

## ***Régimen político y democracia: conflicto constitucional en el pluralismo incompleto<sup>1</sup>***

### *Political System and Democracy: Constitutional Conflict in an Incomplete Pluralism*

**Francisco Valdés-Ugalde\***

Recibido el 24 de noviembre de 2012

Aceptado el 07 de diciembre de 2012

#### **RESUMEN**

Dos rasgos constitucionales enmarcan el arribo de México a la democracia: la creación de instituciones electorales creíbles y la preservación de reglas correspondientes al régimen autoritario heredadas de los años treinta del siglo XX. Ambos conjuntos de reglas chocan entre sí, lo que explica bajos niveles de gobernanza democrática y baja calidad de la legislación y las políticas públicas. El debate político sobre esta contradicción parece haber tocado fondo y se han propuesto diversas alternativas para salir de esta situación. Sin embargo, no se han alcanzado los acuerdos políticos necesarios para avanzar en una dirección definida. El artículo describe estos procesos y expone las alternativas en disputa así como los resultados posibles en el futuro cercano.

#### **ABSTRACT**

Two constitutional features frame Mexico's arrival to democracy: the creation of credible electoral institutions and the preservation of rules corresponding to the authoritarian regime inherited from the decade of the '30s in the twentieth century. These two sets of rules clash with each other, a fact which explains the low levels of democratic governance and the low quality of legislation and public policies. The political debate over this contradiction seems to have reached the lowest point and several different alternatives have been formulated to break the deadlock; nevertheless, the necessary political agreements that may clearly define a political path have not been reached. The article describes these processes and lays out the alternatives in dispute as well as possible outcomes in the near future.

<sup>1</sup> Este artículo revisa y extiende ideas planteadas en el libro del mismo nombre (Valdés Ugalde, 2010). Agradezco el apoyo de la Mtra. Georgina Flores Ivich en la elaboración de las bases de datos.

\* Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y director de la Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales, (México). Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias, *American Political Science Association, International Political Science Association*, la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, y de *Latin American Studies Association*. Autor de notables obras como: *La Regla Ausente. Democracia y conflicto constitucional en México* (2010) y *Conflictos constitucionales en América Latina: Entre la inclusión y el cinismo* (2012). Sus principales líneas de investigación son: reforma del Estado y régimen político en México, Estado de derecho, democracia y derechos humanos y teoría de la justicia. Correo electrónico: francisco.valdes@flacso.edu.mx

**Palabras clave:** democracia, gobernanza, reforma de Estado, régimen político, Pacto por México, derechos humanos.

**Keywords:** democracy, governance, State reform, political regime, *Pacto por México*, human rights.

## I Introducción

En 2010 y 2011 Enrique Peña Nieto (EPN), entonces precandidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la Presidencia de la República, publicó dos artículos en la prensa nacional en los cuales exponía sus opiniones sobre la propuesta de reforma política que el Ejecutivo había enviado al Senado (Peña Nieto, 2010; 2011). En ellos postulaba que, siendo México un país en el que el presidencialismo tiene fuerte arraigo, el problema más importante del sistema político es la incapacidad de generar mayorías. Además de lo anterior, en ellos sostendía la necesidad de eliminar el límite máximo de 8% de sobrerrepresentación de diputados.<sup>2</sup> Si este límite se eliminase, el resultado sería que la fuerza mayoritaria podría acumular asientos por ambas vías iguales o superiores a la mayoría absoluta, subsistiendo solamente el otro límite constitucional de no tener más de 300 de los 500 diputados de esa Cámara.

Esta propuesta se formuló paralelamente a la reforma política propuesta por el Ejecutivo en 2010-11 en la que el énfasis para ofrecer la posibilidad de formación de mayorías estaba en el balotaje y debía complementarse con la reelección consecutiva legislativa y municipal.

Ninguna de las propuestas de reforma llegó a buen término. La del entonces presidente Calderón fue minimizada para quedar en prácticamente nada relevante y la de los partidarios de EPN no avanzó en el Congreso. Se aseguraba la permanencia de discrepancias de fondo sobre el curso a seguir en la transformación del sistema político, del cual se había ya cambiado la estructura electoral que eliminó la presencia de un partido hegemónico que había gobernado desde 1928 hasta 1997.

## II *La configuración constitucional postrevolucionaria de México*

En 1917, el Congreso Constituyente reunido después de la revolución armada dictó una Constitución cuyas principales características fueron:

<sup>2</sup> “En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento...” (*Constitución Política*, 2013: 40).

- Establecer la democracia (“República representativa, democrática y federal”) como forma de gobierno y el espacio de libertad política para formar partidos políticos en competencia.

- El principio de separación de los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y libertad a los estados federados).

- Un sistema federalista con fuertes gobiernos locales y provisiones contundentes para organizar la comunidad política en el municipio (“municipio libre”).

- Reelegación consecutiva e indefinida para todos los cargos excepto para presidente de la república y gobernadores. La excepción fue resultado de la experiencia del porfiriato cuya organización política fue la reelección del dictador y de los gobernadores afines a él.

- Un Poder Judicial independiente íntimamente asociado al Congreso y a las entidades federativas sin injerencia del Poder Ejecutivo.

Ninguna de esas instituciones fue llevada a la práctica debido a que la élite política dominante posterior al Congreso Constituyente se organizó en torno al caudillo militar que subordinó a las demás fracciones armadas de la revolución mexicana. Como consecuencia de esto, la formación o desarrollo de partidos políticos fue imposibilitada o subordinada al “caudillismo”. En una palabra, durante la década de los años veinte persistió la falta de gobernabilidad y el marco constitucional adoptado fue contradictorio con el comportamiento real de los actores. En vez de partidos y elecciones, debate político y desarrollo de la ciudadanía, se configuró una cultura política caudillista y piramidal que subordinó las herramientas democráticas y fue propicia para el establecimiento de un sistema político autoritario.

### ***La primera refundación constitucional del régimen político***

En 1928, el General Álvaro Obregón (presidente de 1920 a 1924) fue reelecto tras forzar una reforma constitucional para hacer posible la reelección presidencial, pero fue asesinado antes de asumir el cargo. Plutarco Elías Calles, quien fue su sucesor en 1924, se convirtió en el verdadero poder detrás de tres presidentes “títeres” que gobernaron entre 1928 y 1934 y encabezó la nueva coalición que fundó el partido hegemónico e ideó la “cirugía mayor constitucional que lo hizo posible”.

Entonces, la Constitución fue modificada (Valdés-Ugalde, 2010: 55-74) y esto condujo a:

- Un cambio de régimen constitucional con el propósito de reemplazar todas las características democráticas antes mencionadas del régimen político con instituciones que fueran “funcionales” a las condiciones prevalecientes.

- La no reelección en todos los niveles de gobierno (debilitamiento del congreso, de las legislaturas estatales y de los gobiernos municipales).

- El gobierno central asumió facultades municipales y estatales, reduciendo la autonomía de las dos entidades.

- El sometimiento del Poder Judicial al Poder Ejecutivo (alcanzado por Obregón en 1928).
- El establecimiento del control total sobre las elecciones y el registro de los partidos políticos.

Combinadas con la formación de un partido que reunió a “todos los revolucionarios”, estas características de la Reforma Constitucional de 1933 dieron nacimiento al binomio partido-presidente como eje piramidal y centralizado de la estabilidad y de la gobernabilidad.

A partir de estos cambios refundacionales, el nuevo partido lo abarcó todo. Ningún actor político tendría oportunidad de participar en el poder fuera del partido hegemónico (Sartori, 2005: 232-5). Mediante la cooptación y la coacción de todos los actores relevantes, se logró la cooperación, también la gobernanza. Así se estableció la estrategia dominante dentro del sistema presidencialista de partido hegemónico: cooperación mediante cooptación combinada con coerción.

### ***La segunda refundación constitucional del régimen político***

En 1997 y después de una serie de cambios en la coalición dominante y en la estructura de control político se produjo, lenta pero constantemente desde mediados del siglo XX, una evolución del sistema de partido hegemónico hacia la democracia. Convergen en la explicación de esta evolución el surgimiento de movimientos de la sociedad civil, el crecimiento de los partidos políticos, las divisiones en la coalición gobernante y la búsqueda de estabilidad política. En los años noventa se establece un consenso mínimo entre las fuerzas políticas en el sentido de que son necesarias las elecciones libres y equitativas con un sistema multipartidista competitivo.

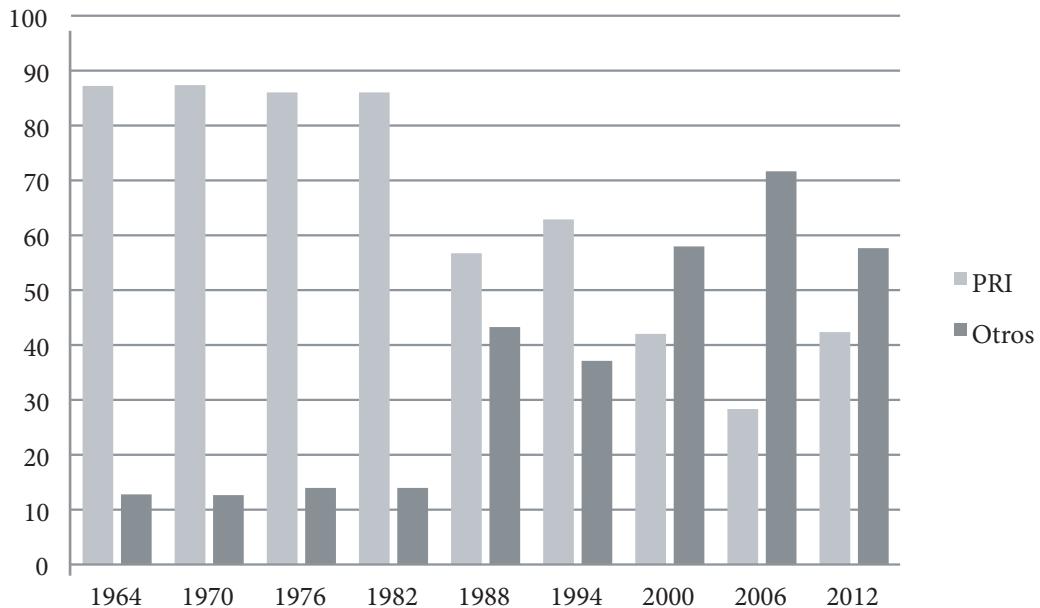
Con las reglas definidas desde 1997 ningún partido ha sido capaz de obtener mayoría absoluta en el Congreso. Aunque se le han hecho ajustes al control de la sobrerrepresentación (*vid. nota 2*), no se ha eliminado el principio según el cual ningún partido debe tener sobrerrepresentación por la vía de asientos de representación proporcional mayor al 8%.

Son muchos los cambios constitucionales introducidos en este período, pero en lo que al sistema político se refiere, las reglas cambiaron en el subsistema electoral permitiendo un acceso plural al poder. Las elecciones competitivas dividieron el ejercicio del poder político entre los miembros del sistema de partidos y se obtuvieron los resultados que se observan en las gráficas 1, 2 y 3.

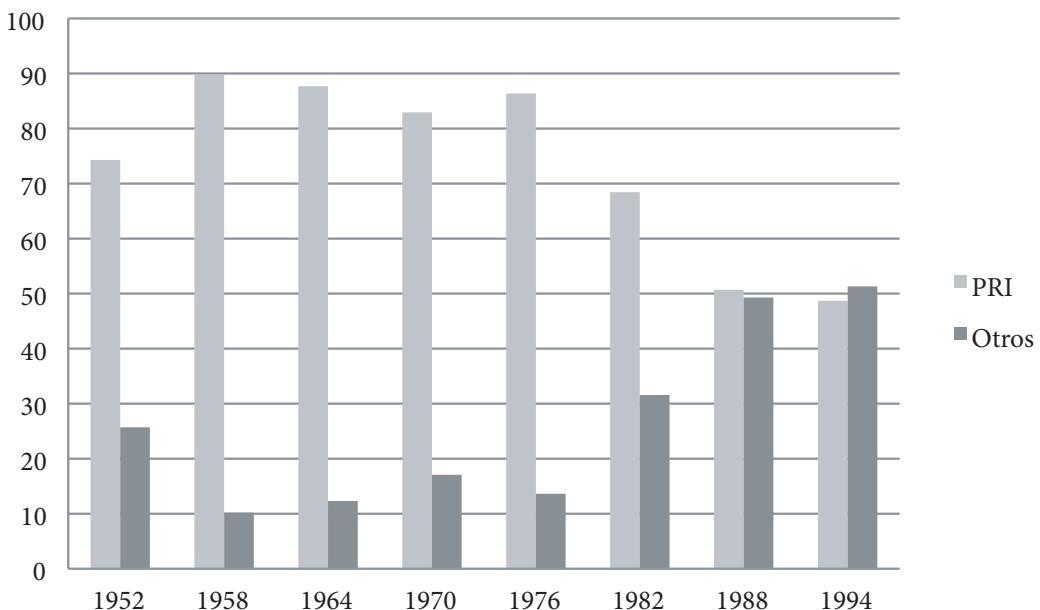
Estas reformas implicaron (Valdés-Ugalde 2010: 75-116):

a) que el proceso político se haya visto cada vez más separado del control presidencial y orientado a la construcción de un sistema democrático con un “tres más cuatro” partidos. En la práctica son tres los partidos que reúnen la mayor parte de la votación y cuatro pequeños que juegan regularmente en coalición con alguno de los tres más grandes.

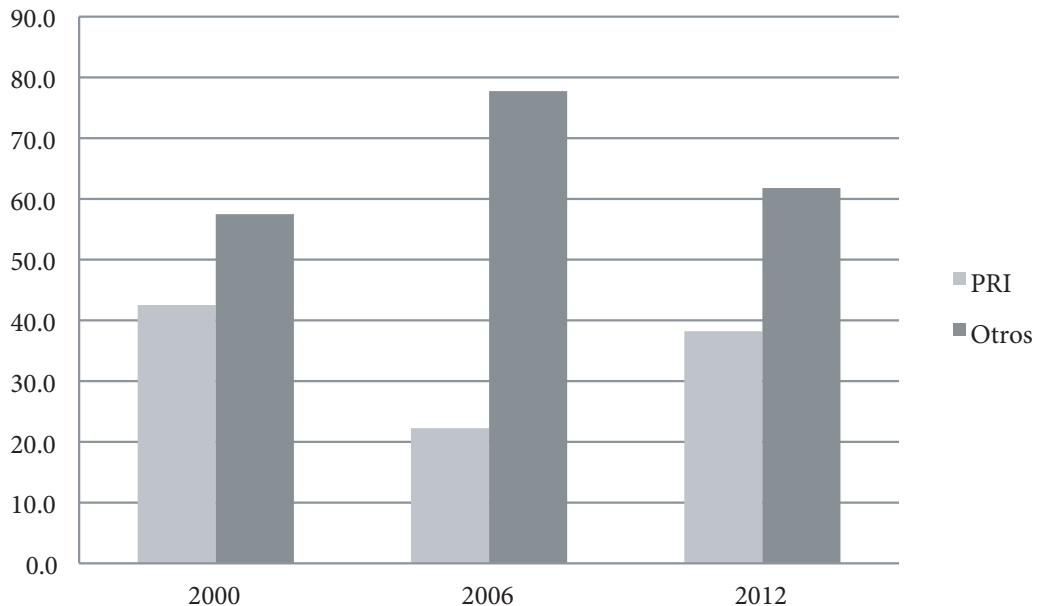
**Gráfica 1**  
Diputados y senadores: PRI y otros



**Gráfica 2**  
Elecciones presidenciales (% votos) 1952-1994



**Gráfica 3**  
Elecciones presidenciales (% votos) 2000-2006



b) que el equilibrio de poder entre el Congreso y el Presidente llevara a un estancamiento en el logro de acuerdos en donde se requieren nuevas reformas (fiscal, energía, trabajo, educación, derechos humanos y el sistema político como tal).

c) que el legado autoritario de la Revolución Mexicana antes descrito fuese removido a nivel electoral pero mantenido en el funcionamiento del sistema político. El fin del gobierno de un solo partido y el autoritarismo presidencial hicieron visibles las mayores debilidades del sistema político. Las reglas constitucionales para el ejercicio del poder, creadas en 1933, siguen funcionando:

-La no reelección consecutiva de legisladores federales y locales y autoridades municipales debilitan los mecanismos de control, así como al equilibrio federal. Igualmente, esta reminiscencia hace que las jefaturas de los partidos tengan mayor importancia que los jefes de los grupos parlamentarios.

-El equilibrio entre el presidente y el congreso y entre los sistemas federal y local muestran una falta de reglas para inducir la decisión política. El sistema constitucional no cuenta con reglas que establezcan plazos fatales o temas especiales en los cuales los poderes deban tomar una decisión perentoriamente (Sartori, 2001:97-153).<sup>3</sup>

<sup>3</sup> La excepción son las recientemente adoptadas “iniciativa preferente” y “reconducción presupuestal”, que mencionaremos más adelante.

-A pesar de que la Suprema Corte se convirtió en independiente, debido al hecho de que ningún actor ha sido capaz de controlar todo el sistema como antes, los derechos fundamentales son todavía aplicados de manera insuficiente por el Poder Judicial. La justicia está lejos del alcance del ciudadano común.

La principal consecuencia en relación con la cohesión política y la cooperación ha sido que ya no es posible alcanzarlas por medio de la coerción y la cooptación. Pero el efecto de la combinación de la democracia electoral con reglas obsoletas ha llevado a lo que denomino “deserción por conveniencia” (Valdés-Ugalde 2010:75-116), es decir, que los incentivos para cooperar entre los actores políticos –por ejemplo en reformas estructurales– han sido negativos entre 2000 y 2012.

En otras palabras, el sistema político no ha ofrecido incentivos para la gobernanza que al mismo tiempo sean compatibles con un sistema político que hasta ahora no genera gobiernos unificados. De este modo, la principal tensión entre los actores y el régimen político es cómo alcanzar mayoría con o sin sobrerrepresentación de una fuerza política. De ahí la disputa por introducir una regla de mayoría mediante la sobrerrepresentación del partido que obtenga la mayoría relativa.

### III

#### *El arranque del siglo XXI*

En México, el nuevo siglo cronológico y el político comenzaron a destiempo. En el año 2000, el país se pellizcaba los brazos para saber si era creíble lo que habían ocasionado sus ciudadanos: la primera alternancia de partidos en el Poder Ejecutivo desde la consolidación en el poder de las facciones triunfantes de la Revolución Mexicana a finales de los años veinte. Había concluido la larga época del “sistema presidencialista de partido hegemónico” (Sartori, 1980). Pero ese tramo del ciclo político fue inaugurado por las reformas electorales de 1990 a 1996 y el dato de fondo al que hicieron lugar: la pérdida de mayoría absoluta del PRI en la Cámara de Diputados en 1997. Esos cuatro años finales del siglo XX consolidaron la convicción de que el cambio democrático era posible por medios pacíficos y que el antiguo régimen podía ceder su lugar a una democracia de ciudadanos y partidos políticos en un ambiente de pluralismo.

Lo que escapó al alcance de la imaginación era la forma en que el cambio de la política electoral afectaría al conjunto del sistema político y al comportamiento de otras dimensiones de la vida colectiva, como la sociedad y la economía.

Para entender mejor lo que ocurrió en nuestra primera década del siglo XXI, es necesario remontarse a una historia preliminar que tiene su desenlace hacia 1994. En ese entonces, cuando muchos de los que hoy pueden leer estas letras no habían nacido, llegaba a su término

el periodo sexenal de Carlos Salinas de Gortari. Su gobierno había llevado a cabo el programa más ambicioso de reformas económicas que había visto el país desde los años treinta.

### ***El fracaso del proyecto salinista: ¿a la espera de recomenzar?***

En el sexenio de Salinas, el grupo en el poder comenzó a usar la expresión “reforma del Estado” (Valdés Ugalde, 1993). Durante su campaña presidencial, Salinas abogó por un programa de modernización que sería la base de las políticas para su gobierno.

Su programa fue visto por muchos observadores como una política que buscaba transformar las relaciones Estado-sociedad civil del nacionalismo revolucionario centrado en el Estado fuerte y centralista, hacia relaciones sociales más individualistas y políticas estatales menos intervencionistas. Diputados del Partido Acción Nacional (PAN) que aprobaron estos cambios solían decir que Salinas era un “panista” antes que un “priista” porque estaba gobernando el país con su programa político. Sin embargo, esto no fue exactamente como ellos lo hubieran querido.

El gobierno de Salinas dedicó una cantidad importante de energía y recursos a desplazar el nacionalismo revolucionario mediante el establecimiento de las bases de una nueva etiqueta ideológica, el “liberalismo social”. En su discurso político el principal motivo rector de la nueva ideología del Estado y sus políticas fue el estrechamiento de la acción estatal para priorizar los problemas sociales antes que la intervención en la economía. Con la excepción de algunos sectores “estratégicos”, la economía quedó en manos de los inversores privados y el Estado se despojaría de los principales recursos industriales que manejaba (Córdova, 1991).

El gobierno, pensaba Salinas, dirigiría el desarrollo de programas sociales focalizados en combatir la marginalidad y el analfabetismo e impulsar la construcción de infraestructura y la atención de la salud para la población pobre. El sector privado debería asumir la responsabilidad por el crecimiento económico en un contexto de nuevas oportunidades creado por la actitud gubernamental promotora de la iniciativa privada y por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. La apertura de la economía que se daba desde la década del ochenta, contribuiría a hacer más competitiva la economía mexicana y a modernizar el sector privado para volverlo el motor del dinamismo económico.

El liberalismo social implicaba la sustitución del nacionalismo revolucionario como ideología del PRI y del Estado mexicano. En el LXII Aniversario del PRI en 1992, el liberalismo social fue “adoptado” por el PRI como su credo oficial. En un discurso dirigido a la Convención Nacional de este partido, el presidente Salinas dio las coordenadas de la ideología que debería acompañar las nuevas políticas. La intención de ese discurso ideológico fue sentar las bases sobre las que se reformaría el Estado. Se refirió a este acontecimiento como la tercera refundación del PRI (Alcocer, 1993).

No obstante, la implementación de esta estrategia dependía de la capacidad de las instituciones políticas y los actores para moverse en esa dirección, y ésta es justamente el área en que los problemas aparecieron. La cara más débil de la “reforma del Estado” fue la política. Desde su inicio la estrategia salinista aparece como una “*perestroika sin glasnost*,” esto es, una estrategia que demuestra resultados deficientes en transiciones desde gobiernos autoritarios. Varios escritores políticos sostuvieron que las políticas de reforma de Salinas carecieron del apoyo social y político necesario. Si bien el Programa Nacional de Solidaridad creó nuevas adhesiones electorales (un objetivo que fue abortado posteriormente) y las encuestas de opinión lo favorecieron, en el largo plazo se necesitaban reformas políticas profundas para sostener esa transformación. Sin la apertura del sistema político no podría ser procesada la competencia política de los partidos que representaban fuerzas emergentes. Desde el supuesto de que las políticas gubernamentales afectaron las raíces corporativas del PRI, la reforma del Estado dependía exclusivamente de una posibilidad de formación de una coalición capaz de conducir el gobierno que generara un nuevo consenso de *integración nacional*, económico y político. Desde ese período en adelante, el principal problema que subyace a la viabilidad de las reformas salinistas fue su desempeño político. En síntesis, si sus planes de reconstrucción del consenso ideológico en un Estado renovado hubieran sido tomados seriamente, debería haberse llevado a cabo una profunda reforma política.

El proyecto fracasó. Los eventos que se siguieron al fin de año de 1993, fueron desastrosos para esa estrategia. Entre ellos, la aparición del movimiento Zapatista, los asesinatos del candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio y del líder de la bancada priista en el Congreso, Mario Ruiz Massieu, el mantenimiento de la influencia electoral de los partidos de oposición, y por último pero no por ello menos importante, el “error de diciembre” de 1994, que sumió a la economía en la peor crisis económica experimentada por las generaciones vivas hasta entonces. La muerte del candidato presidencial fue la muerte de la siguiente fase del proyecto que era la renovación del sistema presidencialista de partido hegemónico cuya declinación lindaba en la agonía frente a movimientos y organizaciones sociales y políticos que lo rebasaban electoralmente y en la vida pública.

A estos hechos sucedió el gobierno de Ernesto Zedillo, que se inició en medio de fuertes diferencias con su antecesor. Un hermano del expresidente Salinas fue procesado por cargos de corrupción y el “error de diciembre” se mantuvo como un motivo de acusación mutua sobre quién había tenido la culpa de la crisis del año 95. En todo caso, las diferencias se convirtieron en ruptura. Mientras que las bases del proyecto económico previamente descrito se mantuvieron, el proyecto político se modificó radicalmente. La crisis económica de 1995 representó un retroceso social importante. Mientras que la economía en su conjunto requirió (y obtuvo) un rescate promovido por el presidente de Estados Unidos, William Clinton, los progresos hechos en materia social por los programas previos de atención a la pobreza y la mejoría en el ingreso de capas medias involucionaron.

Fue entonces que se pactaron nuevas reglas para el juego político. En esencia, en vez de buscar el restablecimiento de la capacidad mayoritaria del partido hegemónico, se adoptó la senda del pluralismo democrático. El primer paso fue liberar a las autoridades electorales del control gubernamental, que había sido uno de los instrumentos principales para detener el crecimiento de organizaciones políticas alternativas al PRI. De este modo, el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Fiscalía Especial para Delitos Electorales fueron constituidos con vida propia y suficiente autonomía del poder político como para garantizar equidad en la competencia electoral. En la medida que este objetivo se consiguió, el electorado expresó un pluralismo político que nunca se había visto y que tampoco habían experimentado generaciones anteriores.

Esta dispersión de los votos fue determinada por los electores, pero también porque se impulsó un sistema de partidos fuerte apoyado predominantemente por financiamiento público. En el año 1996, los cambios negociados entre el gobierno y el partido que hasta entonces había sido mayoritario –cuando no hegemónico– abrieron paso a estas reformas electorales cuando aún les era posible mantener un alto perfil en la negociación de sus condiciones. Cabe decir que no fue la oposición la que impuso sus condiciones, sino que en el intercambio con el gobierno y el partido oficial se consiguió un nuevo equilibrio que favorecía la igualdad de circunstancias de los partidos más consolidados ante el electorado.

De lo anterior se puede concluir que el cambio democrático no es irreversible y que las aspiraciones hegemónicas siguen presentes y buscan su oportunidad.

### ***Triunfo y atasco***

El año 2000 fue entonces un año de triunfo opositor largamente acariciado que inauguró una nueva etapa en el desarrollo político de México y que probablemente alcanzará dimensiones históricas, para bien o para mal.

El gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada intentó realizar un conjunto de innovaciones en varios frentes. La política exterior fue reconsiderada bajo nuevas bases doctrinales para dar un giro del criterio de autodeterminación de los pueblos y no intervención hacia el compromiso con los principios democráticos y de derechos humanos como nueva base de una política internacional. Recibió fuertes resistencias desde la oposición y de instituciones como el Senado de la República en que los partidarios de la llamada Doctrina Estrada objetaron la nueva política exterior.

En la política interior, el reto principal delineado por el propio presidente Fox fue la adecuación de las instituciones políticas a la nueva situación democrática. En el que fue probablemente el discurso más importante de su periodo de gobierno, pronunciado en el Palacio Nacional el 5 de febrero de 2001, aniversario de la Constitución, hizo un llamado a

realizar los cambios necesarios en el régimen político para hacer de él un régimen democrático en el que si bien se había conquistado el derecho a elegir libremente a los gobernantes, aún faltaba mucho por hacer en la transformación del sistema de gobierno en una entidad moderna, transparente y responsable frente a los ciudadanos y no únicamente frente a los poderes establecidos.

Su gobierno no consiguió hacer avanzar este proceso que fue denominado públicamente como la “Reforma del Estado”. Las iniciativas de ley o de reformas que se enviaron al Congreso de la Unión sumaron cientos, pero ninguna de las más importantes pudo ser concertada. Destacan entre ellas los intentos por hacer cambios de fondo al sistema fiscal y al de producción energética. De la multimencionada Reforma del Estado sólo se habló sin alcanzar resultados. Únicamente fue posible hacer avanzar cambios en el marco de la transparencia de la información pública gubernamental y en algunos aspectos electorales a nivel federal.

El equilibrio equitativo conseguido con las reformas electorales de 1996 se concretó en lo político en un empate técnico entre las fuerzas partidarias que, distribuidas en los poderes y órdenes de gobierno, concretó una situación que elevó exponencialmente el costo de negociar acuerdos legislativos y de política pública. Se ha vuelto proverbial decir que este problema está centrado en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, pero hay evidencia suficiente para decir que ésta es solamente una parte del problema. Lo ejemplifica el surgimiento de un poder *de facto* que no existía en el pasado: la coalición de gobernadores conformada en la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO). Al ponerse fin al control electoral se liquidó la centralización de todas las decisiones fundamentales de la política nacional que descansaban principalmente en el Presidente de la República y en el partido oficial. A partir de 1997, pero sobre todo desde 2000, los gobiernos de las entidades federativas registraron el vacío de una descentralización derivada del pluralismo electoral a la que no siguieron acuerdos correspondientes que modificaran la estructura de control gubernativo por parte de los gobernadores sobre las legislaturas, los municipios y los tribunales superiores de justicia. De este modo, lo que a nivel nacional se ha percibido como una dispersión implosiva del poder, en la mayor parte de las entidades federativas ha repercutido de modo similar pero con la variante de que en estos espacios los ejecutivos locales tienen más poder relativo que el presidente para sacar adelante sus agendas de gobierno.

Buena parte de la explicación de este hecho deriva de una “solución” *ad hoc* al problema: la distribución presupuestal a partir de presiones desde la periferia hacia el centro. Los recursos del erario público descansan en una proporción enorme en la recaudación fiscal de la Federación. En la primera década del Siglo XXI, esta proporción ha sido cercana al 90%. La tradición centralista y hegemónica del autoritarismo corrió pareja, como no podía ser de otro modo, con el monopolio recaudador por parte del gobierno central, que fue un instrumento de control y regulación de la disciplina política de los actores políticos en las entidades federativas. Este rasgo se mantiene en la estructura del Estado. En la situación

actual el problema tiene dos caras. Por una parte, a los gobiernos estatales no les conviene, ante la ciudadanía, aumentar su autoridad recaudadora como tampoco depender en demasiado del gobierno central. Pero de los males el menor; entre depender del gobierno central para la obtención de recursos fiscales o dañar su imagen ante los electores de las localidades, los gobernadores han optado por la primera opción. Sin embargo, han encontrado el modo de hacer menos desventajosa esta condición de dependencia negociando en bloque desde la CONAGO con las autoridades centrales. Esto les ha permitido conseguir un trato favorable que, además, es apoyado en el Congreso por las bancadas de sus respectivos partidos.

Entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial también ha habido un empantanamiento. Al carecer de mayoría en el Congreso debido al sistema de votación y a la composición de los partidos políticos, en dos períodos sexenales consecutivos el partido en el gobierno se ha topado con una gran dificultad para conseguir los votos para sacar adelante sus proyectos legislativos y de políticas públicas.<sup>4</sup> A pesar del gran poder de “ordenanza” que tiene el Ejecutivo mexicano, la Constitución da al Congreso facultades en diversas materias que lo hace un poder fuerte ante los demás. La división pluralista del electorado que ha dado lugar en cuatro ocasiones (Zedillo, Fox, Calderón y Peña Nieto) a que el triunfador de la elección presidencial lo sea por una mayoría relativa, no absoluta, de los votos, se ha traducido en el Congreso en que ninguna bancada partidaria tenga mayoría absoluta en ninguna de las Cámaras.

Por lo que se refiere al Poder Judicial, las reformas que condujeron a disminuir su dependencia del poder Ejecutivo y que comenzaron en 1994, (antes de las reformas que llevaron a la democratización electoral), unificaron las características de un tribunal de casación y de un tribunal constitucional. Esto quiere decir que es la autoridad jurisdiccional de última instancia de la constitucionalidad, tanto en lo que respecta a los derechos de los particulares como a los equilibrios del poder. En este último sentido, destacan las facultades otorgadas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de “acciones de inconstitucionalidad”, así como el ejercicio de las que ya tenía pero poco practicaba en materia de “controversia constitucional”. Ambos instrumentos han sido de utilidad principalmente para dirimir diferendos entre poderes, ya sean estos órdenes de gobierno, partidos políticos o Poderes de la Unión. Lamentablemente, no ha ocurrido lo mismo en el plano de la justicia “ordinaria”, que afecta a la mayor parte de los ciudadanos en sus asuntos particulares. El movimiento de la gran maquinaria del Poder Judicial no ha coadyuvado lo necesario a la consolidación de la democracia en el ámbito de la vida de las ciudadanas y ciudadanos del país. Éstos siguen sin ver reflejada la consecuencia de la

<sup>4</sup> Contra esta afirmación se ha argumentado que el Congreso ha pasado una gran cantidad de leyes (una relación puede verse en Valdés Ugalde, 2010: 183-214). La tesis, empero, se refiere a la parálisis para llevar a cabo reformas “estructurales” o de gran calado.

democratización política en un mejor desempeño de la justicia para todos. No hay encuesta, sondeo o índice de percepción que no refuerce esta idea.

## IV

### *¿En dónde estamos?*

El gobierno dividido ha sido la marca más relevante del proceso político desde 1997. El equilibrio conseguido con las reformas electorales de 1996 se concretó en lo político en un empate técnico entre las fuerzas partidarias que, distribuidas en los poderes y órdenes de gobierno, concretó una situación que elevó exponencialmente el costo de negociar acuerdos legislativos y de política pública. Se ha vuelto proverbial decir que este problema está centrado en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, pero hay evidencia suficiente para decir que ésta es solamente una parte del problema.

La permanencia de un régimen presidencial en la Constitución aunado a un sistema multipartidista (de 3 + 4 partidos) y una dispersión del poder en la federación sin nuevos equilibrios se asemeja a la situación descrita por Sartori (2001:97-158) en la que el presidencialismo no funciona, pero tampoco existe alternativa en el parlamentarismo, tanto por la ausencia de “diseño” constitucional como por la falta de experiencia en cómo funciona. El caso de México parece indicativo de esta situación y la pregunta pertinente es si acaso el rumbo obligado por las circunstancias configuradas por los electores y la política será una variante del “presidencialismo alternativo”.

### *El Pacto por México*

Sin embargo, en los primeros meses de gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, se firmó y echó a andar el Pacto por México, un acuerdo que contiene cinco grandes acuerdos<sup>5</sup> y 95 compromisos específicos sobre los mismos. El Presidente convocó al Pacto y sumó a su partido (PRI), al PAN y al Partido de la Revolución Democrática (PRD) y posteriormente se unió el Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Para sorpresa general, el Pacto habilitó inmediatamente una reforma constitucional en materia educativa y otra en el rubro de telecomunicaciones. Este mismo año se espera que sean anunciadas en el mismo contexto la reforma energética, la reforma fiscal y la reforma financiera.

<sup>5</sup> 1. Sociedad de Derechos y Libertades. 2. Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad. 3. Seguridad y Justicia. 4. Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción. 5. Gobernabilidad Democrática.

Sin entrar al contenido de las dos primeras reformas, el hecho significativo es que a diferencia de lo ocurrido entre 2000 y 2012, el gobierno ha conseguido llegar a acuerdos que se traducen en mayorías legislativas con un instrumento pragmático de interlocución entre los partidos políticos y el gobierno. Hasta ahora, los acuerdos se convierten en consensos antes de llegar al Congreso y una vez en él son discutidos y aprobados, casi siempre con modificaciones, pero reflejando el sentido de los consensos.

En 2011 se aprobó una reforma política que introdujo cambios constitucionales pero de escasa relevancia respecto a los problemas de estructura de decisión que comprende. Quizá la más importante haya sido la aceptación de candidaturas independientes pero en todo caso no fueron de repercusión inmediata. Dos temas sí marcaron una diferencia importante: la reconducción presupuestal en caso de que el Congreso no apruebe el nuevo presupuesto antes de la fecha constitucional prevista y la iniciativa preferente del Ejecutivo que le permite al presidente presentar hasta dos iniciativas con ese carácter el día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones del congreso. El Presidente Calderón hizo uso de este recurso enviando una reforma laboral y otra relacionada con la transparencia, ambas aprobadas con modificaciones, pero aprobadas al fin de cuentas.

El presidente EPN, por su parte, “renunció” a presentar iniciativas preferentes a cambio de que el Pacto por México hiciera uso de esta herramienta. Las dos reformas constitucionales propuestas por el Pacto hasta ahora (educativa y de telecomunicaciones) han sido enviadas como trámite ordinario y ambas han sido aprobadas.

## **Lose-lose/win-win**

Sin la presencia del mecanismo inédito del Pacto, el régimen político se mostró incapaz de ofrecer incentivos a los actores políticos para formular consensos. Cabe decir que la idea de convocar a un Pacto Nacional estuvo presente desde antes de la alternancia de 2000. Muchos actores (aunque poco determinantes) pidieron un pacto equivalente al Pacto de la Moncloa. La referencia a España siempre ha pesado en la “transición mexicana”, especialmente en el centro-izquierda. Sin embargo, los gobiernos del PAN siempre rechazaron la idea.

A semejanza de los incentivos que ofrecen cierto tipo de reglas (como las que obligan a decidir en plazos predeterminados constitucionalmente ciertas iniciativas de ley o mandatos constitucionales), el Pacto ha hecho las veces de una de ellas. De hecho, si tomamos al pie de la letra el compromiso del Presidente de dar al Pacto el privilegio de la iniciativa (la iniciativa “preferente” *de facto*) absteniéndose de invocarla unilateralmente, el Pacto ha funcionado como un incentivo positivo para el consenso político y legislativo. Una conjeta explicativa es que, considerando el desprestigio de los partidos y, más en general, de la élite gobernante por la falta de “resultados” en los doce años de gobiernos del PAN, los principales partidos políticos

han aprendido que no cooperar con un gobierno que ofrece “resultados” en las circunstancias actuales equivaldría a la pérdida de clientelas electorales, al menos en aquellos distritos en los que no tienen cohortes aseguradas.

La calificación de los políticos en las encuestas y la valoración de la democracia como forma de gobierno han decrecido entre 2000 y 2012 por ausencia de resultados de gobierno.<sup>6</sup> Acorde con esta lectura, EPN ganó las elecciones prometiendo un “gobierno de resultados”, lo que a pesar del éxito en hacer avanzar consensos y reformas se ha traducido en una aprobación sorprendentemente menor a la de Zedillo, Fox y Calderón en el mismo periodo de sus gobiernos respectivos.<sup>7</sup>

Otra hipótesis, no excluyente de la anterior, es la del temor al regreso del “viejo PRI”. En efecto, entre las preocupaciones más persistentes está la de si el regreso del PRI al gobierno podría representar una vuelta al autoritarismo y, de ser así, qué forma adoptaría. Al inicio de este artículo citamos la opinión de EPN sobre la necesidad de buscar una fórmula para que el partido ganador alcance mayoría en las cámaras. La propuesta de reforma constitucional en la materia no progresó, pero eso no significa que haya sido descartada de la agenda.

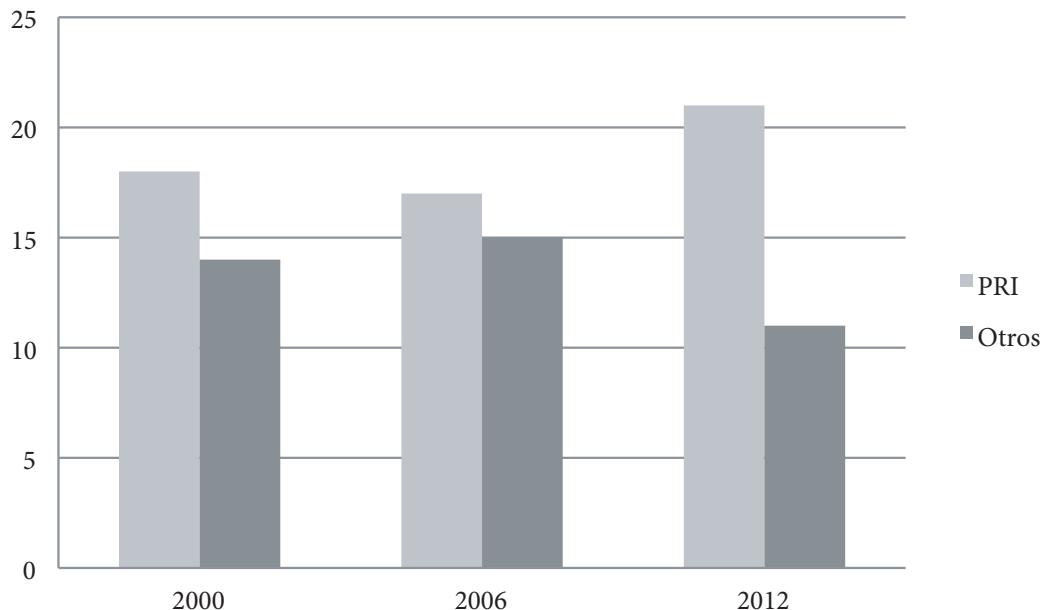
También señalamos que entre las consecuencias de la persistencia de reglas constitucionales del sistema de partido hegemónico se incluye un doble movimiento: por una parte una mayor distribución del poder al disminuir el peso del binomio partido-presidente y por otra, mayor poder de otras ramas del gobierno y de los gobernadores. La década pasada es célebre por el gran poder adquirido por los gobernadores. En el lenguaje coloquial se acuño el término “feudalismo” para referirse a la peculiar relación entre gobiernos estatales y gobierno federal. Entre las políticas de centralización del poder correspondientes al sistema de partido hegemónico se incluyó una fuerte concentración fiscal. Casi un 90% de la recaudación de impuestos es efectuada por el gobierno federal que, a su vez, distribuye una gran parte de los recursos a estados y municipios. De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, el gobierno central está obligado a distribuir recursos entre estados y municipios, mientras que éstos no tienen obligaciones recaudatorias equivalentes, ni una legislación suficientemente

<sup>6</sup> Latinobarómetro reporta para México un promedio de 73.4% entre “no muy satisfecho” y “nada satisfecho” con la democracia entre 1995 y 2010.

<sup>7</sup> “Tanto la calificación como la aprobación de EPN es significativamente menor a la de Fox en febrero de 2001 (Reforma 70% vs. 50%; Mitofsky-90 días 70% vs. 53%; o Mitofsky-100 días 70% y 59%; y GEA-ISA 73% vs. 55%). Las comparaciones con Zedillo y Calderón también son favorables a estos dos, incluso en el caso de Zedillo que padeció los efectos del “error de noviembre”. Una medición adicional de Mitofsky –si el Presidente tiene las riendas del país– le dio 59% a Fox en febrero de 2001 y 40% a EPN en febrero de 2013, aunque esa cifra se eleva a 53% después del arresto de Elba Esther Gordillo. Sobre credibilidad del Presidente, Mitofsky le dio 66% a Fox en febrero de 2001 y 49% a EPN antes de Elba Esther Gordillo y 53% después; a la pregunta de Reforma “Cuándo EPN da mensajes a la Nación para explicar sus acciones de gobierno, ¿usted qué tanto le cree?”, 51% poco o nada, 45% mucho o algo. En cuanto a simpatía partidista, GEA-ISA muestra que no se ha movido la del PAN desde junio de 2012 (18%-19%), ni la del PRI que se mantiene alrededor de 35%; y 14% para el PRD con una caída a partir de septiembre” (Castañeda, 2013).

compulsiva para rendir cuentas sobre su utilización. Se produce así un fenómeno de *free riding* típico en el que subsiste un esquema fiscal pensado para funcionar paralelamente a un poder presidencial fuerte cuando éste ha dejado de existir, al menos por lo que se refiere a su antigua capacidad para controlar a los gobernadores de los estados.

**Gráfica 4**  
Gobernadores (2000-2012)

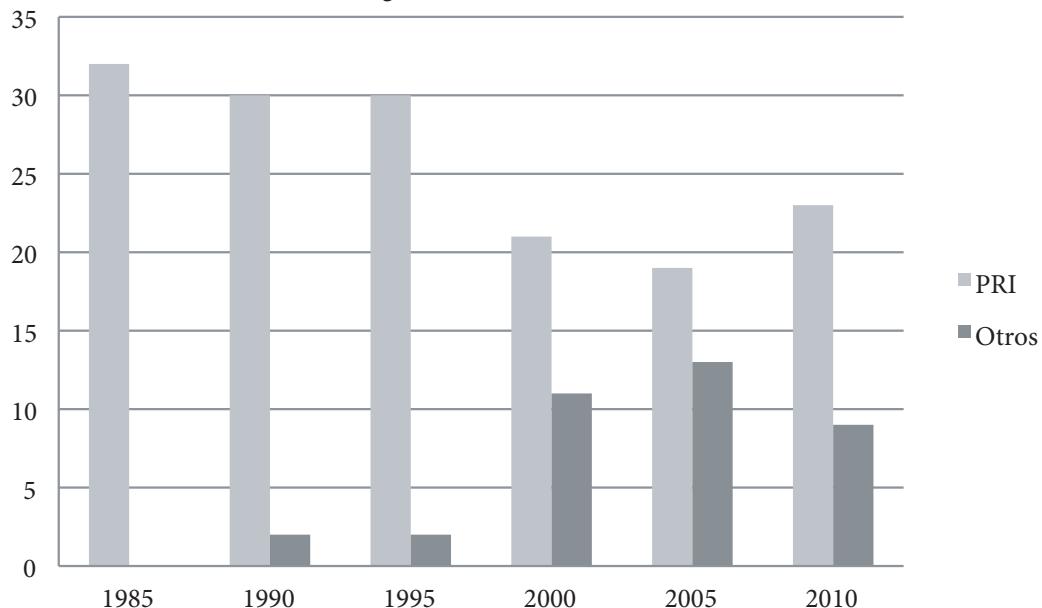


Además, a lo largo de los doce años de gobiernos del PAN y contrariamente a lo que se esperaba, el PRI ha remontado su declinación electoral inicial. Si bien no ha conseguido mayoría presidencial ni parlamentaria como lo muestran las gráficas 1 y 3, a nivel local ha evolucionado al alza. Al darse la primera alternancia en el año 2000, el PRI contaba con 18 gobernadores; en 2006 –su punto más bajo– con 17, y en 2012 contaba con 21 del total de 32 entidades federativas (Gráfica 4). Algo semejante ocurrió con las legislaturas estatales. Durante la década pasada, el PRI alcanzó el punto más bajo hacia 2005 con 19 para elevarse a 23 en 2010 (Gráfica 5). A nivel de distritos electorales la misma tendencia se confirma. Expongo solamente el caso de los bastiones electorales de los partidos (Gráfica 6) para observar cómo los que conserva el PRI (50) representan ligeramente más de la mitad de los que tienen los otros dos partidos grandes (49).

Debe observarse que a diferencia del nivel federal, las instituciones electorales en los estados de la República siguen presentando un considerable nivel de precariedad. Un informe preparado por la FLACSO-Méjico (2012) encuentra que las instituciones electorales a nivel subnacional son deficientes tanto para la administración de elecciones como para la impartición

de justicia electoral. Por otra parte, el “feudalismo” tiene como una de sus características la debilidad de las legislaturas, los poderes judiciales locales que siguen teniendo un nivel alto de supeditación a los gobernadores.

**Gráfica 5**  
Legislaturas locales (1985-2010)



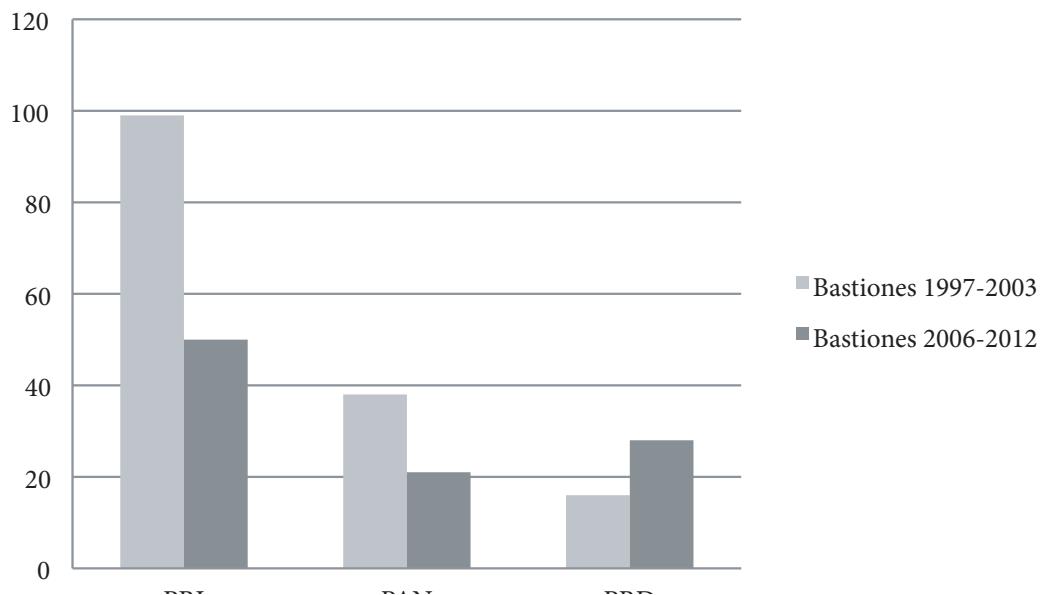
En pocas palabras, en términos de casi todos los indicadores electorales y sistémicos, el PRI sigue siendo un partido con un peso específico que lo acerca a la condición de mayoría, mientras que los otros dos –el PAN y el PRD– están lejos, por sí solos, de esa condición. Aunado al triunfo por mayoría relativa de EPN, los otros dos partidos han tenido ante sí un dilema: no cooperar con el gobierno corriendo el riesgo de aumentar su desprestigio y arriesgar su posición electoral en comicios locales y en la elección intermedia de 2015.<sup>8</sup>

A la luz de estas variables, para el PAN y el PRD no cooperar en el Pacto podría resultar en mayores pérdidas que beneficios. Igualmente, como lo ha mostrado una crisis coyuntural reciente, no cooperar con los otros dos partidos en áreas muy sensibles puede resultar más perjudicial que benéfico para el gobierno.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> En 2013 se realizaron elecciones en 13 estados. En 2015 se renueva la Cámara de Diputados y hay elecciones locales en 19 estados.

<sup>9</sup> La denuncia de uso de programas sociales para fines electorales por parte de un gobernador del PRI ocasionó el condicionamiento del PAN y el PRD de la continuidad del pacto. EPN se vio obligado a comprometer que el gobierno no permitirá que eso ocurra.

**Gráfica 6**  
Distritos bastiones por partido político



**Nota:** Los distritos bastiones son aquellos que han sido ganados por el mismo partido durante un periodo de tiempo determinado, por lo tanto, pueden considerarse “seguros” para los partidos políticos. En este trabajo se establecieron dos periodos de elecciones legislativas en México para determinar los distritos bastiones. El primero, que comprende desde 1997 hasta 2003 (elecciones de 1997, 2000 y 2003) y, el segundo, que comprende desde 2006 hasta 2012 (elecciones de 2006, 2009 y 2012). Se determinaron estos periodos debido a que en 2004 tuvo lugar en México una redistribución donde algunos estados sufrieron cambios en su número de distritos y un buen número de distritos cambiaron su cabecera.

Las gráficas fueron elaboradas a partir de las bases de datos del Instituto Federal Electoral

Es difícil que el Pacto, por su propia naturaleza coyuntural y extra o “meta” constitucional, adquiera una institucionalidad propia. En todo caso puede tratarse, como lo ha venido siendo en su aún corta existencia, de un medio para producir institucionalizaciones importantes. Como tal ha mostrado capacidad para ser un motor de cambio constitucional. Si atendemos a la propuesta de “presidencialismo alternativo” formulada por Sartori (2001:168-175), el Pacto podría ser la semilla de un mecanismo constitucional que opere como “zanahoria y garrote”. Premio a la cooperación política con ventajas mutuas para la formación de consenso constitucional expresado en mejor reputación y mayor capacidad de convocatoria; castigo para la deserción expresado en los valores inversos de estos últimos: deslegitimación y pérdida de adeptos.

Independientemente de que en el futuro cercano se confirmen o descarten estas conjeturas en el contraste con los hechos, el Pacto ha mostrado un método para salir de una situación perder-perder a otra ganar-ganar en la que parece poder superarse la quasi-parálisis observada durante dos gobiernos.

## V

### *Las instituciones ausentes*

Del sinnúmero de reformas políticas propuestas a lo largo de la década para transformar el régimen político más allá de lo electoral y alcanzar la estructura del sistema de gobierno y la dinámica de la gobernanza democrática, hay tres que es preciso comentar. La primera es la de los “gobiernos de coalición”; la segunda es la reforma de derechos humanos, y la tercera, la relativa al sistema de justicia.

### *Gobiernos de coalición*

La contradicción entre presidencialismo y pluralismo político se ha movido en el horizonte de dos situaciones probables: la obtención de mayorías relativas del partido gobernante en el Ejecutivo –que lo obliga a establecer alianzas parlamentarias con los demás partidos políticos de acuerdo con las circunstancias– o la eventual obtención de una mayoría absoluta con una fuerte y clara presión de la oposición. En la geografía electoral de México parece difícil pensar en una alternativa diferente (Díaz-Cayeros *et al.* 2013). Desde 1997 hasta el presente, la primera de estas situaciones es la prevaleciente. En las elecciones intermedias de 2015 esto podría cambiar, pero no hay ninguna certidumbre sobre el comportamiento del electorado para entonces.

Desde hace varios años se ha discutido la posibilidad de instituir constitucionalmente los gobiernos de coalición que faculten al Presidente con la opción de formar gobierno con otros partidos políticos en caso de no obtener mayoría absoluta en el Congreso. Este tema ha sido incluido como uno de los compromisos a realizar en el Pacto por México en el objetivo 5 “acuerdos para la gobernabilidad democrática”. El acuerdo consiste en que si el Presidente opta por el gobierno de coalición deberá formular, conjuntamente con las fuerzas coaligadas un programa de gobierno, una agenda legislativa preferente y un gabinete de gobierno.

La eventual institucionalización de esta opción podría generar una repercusión en el electorado en tanto que, al saber que votar por un gobierno dividido (como ha sido el caso durante seis legislaturas), no conduciría necesariamente a la parálisis, podría afirmar su preferencia partidaria con mayor seguridad y con menor recurso al voto estratégico.

El efecto sería equivalente a (o una variante de) la propuesta de Sartori del presidencialismo alternativo de “dos motores”: un formato presidencial si hay mayoría y un formato semiparlamentario, en caso de no haberla. Es prematuro pronunciarse sobre las probabilidades de éxito de esta propuesta, pero no puede obviarse que está situada justo en uno de los clivajes principales de la contradicción entre el sistema presidencial, las reminiscencias autoritarias del régimen de partido hegemónico y el pluralismo político liberado e impulsado por la nueva constitucionalidad electoral.

Si los consensos políticos evolucionaran en esa dirección, podría decirse que el Pacto por México hizo las veces de ese sistema de dos motores propuesto por Sartori antes de haberse convertido en una disposición constitucional.

### ***Derechos humanos y sistema de justicia***

Desde 1994 el Poder Judicial inició un proceso de transformación caracterizado por dos rasgos: la autonomía respecto del Poder Ejecutivo y la recuperación de facultades de tribunal constitucional de las que carecía previamente. Durante casi dos décadas (Ansólabehere, 2007; Valdés-Ugalde, 2010: 98-105) la judicatura privilegió el arbitraje entre poderes políticos más que la justicia al ciudadano común. Hacia 2011 culminó un esfuerzo de varias décadas para dar estatuto constitucional a los derechos humanos. En ese año se reformó el artículo primero constitucional introduciendo cambios casi inverosímiles apenas unos años atrás: desde entonces la Constitución a) reconoce los derechos humanos en vez de “otorgar garantías” a través del Estado, b) da el mismo nivel de estatuto constitucional a los tratados internacionales ratificados por México en la materia, c) obliga a toda autoridad a aplicar el derecho “pro persona” en todos sus actos “de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad” (Art. 1), y d) obliga al Estado a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

Esta reforma constitucional fue aprobada por unanimidad en el Congreso y las legislaturas estatales, lo que constituye el primer gran impulso a la justicia desde abajo. Por cierto, la reforma aún recibe resistencias, especialmente en lo referido al reconocimiento a los tratados internacionales en el mismo nivel que la Constitución. No obstante, gracias a ella, ha comenzado una reorganización del poder judicial que, de llevarse a cabo exitosamente, pondría los recursos para la impartición de justicia más cerca de los ciudadanos.

## ***La disputa por el modelo***

Es indudable que bajo estas tensiones por la definición del régimen de gobierno en la Constitución hay un conjunto de disputas entre fuerzas centrífugas que aún hoy son predominantes a nivel nacional. Los consensos logrados recientemente son insuficientes para definir el rumbo que habrá de seguirse. La insistencia en introducir mecanismos que hagan posible, si bien de modo artificial, la mayoría de un solo partido en un ambiente determinado por tres fuerzas principales, ha sido detenida provisionalmente por la composición del Congreso a partir de los resultados electorales de 2012. La aceptación por parte del gobierno de traer a la mesa de discusión la conformación de los gobiernos de coalición es un indicador de este delicado equilibrio, aún no resuelto, entre los que propugnan por un modelo mayoritario y presidencialista, y aquellos que abogan por un modelo pluralista de carácter mixto.

Entre los fenómenos observados antes y después de la alternancia de partidos en el poder (2000) está el impulso de los movimientos sociales a favor de la democratización política. En la etapa previa a la alternancia, el número y la cohesión de los grupos demandantes de justicia electoral fueron mayores. Luego, estos movimientos perdieron su objeto y recanalizaron sus esfuerzos en diversas direcciones. De este modo, la agenda pendiente de la democracia como forma de gobierno perdió fuerza. No obstante, el pluralismo ha subsistido y de su evolución depende como serán desahogados temas como la estructura federal, la composición y dinámica del poder legislativo, la reformulación del sistema de partidos para permitir la entrada de nuevos actores (partidos regionales), la concreción de las leyes en materia de derechos humanos, etc.

Dos vías pueden perfilarse a partir de la situación actual: una decantación electoral a favor del PRI para abrir una etapa de hegemonía relativa que habilite una versión minimalista de lo que fue el sistema de partido hegemónico, en la que el presidente recupere poderes concentrados para controlar el proceso político nacional en coalición con los demás gobernantes de su partido. A partir de esa configuración, se podría dar marcha atrás a la mayor protección de “intereses especiales” al abrigo presidencial y una dosificación a cuentagotas de la eficacia estatal en el cumplimiento de derechos humanos, individuales y colectivos. Es muy improbable que en las circunstancias actuales algún otro partido diferente del PRI pudiese ser el beneficiario de un esquema como éste.

La otra vía posible consistiría en la persistencia del pluralismo sin mayorías absolutas, por lo menos a nivel federal, que obligue a dar pasos en el sentido del modelo de tipo sartoriano presentado más arriba en el que el Estado de derecho y los derechos humanos podrían avanzar por encima de los régímenes de privilegio y patrimonialismo de larga data. Es natural, asimismo, que las prioridades de una agenda de esta naturaleza dependerán de la correlación de fuerzas entre los tres partidos en futuras elecciones nacionales y locales.

## VI Conclusiones

Pocas han sido las reformas constitucionales dirigidas a resolver la contradicción (política y ética) entre un sistema electoral que proporciona reglas equitativas para el acceso de diversos partidos políticos al ejercicio del poder y la estructura de gobierno que fomenta la parálisis y la persistencia de viejas prácticas autoritarias y anacrónicas. Estas reglas electorales presentan mayor equidad en el nivel nacional que en el subnacional –en el que la equidad es incierta y la capacidad de manipulación por parte de viejos actores sigue siendo protegida–.

Gracias a lo anterior, desde 1997 hasta 2012 prevaleció una brecha y una parálisis de la decisión político-constitucional que puede ser considerada no solamente un conflicto de intereses, sino un conflicto constitucional propiamente dicho, por la contraposición interna de sus disposiciones y en la interpretación que de ella hacen los actores políticos.

A partir de 2012, se presenta una decisión política de búsqueda de acuerdos plasmada en un pacto nacional que ha conseguido incorporar a los principales actores políticos, de cuya suma depende la capacidad de cambio constitucional. Si bien el futuro de este pacto es incierto, podría ser la plataforma para una innovación política significativa que llevaría a México a una situación de semipresidencialismo/semiparlamentarismo virtuales.

## Bibliografía

- Alcocer, Jorge, (1993) “La tercera refundación del PRI” en *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 55, Núm. 2, abril-junio de 1993. México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, pp. 119-132.
- Ansólatehere, Karina, (2007) *La política desde la justicia. Cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México*. México, FLACSO/Fontamara.
- Castañeda, Jorge, (2013) “¿La reforma diaria va?” en *Reforma*. México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (2013) Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>> [Consultado el 20 de diciembre de 2012]
- Córdoba, José, (1991) “Diez lecciones de la reforma económica en México” en *Nexos*, 1 de Febrero. Disponible en: <<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=268417>> [Consultado el 20 de diciembre de 2012]
- Díaz Cayeros, Alberto; Magaloni Beatriz; Olarte Jorge, y Edgar Franco, (2013) *La geografía electoral de México*. Center for US-Mexican Studies, Stanford Program for Poverty and Governance, México Evalúa.
- Loza, Nicolás e Irma Méndez, (2012) *Informe General. De localidad de las elecciones a la calidad de la democracia en México 2012*. PNUD-FLACSO-México.
- Peña Nieto, Enrique, (2010) “Mayorías en el Congreso para un Estado eficaz” en *El Universal*. México, 16 de abril. Disponible en: <<http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/47687.html>> [Consultado el 20 de diciembre de 2012]
- Peña Nieto, Enrique, (2011) “Trascendencia de la reforma política” en *El Universal*. México, 18 de julio. Disponible en: <<http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/53809.html>> [Consultado el 20 de diciembre de 2012]
- Sartori, Giovanni, (1980 [1976],) *Partidos y sistemas de partidos. Marcos para un análisis*. Madrid, Alianza Editorial.
- \_\_\_\_\_, (2001) *Ingeniería constitucional comparada*. Segunda edición, México, FCE.
- \_\_\_\_\_, (2005) *Parties and Party Systems. A framework for Analysis*. ECPR Classics Series.
- Valdés-Ugalde, Francisco, (1993) “Concepto y estrategia de la ‘reforma del Estado’” en *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 55, Núm. 2, abril-junio. México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- Valdés-Ugalde, Francisco, (2010) *La regla ausente. Democracia y conflicto constitucional en México*. Barcelona, Gedisa-FLACSO-UNAM.