemónico y, después, al sistema de partido dominante³.

A partir de esta última fecha cobró carta de naturalización la idea de que había llegado el momento de completar la transición con una reforma política de fondo y desde entonces fueron innumerables los proyectos presentados tanto desde el ámbito político como desde el académico para revisar integralmente la institucionalidad política.

La justificación para embarcarse en un proyecto de reforma del estado partió de la premisa de que la Constitución no se adecuaba a las nuevas condiciones de la pluralidad ni a la recién adquirida autonomía e independencia de los poderes. Y, en efecto, la pluralización hizo patente el cúmulo de lagunas, imprecisiones e imperfecciones de un marco institucional que jamás se había puesto a prueba en un contexto de representación plural, de alternancia y de una división de poderes efectiva en la que ningún partido por sí mismo tenía la fuerza política suficiente para imponer sus decisiones.

Más tarde se añadió a esta justificación la de que las normas vigentes estaban dando como resultado una democracia ineficaz y que se comenzaban a resentir problemas en la legitimidad y aprecio del régimen democrático, del sistema político mexicano y de los gobernantes. A pesar de este diagnóstico compartido no fue hasta 2007 cuando las tres principales fuerzas políticas con representación en el Congreso se pusieron a la tarea de integrar una comisión en el Congreso con el fin de reformar la Constitución en materia no solo electoral, sino política⁴.

El diagnóstico y los objetivos de los tres principales partidos eran muy similares. Los tres argumentaban que el sistema presidencial en su configuración actual había llegado al punto de “agotamiento”, reflejado en ineficacia, falta de acuerdos, lentitud en la toma de decisiones, pleitos constantes, desprestigio de la política e insatisfacción con la democracia. Adicionalmente, los tres partidos declaraban tener los mismos propósitos:

fortalecer la pluralidad, el equilibrio de poderes y de los pesos y contrapesos; promover las coaliciones parlamentarias y dar impulso a la colaboración entre poderes; fortalecer al poder legislativo; mejorar los controles sobre el ejercicio del poder y la rendición de cuentas; y ampliar la participación ciudadana. En suma, lo que las formaciones decían perseguir era hacer más gobernable, eficiente, responsable y transparente el ejercicio de gobierno manteniendo o incluso acrecentando la pluralidad política. No lograron ponerse de acuerdo y los ambiciosos proyectos de reforma no llegaron a buen puerto. Al final, las energías y los acuerdos se concentraron nuevamente en una reforma electoral que fue aprobada en el 2007. La vía adoptada siguió siendo la de hacer reformas “discretas”, acotadas y espaciadas en el tiempo.

Pasada la elección intermedia de 2009, que confirmó la preferencia del electorado por un nuevo gobierno sin mayoría, volvió al debate público la necesidad de una reforma política de gran calado. De nuevo las tres principales fuerzas políticas plantearon sus proyectos. Aunque el componente de la representación ocupó un lugar importante, por primera vez se acompañó por un conjunto de propuestas cuyo objetivo explícito era la modificación del equilibrio entre poderes. Lo mismo ocurrió con la elección de 2012 que inauguró el sexto episodio consecutivo de gobiernos sin mayoría.

En ambos casos la justificación de las propuestas de reforma fueron similares a las esgrimidas en 2007: el sistema político obstaculizaba la toma de decisiones y la legitimidad del sistema caía en picado. Según este diagnóstico las llamadas reformas estructurales que el país necesitaba para reemprender la senda del crecimiento y abatir la desigualdad y la pobreza no transitaban porque el arreglo institucional impedía o, al menos, no propiciaba la formación de mayorías y acuerdos parlamentarios porque carecía de sanciones a la inacción legislativa y, finalmente, por la ausencia de instrumentos legales adecuados para destrabar situaciones de empate entre los poderes. Adicionalmente, según los legisladores el sistema abonaba al menosprecio del régimen democrático⁵ por la falta mecanismos de vinculación entre gobernantes y gobernados, como la reelección o las formas de participación directa de los ciudadanos en la política.

En consonancia con este diagnóstico, en 2012 y 2014 fueron aprobadas dos importantes reformas políticas que combinaron los tres componentes fundamentales de todo arreglo político-institucional: el de la representación y los derechos políticos; el del equilibrio y colaboración entre poderes; y el del ejercicio del poder, incluida la rendición de cuentas.

Las reformas constitucionales aprobadas prácticamente por unanimidad implicaron la modificación de más de una treintena de artículos constitucionales y la emisión o revisión de una decena de leyes secundarias. A continuación se presenta un análisis de estas reformas y las consecuencias esperadas para la estructura y funcionamiento del sistema político.



El sistema de representación y los derechos políticos

El sistema electoral sigue constituyendo una especie de obsesión. Prácticamente después de cada proceso electoral desde 1997 el marco regulatorio de las elecciones ha cambiado. A la más profunda de las reformas electorales, en 1996, siguieron, además de algunas modificaciones puntuales, al menos tres reformas más. La primera —de menor envergadura— ocurrió en 2003. Esta reforma elevó sustancialmente los requisitos para obtener el registro legal como partido político⁶ e introdujo la prohibición de que un partido nuevo compitiera en su primera elección federal en coalición con otro partido nacional. La idea era que los nuevos partidos acreditaran tener una representación real entre el electorado.

La reforma de 2007, motivada por los reclamos y litigios de los partidos derrotados, que arguyeron falta de justicia y equidad en las elecciones del 2006, fue mucho más profunda y compleja. Comprendió el refuerzo de los mecanismos de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas de los gastos de campaña, estableció nuevos

“México sigue siendo uno de los pocos países sin algún mecanismo de reconducción presupuestal”

principios para la relación medios de comunicación-elecciones, incluyendo la prohibición de que los partidos compraran espacios en radio y televisión (estos se les asignarían directamente por el Instituto Federal Electoral —IFE—), reordenó la reglamentación de las alianzas y coaliciones electorales, para que los votos y por tanto los asientos en el Congreso fueran asignados de acuerdo a la votación de cada partido y no a los convenios partidarios de distribución de los mismos, racionalizó el calendario electoral imponiendo que todas las elecciones de un año se celebraran el mismo día, redujo el tiempo de las campañas y reguló las precampañas. Sin embargo, dicha reforma dejó fuera los temas de la reelección consecutiva para los legisladores, la reducción del número de escaños del Congreso y la modificación del sistema mixto de representación.

En las siguientes reformas de 2012 y 2014 volvieron a modificarse las reglas del juego electoral, pero en esta ocasión se tocaron puntos fundamentales de los sistemas de participación política y de representación.

Para comenzar se ampliaron los derechos políticos de los ciudadanos y se introdujeron algunos de los mecanismos de democracia directa a los que el sistema político mexicano había sido ajeno hasta el momento. En 2012 quedaron consagradas en la Constitución las candidaturas independientes que eliminaban el requisito de los aspirantes a un puesto de elección popular a competir bajo una etiqueta partidaria, la consulta popular para temas de “trascendencia popular” y la iniciativa ciudadana que otorgó el derecho a los ciudadanos para presentar iniciativas de ley ante el Congreso (con el 0,13% de la lista nominal de electores)⁷.

Más importante aún fue la reforma de 2014, en la cual se aprobó la reelección consecutiva para los legisladores, presidentes municipales, regidores y síndicos. Con esta reforma se dio por terminada la excepcionalidad mexicana y se otorgó al ciudadano un importante instrumento para premiar o castigar a sus representantes, además de fomentar la profesionalización y especialización en el Congreso. La reelección consecutiva constituyó sin duda un avance. Sin embargo, las cúpulas partidistas encargadas de legislarla optaron por ponerle un candado singular para mantener el poder de designación y disciplina sobre sus candidatos. No solo impusieron un límite de cuatro períodos consecutivos para los diputados y dos para los senadores, sino que establecieron que aquel legislador o presidente municipal que quisiera ser reelegido debería hacerlo por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hubiesen renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Junto con la ampliación de los derechos políticos y de la reelección, las reformas de 2012 y 2014 introdujeron otros cambios más o menos importantes: la paridad de género para las candidaturas al Congreso, la reducción del tiempo que media entre la elección y la toma de posesión del presidente, que era uno de los más largos del mundo, la elevación de 2 a 3% del umbral para acceder a la representación en el Congreso, y el establecimiento del techo de sobrerrepresentación máximo de 8% (relación entre porcentaje de votos obtenidos y de asientos en el Congreso) para la conformación de las legislaturas locales.

En materia de la institucionalidad, procedimientos y delitos electorales las reformas de 2014 fueron abundantes y profundas. No es posible detallar cada una de ellas, pero destacan las siguientes:

- La transformación del Instituto Federal Electoral (IFE) en Instituto Nacional Electoral (INE) ampliando sus facultades en lo referente a la conformación de los órganos estatales electorales y su injerencia y capacidad de atracción de la organización de los procesos electorales locales⁸.
- El refuerzo de los mecanismos de fiscalización de recursos públicos.
- La especificación de las causales de nulidad y la instauración de un nuevo código de delitos electorales con penas más elevadas.
- La ampliación de los tiempos de radio y televisión que se otorga a los partidos durante las campañas electorales.
- La obligatoriedad de dos debates televisados entre los candidatos presidenciales.
- La elevación del umbral a 3% de la votación para obtener o mantener el registro legal como partido político.
- El aumento del tope de financiamiento privado a los partidos.

Los partidos dicen tener confianza en que este nuevo marco legal aumentará las condiciones de equidad, justicia y legitimidad de las elecciones. Hasta el momento lo único que puede decirse es que cada reforma ha regulado con más detalle los procesos electorales, pero que ninguna ha sido exitosa en modificar las conductas de los participantes

en las elecciones ni tampoco la voluntad de los candidatos para aceptar el resultado de las elecciones cuando este no les ha beneficiado. En todo caso, el nuevo marco electoral será puesto a prueba en las elecciones de 2015.

Equilibrio y colaboración entre poderes

Una de las mayores preocupaciones de la clase política desde que en México se instauraron los gobiernos sin mayoría ha sido la de encontrar mecanismos que propicien la necesaria colaboración entre poderes y que faciliten la toma de decisiones. Al mismo tiempo y paradójicamente prevalece la idea (se podría afirmar que obsesión) de que las reformas deben encaminarse a sustraer del poder ejecutivo el mayor número de facultades posibles e imponerle el también mayor número de controles posibles. Esta inclinación seguramente proviene de la larga época autoritaria o de pluralismo muy limitado en la que imperó una suerte de *hiperpresidencialismo* en donde el presidente tenía pocos límites políticos e institucionales a su actuación, y gozaba no solo de poderes discrecionales sino incluso arbitrarios. Así, las reformas políticas de los últimos años han intentado responder, muchas veces de manera contradictoria, tanto al objetivo de fomentar la colaboración entre poderes como al de limitar al ejecutivo. En la práctica este segundo es el que ha prevalecido.

Con el fin de hacer más ágil la toma de decisiones, los proyectos de reforma política han buscado normas que reduzcan la fragmentación del sistema de representación, que propicien la formación de mayorías ya sea “en las urnas” o “después de las urnas”, que alienten la colaboración entre poderes y que eliminen o al menos disminuyan las situaciones de crisis que pueden surgir en caso de que, ahí donde se necesita la acción de dos o más poderes, los acuerdos no se logren.

Para evitar la fragmentación se introdujeron las reglas electorales comentadas más arriba en el sentido de elevar el umbral requerido para acceder a la representación en el Congreso, obligar a los partidos nuevos a competir “en solitario” en su primera elección y, sobre todo, a evitar que, a través de convenios de coalición que de antemano deciden la proporción de votos que se asignará a cada partido coaligado, sobrevivan en la arena política partidos con escasa representatividad entre el electorado.

El objetivo de propiciar la formación de mayorías al tiempo de no disminuir la representatividad del sistema ha sido más complicado. Más allá de la antidemocrática cláusula de gobernabilidad que otorga el 50% +1 de los escaños en el Congreso a aquel partido que obtenga la mayoría de votos independientemente de su porcentaje de votación, no hay mecanismos que garanticen la mayoría para el partido del presidente. En democracia corresponde al elector la decisión de producir gobiernos de mayoría o divididos. El problema es mayor en los sistemas presidenciales, ya que no hace falta una mayoría para formar gobierno.

En estas condiciones y en consonancia con el objetivo de favorecer la colaboración entre poderes los legisladores idearon y establecieron en la Constitución la figura de los gobiernos de coalición. Esta singular reforma concede al presidente la posibilidad de “en cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos representados en el Congreso de la Unión”. Y añade, “el gobierno de coalición se regulará por el convenio y programas respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición”. En el caso de optar por esta figura, todos los miembros del gabinete salvo los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina deberán ser ratificados por el Senado.

La reforma de reciente cuño no se ha probado en la práctica pero pareciera que su única consecuencia es dar respaldo jurídico a una decisión que en realidad es siempre y necesariamente producto del quehacer político. Con o sin la figura de “gobierno de coalición”, esto es, con o sin respaldo jurídico alguno, el partido del presidente está en plena libertad de establecer una coalición de gobierno de facto si así lo considerara necesario o conveniente.

En términos del equilibrio de poderes la tendencia ha seguido siendo la de limitar los poderes (facultades y competencias) del Ejecutivo federal y ampliar los del Congreso. Una revisión de las normas constitucionales introducidas en las últimas dos reformas políticas da cuenta de que la independencia o unilateralidad para decidir las estrategias de gobierno ha sido restringida, de que las áreas de competencia exclusiva del poder ejecutivo se han ido reduciendo a través de la multiplicación de los organismos autónomos y de que las facultades de libre nombramiento y cese le han sido acotadas.

A partir de ahora, el Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Nacional de Seguridad Pública deberán ser aprobados por la Cámara de Diputados y el Senado respectivamente⁹, mientras que la política social será acotada por la autonomía otorgada al Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social.

A estas limitaciones en la esfera de acción del ejecutivo se añade la multiplicación del número de organismos autónomos: aquellos que no se adscriben a ninguna de las ramas de gobierno en las que se divide el poder pero que asumen funciones de estado o de gobierno. Para cuando la reforma política del 2014 entre plenamente en vigor, México contará con una decena de órganos de autonomía constitucional¹⁰. La mayoría de estos eran con anterioridad órganos desconcentrados, o las funciones que hoy realizan estaban adscritas a alguna dependencia del ejecutivo o Secretaría de Estado.

Otra disminución de las facultades del ejecutivo es la restricción a sus facultades de libre nombramiento y cese. A partir de 2018, la Cámara de Diputados ratificará al secretario de Hacienda y el Senado tanto al secretario de Relaciones Exteriores como a los empleados superiores de dicha dependencia. Adicionalmente corresponderá al Senado integrar la lista de candidatos a fiscal general

de la República, nombrar a dicho servidor público y formular objeción a la remoción que del mismo hiciere el ejecutivo federal.

Una última limitación a las facultades del presidente fue la eliminación del (mal) llamado veto de bolsillo. Aunque la Constitución preveía la obligación del ejecutivo de promulgar las leyes a través de su publicación en el Diario Oficial, no contemplaba sanción alguna en caso de no hacerlo. Esta facultad anulaba la facultad del poder legislativo para hacer efectivas las leyes aprobadas, pues sin su promulgación no pueden entrar en vigor. Gracias a la reforma, si una iniciativa aprobada por el poder legislativo no es observada (vetada) después de treinta días naturales y no es publicada en los siguientes diez días, el presidente de la cámara de origen tiene la facultad de ordenar su publicación.

En lo que respecta al equilibrio de poderes, la única excepción a la regla del debilitamiento del poder ejecutivo fue la adopción de la figura de la iniciativa preferente. Con esta nueva facultad el presidente puede presentar hasta dos iniciativas de carácter preferente el día de apertura de cada período ordinario de sesiones (u otorgar dicho carácter a dos previas cuyo dictamen esté pendiente);

por su parte el Congreso está obligado a discutir las y votarlas en los siguientes 60 días. La reforma no previó, sin embargo, sanción alguna en caso de que el Congreso no cumpliera con la norma. Además, excluyó del carácter preferente a las iniciativas de adición o reforma a la Constitución.

En lo que sí se avanzó, aunque no lo suficiente, fue en la transformación de algunas normas con gran potencial para provocar situaciones de crisis. Por ejemplo, se modificó el proceso de sustitución del presidente

(o del nombramiento de uno en el caso de que una vez ocurrida la elección presidencial esta fuera anulada o que el presidente electo no se presentara a tomar posesión), que dependía enteramente de que los legisladores reunieran la mayoría para nombrar a un presidente sustituto o interino. Con la reforma, en caso de falta absoluta del presidente se fija un plazo de 60 días para que el Congreso nombre al presidente interino (si la falta ocurriese en los primeros dos años) o sustituto (si la falta ocurriese en los últimos cuatro

años) a través de la mayoría absoluta de los miembros de cada cámara pero, entretanto, el secretario de Gobernación asume el poder con facultades limitadas.

Igualmente, y como producto del incierto proceso de toma de posesión del presidente Peña Nieto el 1 de diciembre de 2012, cuando algunos legisladores tomaron la tribuna pretendiendo impedir el paso del presidente electo, la reforma política previó que en caso de que por cualquier circunstancia el presidente no pudiera rendir protesta ante el pleno del Congreso, podrá hacerlo ante las Mesas Directivas de las cámaras o ante el presidente de la Suprema Corte de Justicia.

No se aprovechó sin embargo la oportunidad para eliminar otras situaciones de crisis que podrían provocarse por la falta de previsiones al respecto. México sigue siendo uno de los pocos países sin algún mecanismo de reconducción presupuestal en caso de que llegada la fecha señalada por la Constitución la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Salidas no hubiesen sido aprobados.

El ejercicio del poder y la rendición de cuentas

Muchas de las reformas reseñadas en el apartado anterior están relacionadas con el ejercicio del poder. A ellas habría que añadir los avances en materia de transparencia y rendición de cuentas. La reforma de 2014 otorgó autonomía constitucional al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) además de ampliar y reforzar sus facultades. Más importante aún, extendió la lista de sujetos obligados directos incluyendo a los poderes legislativo y judicial, los órganos autónomos, los partidos, fideicomisos y fondos públicos, así como con las personas físicas o morales o sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad en el ámbito federal. Adicionalmente, convirtió al Instituto en un órgano de jurisdicción nacional con capacidad para controlar recursos de revisión de las resoluciones de los institutos de transparencia locales y ordenó la expedición de una Ley General de Transparencia para la unificación de criterios con validez en todos los órdenes de gobierno, así como el establecimiento de los criterios de definitividad e inatacabilidad de sus resoluciones.

TABLA I: POSICIÓN DEL PARTIDO DEL PRESIDENTE EN LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR EN LA ERA DE LOS GOBIERNOS SIN MAYORÍA

	Zedillo (PRI)	Fox (PAN)		Calderón (PAN)		Peña Nieto (PRI)
	1997-2000	2000-2003	2003-2006	2006-2009	2009-2012	2012-2015
Senado	Mayoría (60%)	2ª Minoría (36%)	2ª Minoría (36%)	1ª minoría (41%)	1ª minoría (41%)	1ª Minoría (41%)
Diputados	1ª Minoría (48%)	2ª Minoría (41%)	2ª Minoría (30%)	1ª minoría (41%)	2ª minoría (29%)	1ª Minoría (41%)
Partidos	5	8	8	7	7	7
Gobernadores	25 (78%)	7 (21,8%)	9 (25%)	9 (25%)	7 (21%)	21 (66%)

Nota: Los porcentajes que aparecen entre paréntesis corresponden a la proporción de asientos en las cámaras y en las gubernaturas. Fuente: autora. Elaboración: CIDOB

La excepción para la impugnación de un fallo del IFAI ante la Suprema Corte de Justicia mediante recurso de revisión quedó limitada al Consejero Jurídico de la Presidencia y solamente para el caso de solicitudes de información que pudieran afectar a la seguridad nacional. Los órganos autónomos quedaron facultados para imponer controversia constitucional en caso de considerar que una resolución interfiere con sus labores, pero les fue negada la posibilidad de interponer recursos de revisión, que eran el mecanismo utilizado para dejar sin efecto las solicitudes de información.

El resto de las reformas cuyo objetivo era mejorar las áreas sujetas a rendición de cuentas no lograron consenso. La iniciativa de Responsabilidad Hacendaria y Deuda Pública para las Entidades Federativas y Municipios, cuyo propósito era hacer más transparentes y reducir los márgenes de discrecionalidad de los gobernadores y los congresos locales en el gasto público y la contratación de deuda, quedó pendiente. Lo mismo ocurrió con la eliminación del fuero, prácticamente ilimitado, del que gozan los legisladores. Estos servidores públicos siguen teniendo el privilegio de no ser investigados y juzgados salvo que antes se les haya retirado la inmunidad que les otorga la Constitución. Tampoco llegó a buen puerto, como parte de la reforma política, la prometida Ley de Propaganda Gubernamental, que tenía como propósito frenar el desmedido uso de recursos públicos con fines de divulgación y propaganda. Finalmente, fueron dejadas de lado las leyes y organismos contra la corrupción con los que se habían comprometido todos los partidos.

A manera de conclusión

Como se estableció al inicio de este artículo, el sistema político mexicano siempre se caracterizó por su flexibilidad y capacidad de cambio. Sin embargo hay grandes diferencias entre las reformas ocurridas durante la época de dominio del PRI y aquellas que han caracterizado a la transición a la democracia iniciada en 1978. Mientras que las primeras ocurrían por la voluntad del presidente en turno y con el propósito de prolongar y mantener el control político de su partido, las de la transición fueron reformas pactadas con la oposición y tuvieron el objetivo de romper ese control político para dar paso a la pluralidad.

La transición mexicana se dio fundamentalmente por la vía de las reformas electorales y el objetivo inicial no dejaba lugar a dudas: transitar hacia un gobierno acotado con base en la voluntad popular expresada libremente en las urnas. El método elegido fue gradual e incremental y el éxito en términos de los objetivos planteados fue alto. En la Tabla I puede verse como a partir de 1997 en México se instaló un sistema plural en el que ninguna fuerza por sí sola era capaz de imponer su agenda sin previa negociación.

A partir de 1978 las reformas políticas han sido una constante y han abarcado tanto las formas de acceso al poder como de su ejercicio y rendición de cuentas pasando, desde luego, por la reconfiguración y estructura de las ramas de gobierno.

Estas reformas han ido acompañadas por otras que también han contribuido a la profunda transformación del México y que no han sido materia de este artículo, dedicado únicamente a las normas e instituciones que definen jurídica y políticamente nuestro sistema político: las reformas administrativas, las de los derechos fundamentales y las de seguridad y justicia.

Dos grandes temas pendientes ha dejado la transición, y poco empeño han puesto en ellos los gobiernos de la alternancia o el PRI desde su retorno al poder en diciembre de 2012. Por una parte el federalismo, que revela la persistencia de sistemas políticos estatales operando más en consonancia con el viejo presidencialismo que con la división de poderes y de pesos y contrapesos del orden federal. Por la otra, la corrupción e impunidad generalizadas, de las que son partícipes todas las fuerzas políticas. Estos dos temas indispensables para elevar la calidad de la democracia aguardan su lugar para ser abordados en la agenda pública de los tres poderes.

Notas

1. Este trabajo está basado en el conjunto de investigaciones publicadas por la autora e incluidas en la Bibliografía

2. Durante los 97 años de su vigencia, la Constitución ha sufrido 601 modificaciones. El 70% de ellas ocurrieron entre 1978 y 2014 y el 37% después de 2000, fecha en la que tuvo lugar la primera alternancia en el poder presidencial.

3. Es imposible en este espacio hacer justicia al detalle y profundidad de las seis reformas electorales aprobadas en el lapso de casi dos décadas (1978-1996). Baste decir que ellas sustrajeron del poder gubernamental las facultades de decidir los actores y reglas de la competencia, la organización de las elecciones, el conteo de votos, el procesamiento de los litigios electorales y la validación de las elecciones. También introdujeron la representación proporcional y establecieron condiciones más equitativas para la competencia a través de un generoso sistema de financiamiento público y el acceso razonablemente equitativo a los medios de comunicación. Para un recuento detallado de estas reformas ver Woldenberg (2012) y Casar (2010).

4. La LX Legislatura aprobó por unanimidad en 2007 la Ley para la Reforma del Estado que estipulaba la forma en que se llevarían las negociaciones, con un tiempo límite de un año desde su publicación, creaba la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CECA) y establecía los temas a tratar: régimen de Estado y gobierno, democracia y sistema electoral, federalismo, reforma del poder judicial y garantías sociales.



5. Las mediciones del Latinobarómetro mostraban una tendencia preocupante con respecto a la satisfacción con la democracia, que disminuyó de 63% en 2002 a 48% en 2007 y a tan solo 37% en 2013.

6. Se duplicaron tanto el número de afiliados como el número de asambleas requeridas para obtener el registro ante el Instituto Federal Electoral y se estableció que los partidos debían contar con 3 000 afiliados en por lo menos 20 entidades federativas (o bien 300 afiliados en por lo menos 200 distritos).

7. Las leyes reglamentarias de estas reformas constitucionales fueron emitidas en 2014 y criticadas con base a que en ellas se establecieron demasiados requisitos para hacerla efectivas. Por ejemplo, en el caso de las candidaturas ciudadanas se exigen más firmas que para la constitución de un partido político.

8. Esta reforma fue producto de la convicción de los dos principales partidos de oposición (PAN y PRD) de que los órganos y procesos electorales locales han estado cooptados y manipulados por los gobernadores. La reforma ha sido criticada por la centralización que supone y por la imprecisión de las facultades otorgadas y de las condiciones bajo las cuales puede ejercerlas.

9. Estas, como muchas otras normas de la Constitución mexicana, son normas imperfectas pues no señala qué procede en caso de que el Pleno de cada una de las cámaras decidiera no dar su aprobación al Plan.

10. Banco de México, Instituto Nacional de Elecciones, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Instituto Federal de Telecomunicaciones, Comisión Federal de Competencia Económica, Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social, Instituto Nacional de Evaluación Educativa y la Fiscalía General de la República (que sustituirá a la Procuraduría General de la República en 2018). Se espera que en el corto plazo se añada el Instituto Anticorrupción.

Colomer, Joseph. “Reflexiones sobre la reforma política en México”. Documentos de Trabajo, 141. México D.F.: División de Estudios Políticos-CIDE, 2001.

Negretto, Gabriel (ed.). “Debatiendo la Reforma Política. Claves del Cambio Institucional en México”. México D.F.: CIDE, Colección Coyuntura y Ensayo, 2010.

Negretto, Gabriel. *Making Constitutions. Presidents, Parties and Institutional Choice in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press, 2013.

Ugalde, Luis Carlos (ed.). *Fortalezas y Debilidades del Sistema Electoral Mexicano (2000-2012). Ideas para una Nueva Reforma Electoral*. México D.F.: Fundación Espinoza Yglesias, 2012.

Woldenberg, José. *Historia mínima de la transición democrática en México*. México D.F.: El Colegio de México, 2012.

Referencias bibliográficas

Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. *La Reforma Electoral de 1996, Una descripción general*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica (FCE), 1997.

Casar, Ma. Amparo. *Para Entender la Reforma del Estado*. México D.F.: Nostra Ediciones, 2007.

—. “Reformas en el aire”. México D.F.: *Nexos*, 384, diciembre 2009.

—. *Sistema Político Mexicano*. México D.F.: Oxford University Press, 2010.

Casar, Ma. Amparo e Ignacio Marván (eds). *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*. México D.F.: Taurus, 2014.