



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA**

División de Ciencias Sociales y Humanidades

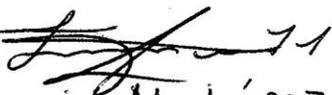
**LA REFORMA POLÍTICA EN MÉXICO, 2009-2010. UN ESTUDIO DE
EVALUACIÓN BENEFICIO-COSTO**

**IDONEA COMUNICACIÓN DE RESULTADOS,
QUE EN LA MODALIDAD DE
REPORTE FINAL DE INVESTIGACIÓN**

PRESENTA

Gerardo Hernández Hernández

**Para obtener el Grado de
Maestro en Estudios Sociales (Procesos Políticos)**

DIRECTOR: 
Ignacio M. López Sandoval

JURADOS: _____

Y _____

Iztapalapa, D.F., Julio de 2012

[...] nada es posible sin los hombres. Sin embargo, nada es duradero sin las instituciones
Jean Monnet.

Agradecimientos

La terminación de este proyecto de tesis fue gracias al apoyo de las invaluable recomendaciones de mi director el Dr. Ignacio López Sandoval. Agradezco también las observaciones de mis lectores, la Dra. Nora Garro y el Dr. Adrián Gimete-Welsh.

En Quintana Roo, agradezco el apoyo de mi familia y amigos, sobre todo a Javier Espinosa por los patrocinios y a Saúl Vargas por sus puntuales consejos.

Índice

	<i>Pág.</i>
Introducción	1
Capítulo 1	
Marco teórico-conceptual	
Introducción	14
Teoría del Nuevo Institucionalismo	15
Teoría de la Elección Pública	25
La reforma política, iniciativa ciudadana, consulta popular, la reelección legislativa y las candidaturas independientes	37
Capítulo 2	
Reforma política en México	
Introducción	48
Antecedentes históricos de las reformas políticas en México	48
La reforma política 2009-2010: propuestas e identificación de actores	60
Coincidencias y divergencias de las iniciativas de reforma política	63
Capítulo 3	
Análisis Beneficio-Costo (AB-C) de las propuestas de reforma política	
Introducción	67
Metodología Beneficio-Costo	67
Aplicación de la metodología Beneficio-Costo	81
La aprobación parcial de la reforma política 2009-2010 y su repercusión en la calidad del régimen democrático	90
Conclusiones	107
Bibliografía	111

Introducción

Las reformas políticas se realizan cuando existe la percepción de que el marco institucional que regula la interacción entre poderes públicos y la sociedad no funciona adecuadamente. México ha tenido diferentes experiencias de reformas a lo largo de su historia. Por ejemplo, la elaboración de las Constituciones de 1824, 1857 y la de 1917¹. De éstas, la de 1917 es considerada como el último proyecto integral de reforma, porque a partir de ahí —salvo las del periodo de 1978 a 1996— sólo se han dado reformas parciales a la Constitución².

Entre los objetivos de una reforma política está mejorar la gobernabilidad y la representatividad de las instituciones. La gobernabilidad supone que se adopten decisiones en forma oportuna y con un costo mínimo, pero también que éstas sean implementadas con apoyo de la sociedad. La representatividad busca dar cabida a la pluralidad de intereses que existen en la sociedad, así como agregar esos intereses de tal manera que pueden generarse coaliciones capaces de tomar decisiones colectivas con un mínimo de coherencia³.

¹ Una reforma política integral es el proceso a través del cual se sustituye, rediseña o transforma el conjunto de reglas e instituciones que definen la estructura y organización de los poderes públicos y las relaciones de éstos con la sociedad a la que gobiernan. Este tipo de cambios requieren mayor consenso, compromiso y lealtad de parte, no sólo de los actores incluidos en el proceso político —como los partidos en el parlamento—, sino de la participación ciudadana, porque algunas legislaciones la contemplan en cuanto a la implementación de instrumentos de democracia directa que dan mayor legitimidad a los procesos (tal es el caso de la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito), Alfredo Lugo Figueroa, *La reforma del estado mexicano*, en línea [<http://www.tuobra.UNAM.mx/publicadas/041217204025.html>], consultado en septiembre de 2011.

² Una reforma política parcial se refiere a los cambios o transformaciones que modifican sólo un aspecto de la Constitución. Por ejemplo, reformas para modificar el sistema de administración electoral, la organización y poderes de justicia, la regulación de campañas electorales, entre otras. María Amparo Casar, *Para entender la reforma política del Estado*, México, Nostra Ediciones, 2007, pp. 9-10.

³ Gabriel L. Negretto, *Debatiendo la reforma política, claves del cambio institucional en México*, México, Cultura y Ensayo, 2010, pp. 17.

La importancia de una reforma política se encuentra en los beneficios que aporta al desempeño y la calidad del régimen democrático. Esto implica que:

[...] los representantes provean de políticas públicas, las cuales a su vez requieren de los incentivos que la Constitución provee para la cooperación entre ramas de gobierno. La calidad del régimen democrático está en función de que tanto las decisiones de los representantes reflejan las preferencias del electorado y de los instrumentos que poseen los ciudadanos para hacer rendir cuentas a sus representantes⁴.

En México, ante la actual insatisfacción de la sociedad con las instituciones y la percepción negativa de la política⁵, se espera que una reforma institucional reduzca el descontento social tanto con el gobierno como con los partidos políticos. Lo anterior porque las nuevas reglas, se asume, van a producir algún tipo de efecto deseable para mejorar el funcionamiento del sistema político.

Sin embargo, el alcance de la reforma política y el cambio institucional que conlleva, generalmente, se dan con la finalidad de crear condiciones para maximizar la utilidad de una coalición ganadora en la lucha política. En este sentido, la teoría del Nuevo Institucionalismo⁶ y la Elección Pública⁷ intentan

⁴ *Ibid.*, p. 13.

⁵ De acuerdo con la encuesta de Consulta Mitofsky de enero a agosto de 2011, las instituciones peor calificadas por los ciudadanos son: el Presidente de la República (6.5%), los senadores (5.9%), los partidos políticos (5.7%), los diputados (5.6%). De igual forma, la percepción de la situación política es negativa en 71.6%. En línea [<http://72.52.156.225/Estudio.aspx?Estudio=monitor-mitofsky>], consultado en septiembre de 2011.

⁶ Dentro de los principales autores de la teoría del Nuevo Institucionalismo se encuentran: Ronald H. Coase, *The Firm, The Market and the Law*, Chicago, The University of Chicago Press, 1988; Oliver Williamson, *Las instituciones económicas del capitalismo*, México, FCE, 1989; Terry Moe, "Political Institutions: The Neglected Side of the Story", en *Journal of Law, Economics, & Organization*, vol. 6, Special Issue: *Papers from the Organization of Political Institutions Conference*, Oxford University Press, abril, 1990; Douglas North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1993; Guy Peters, *El Nuevo Institucionalismo. La Teoría institucional en la Ciencia Política*, Barcelona, Gedisa, 2003, y José Ayala Espino, *Instituciones y economía, una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, FCE, 2011.

explicar cuál es la fuente primaria del cambio social y político de las instituciones. Es decir, las instituciones regulan las acciones racionales, y las preferencias de los actores o la racionalidad (búsqueda de beneficios) es la que establece la regla o institución⁸.

Estas teorías destacan la importancia de una racionalidad individual restringida en general por un conjunto de instituciones que permiten obtener la mayor rentabilidad para el grupo que plantea las modificaciones a la reglas⁹.

El 15 de diciembre de 2009, el Gobierno Federal presentó a la Cámara de Senadores su iniciativa de reforma política, la cual tenía varios propósitos en términos del discurso: 1) fortalecer el vínculo entre la ciudadanía y el sistema político; 2) consolidar las instituciones¹⁰ y mejorar el arreglo institucional; 3) empoderar a la ciudadanía¹¹. En otras palabras, se busca fortalecer el poder directamente en manos de la ciudadanía al ofrecerle nuevas formas de participación, así como mecanismos de sanción al desempeño de los funcionarios y representantes públicos. De igual forma, el propósito es

⁷ Algunos autores en los que se apoya la teoría de la Elección Pública son: Anthony Downs, *Teoría económica de la democracia*, Madrid, Aguilar, 1973; Peter C. Ordeshook, *Game Theory and Political Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989; James M. Buchanan, *Ensayos sobre economía política*, México, Alianza Editorial Mexicana, 1990; Joseph M. Colomer, *Lecturas de teoría política positiva*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales/Ministerio de Economía y Hacienda, 1991, y James M. Buchanan y Gordon Tullock, *El cálculo del consenso. Fundamentos lógicos de la democracia constitucional. Obras maestras del pensamiento contemporáneo*, España, Planeta D'Agostini, 1993.

⁸ Ignacio López Sandoval, "La interacción entre la racionalidad y las instituciones: ¿cuál es la fuente del cambio político?", en *Economía Informa*, núm. 370, septiembre-octubre, 2011, pp. 65-67.

⁹ Ignacio López Sandoval, "Racionalidad individual y construcción de reglas en el diseño de las constituciones políticas de 1824, 1857 y 1917", en Adrián Gimete-Welsh y P. Castro (coords.), *Sistema Político Mexicano ayer y hoy, continuidades y rupturas*, México, Porrúa, 2010, p. 303.

¹⁰ "La teoría institucional distingue claramente las instituciones de las organizaciones; mientras las instituciones son un conjunto de reglas y normas, las organizaciones son las instancias o arenas en las cuales los individuos se relacionan y organizan en grupos para emprender acciones cooperativas y actuar [...] de acuerdo con las reglas contenidas en las instituciones existentes", José Ayala Espino, *op.cit.*, 2011, p. 64.

¹¹ Por empoderamiento ciudadano, en formas de gobierno democráticas, los ciudadanos tienen el poder para cambiar las leyes y las estructuras gubernamentales, así como para tomar decisiones de gobierno. En un sistema de este tipo, las decisiones tanto legislativas como ejecutivas son tomadas por los mismos ciudadanos, a partir de mecanismos propios de la democracia directa como: plebiscito, referéndum, revocación de mandato, o por representantes escogidos mediante elecciones libres, que actúan representando los intereses de los ciudadanos, Ivonne Acuña Murillo, "México ¿empoderamiento ciudadano?", en *Ibero Forum*, año I, núm. II, México, otoño, 2006.

encontrar un nuevo equilibrio en el diseño de poderes, el cual fortalezca la legitimidad de las decisiones y no las obstaculice¹².

En 2010, se presentaron las propuestas de reforma política de los partidos Revolucionario Institucional (PRI), y del bloque de la Revolución Democrática (PRD), del Trabajo (PT) y Convergencia (C)¹³. La propuesta del PRI buscaba alcanzar una mayor eficacia del aparato estatal en su conjunto, así como lograr la ampliación y el fortalecimiento de la democracia mexicana, junto con un mayor control del poder público y la rendición de cuentas¹⁴. La propuesta del bloque PRD-PT-C pretendía sentar las bases para construir una nueva ciudadanía, basada en la pluralidad, la verdadera democracia y el respeto a los derechos de las minorías¹⁵.

De las tres iniciativas propuestas, destacaron la iniciativa ciudadana, la consulta popular, las candidaturas independientes y la reelección legislativa como los grandes aportes a la democracia en México¹⁶. El 27 de abril de 2011,

¹² Cfr. “Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Gaceta del Senado*, núm. 71, 15 de diciembre de 2009.

¹³ El 31 de julio el partido Convergencia cambió de nombre a Movimiento Ciudadano, en esta investigación se manejará como Convergencia y dentro del bloque de los partidos PRD y PT.

¹⁴ Cfr. “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos”, suscrita por Manlio Fabio Beltrones Rivera, Jesús Murillo Karam, Pedro Joaquín Coldwell, Francisco Labastida Ochoa, Fernando Castro Trenti, Carlos Aceves del Olmo, Ángel Heladio Aguirre Rivero, Francisco Agustín Arroyo Vieyra, Fernando Baeza Meléndez, Eloy Cantú Segovia, Alfonso Elías Serrano, Norma Esparza Herrera, Carmen Guadalupe Fonz Sáenz, María del Socorro García Quiroz, Amira Griselda Gómez Tueme, Rosario Green Macías, Ramiro Hernández García, Francisco Herrera León, Carlos Jiménez Macías, Mario López Valdez, Raúl José Mejía González, Jorge Mendoza Garza, Gerardo Montenegro Ibarra, Melquiades Morales Flores, Rafael Alejandro Moreno Cárdenas, María de los Ángeles Moreno Uriegas, María Elena Orantes López, Ricardo Fidel Pacheco Rodríguez, Heladio Elías Ramírez López, Jesús María Ramón Valdés, Rogelio Humberto Rueda Sánchez, Adolfo Toledo Infanzón y Renán Cleominio Zoreda Novelo, senadores del Grupo Parlamentario del PRI de la LXI Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, 23 de febrero de 2010.

¹⁵ Cfr. “Iniciativa presentada por el Senador Arturo Núñez Jiménez, a nombre de Legisladores de los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo y de Convergencia de ambas Cámaras del Congreso, la que contiene proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, de 18 de febrero de 2010.

¹⁶ “[...] si algo se modificó profundamente en nuestro país en los últimos treinta años es el sistema de partidos y el sistema electoral, manteniéndose intacto el sistema de gobierno. En una democracia competitiva como la

el Senado de la República votó la reforma política; el 12 de octubre de 2011, la Comisión de Puntos Constitucionales y de Gobernación de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen de reforma política para su discusión, incluyendo la iniciativa ciudadana, candidaturas independientes y la consulta popular y excluyendo la reelección legislativa¹⁷. El 4 de noviembre de 2011, esta misma Cámara votó la reforma política y fue enviada para su ratificación a la Cámara de Senadores. Se aprobaron la iniciativa preferente, la iniciativa ciudadana y las candidaturas independientes. Se rechazó la consulta popular y la reelección legislativa¹⁸.

El 13 de diciembre de 2011, la Cámara de Senadores, por segunda vez, aprobó su proyecto original de reforma política y lo reenvió a la Cámara de Diputados para su votación. El 19 de abril de 2012, los diputados nuevamente votaron y aprobaron la consulta popular, la iniciativa de ley ciudadana, las candidaturas independientes y se rechazó la reelección legislativa¹⁹.

mexicana [...] la reelección es una posibilidad sujeta a la sanción de los electores y no un trámite automático, y que será útil para profesionalizar esa labor. Una reforma de este tipo hubiera sido contraproducente en la época de las elecciones sin competencia, porque eventualmente habría eternizado a legisladores y taponado el acceso de ‘sangre nueva’, pero hoy que existe una auténtica competencia electoral, la reelección será una posibilidad entre otras. En lo que se refiere a la iniciativa ciudadana [...] es sin duda un estímulo para la participación ciudadana y un puente entre el Congreso y ésta. Hasta ahora sólo estaban legitimados para iniciar la discusión de las leyes el presidente y los legisladores. Con el tema de la consulta popular [...] es una fórmula de democracia semidirecta, la cual puede convertirse en un mecanismo que inyecte una mayor significación a las propias elecciones, ya que los votantes no sólo acudirán a las urnas a elegir a sus representantes sino eventualmente a decidir en torno a distintas consultas populares”, José Woldenberg, “A medio camino”, en *Voz y Voto*, núm. 220, México, junio, 2011, pp. 4-6. En el caso de la reelección legislativa “se trata de darle más poder al ciudadano: el poder de arruinarle a un representante inútil su carrera política, negándole la reelección, o el poder de hacer viable la continuidad de la carrera política de un representante, ofreciéndole una nueva oportunidad de actuar, a través de la reelección”, Alonso Lujambio, “Prólogo” en Fernando F. Dworak (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, FCE, 2003, pp. 20; también véase Jesús Silva-Herzog, “Válvulas, palancas y aplanadoras”, en *Reforma*, 21 de diciembre de 2009, y Karla Garduño y Ernesto Núñez, “Reforma política: un nudo gordiano”, en *Enfoque*, núm. 823, México, 24 de enero de 2010.

¹⁷ *Gaceta Parlamentaria*, año XIV, número 3372-III, 20 de octubre de 2011.

¹⁸ Resumen de la sesión número 23, LXI Legislatura, Tercer año de ejercicio, 04 de noviembre de 2011.

¹⁹ Los demás puntos en los que concordaron ambas cámaras legislativas y que se enviaron a los congresos estatales para su ratificación fueron: la figura de iniciativa ciudadana a nivel federal y local; la participación ciudadana en las consultas populares; la facultad del Congreso de legislar sobre consulta popular e iniciativa ciudadana; el derecho de todos los ciudadanos a cargos públicos; la iniciativa preferente del ejecutivo federal;

Destacan las restricciones que se crearon a cada una de las instituciones aprobadas. La consulta popular podrá ser convocada por: el Presidente de la República; por 33% de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; por los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, a 2% de los inscritos en la lista nominal de electores²⁰, en los términos que determina la ley. Además, esta petición ciudadana deberá ser aprobada por la mayoría de cada cámara del Congreso de la Unión. De igual forma, cuando la participación total corresponda, al menos, a 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo y para las autoridades competentes²¹.

En lo que se refiere a las candidaturas independientes, éstas entrarán en vigor a partir de 2015 para diputaciones, senadurías, alcaldías o gobernadores y hasta 2018 para la elección presidencial. En el caso de la iniciativa de ley ciudadana, se requiere 0.13% de la lista nominal para poder presentar una iniciativa ciudadana.

Considerando los supuestos generales de la teoría del Nuevo Institucionalismo y la Elección Pública, la presente investigación indaga ¿a qué responde la propuesta de reforma política 2009-2010 en México (específicamente la iniciativa ciudadana, las candidaturas independientes, la

la ratificación del Senado de una parte de integrantes de órganos reguladores, y el mecanismo para la sustitución presidencial y sustitución del presidente electo por falta absoluta, en *Gaceta Parlamentaria*, núm. 3494-IX, Palacio Legislativo de San Lázaro, jueves 19 de abril de 2012.

²⁰ La lista nominal más actual dada a conocer por el IFE es de 79 458 735 ciudadanos. “Podrán votar más de 79 millones de mexicanos, informa el IFE”, en *Milenio*, en línea [<http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/7d7faf30c77ed1b745b449f6c423abad>], consultado el 25 de mayo de 2012.

²¹ Otra de las restricciones es que no podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos; los principios consagrados en el artículo 4; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, financiamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.

consulta popular y la reelección legislativa)?²², ¿al interés de buscar mayor participación ciudadana?²³, es decir, ¿a asegurar el derecho de los ciudadanos a iniciar leyes, a tener un justo equilibrio de acceso al poder político, a exigir una mayor rendición de cuentas a los representantes y a tener el derecho a incidir en la toma de decisiones de manera directa? O ¿a los intereses particulares del Gobierno Federal y los partidos políticos (PRI y el bloque PRD-PT-C) que controlan la estructura y organización de los poderes públicos?

En esta investigación se afirma que las iniciativas de reforma política del Gobierno Federal y los partidos responden a intereses particulares y de grupo más que a la búsqueda de una mayor participación social o ciudadana. De manera más precisa:

1. El Gobierno Federal, a través de la reforma política, buscó el cambio de reglas en la estructura y organización de los poderes públicos (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial) para que el próximo presidente no gobierne con las mismas condiciones que estaban dadas antes de la alternancia del año 2000²⁴. Las iniciativas de reforma política del gobierno federal son un mecanismo de presión para los legisladores con el objetivo de que aprueben el mayor número de iniciativas (entre ellas la iniciativa

²² La investigación analizará todas las propuestas de reforma política, pero se hará especial énfasis en los mecanismos de democracia directa (iniciativa ciudadana, candidaturas independientes y consulta popular) y la reelección legislativa.

²³ Algunos de los autores que han estudiado la reforma política enfocada en los beneficios que tendría la relación sociedad-Estado con mayor participación ciudadana son: Jaime Cárdenas Gracia, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 1994; Arturo Mendoza Alvarado, *Alternativas de propuestas para una reforma electoral: objetivos, debates y propuestas*, México, Fundación Friedrich Ebert, 1995; Jaime Cárdenas Gracia, *Una constitución para la Democracia. Propuestas para un Nuevo Orden Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1996; Ricardo Álvarez, *Libro blanco de la reforma del estado*, México, Cámara de Diputados, 2002; Alberto Aziz, “Las reformas necesarias y el futuro incierto” y José Luis Méndez, “La reforma del Estado en México: ¿hacia un régimen semipresidencial?”, en Vega (coord.), *México los retos ante el futuro*, México, Colegio de México, 2007.

²⁴ La iniciativa de reforma política del gobierno federal incluye la elección consecutiva de legisladores federales y locales, segunda vuelta electoral para la elección de Presidente de la República, candidaturas independientes, iniciativa ciudadana.

ciudadana, la consulta popular, las candidaturas independientes y la reelección legislativa), las cuales buscan crear contrapesos al poder de los legisladores y evitar que exista una mayoría que legisle a favor de sus intereses particulares, sin rendir cuentas a la ciudadanía.

2. El PRI —como partido mayoritario en la Cámara de Diputados en el periodo 2009-2012 y puntero en las preferencias electorales para la elección presidencial—²⁵ condicionó la aprobación de la reforma política, debido a que es más conveniente gobernar con las instituciones creadas por el PRI que con las reformas propuestas por el PAN y el PRD. Al rechazar la reelección legislativa, se reforzará la disciplina del partido y del ejecutivo federal; los incentivos de los congresistas para atender los intereses de sus representados disminuirán, debido a que el futuro político no estará en el voto ciudadano sino que continuará en los líderes del PRI. La aprobación de la iniciativa ciudadana y la consulta popular se lleva a cabo considerando que la capacidad y disponibilidad participativa de los ciudadanos es baja²⁶; de igual forma, éstas podrían venir de minorías activas (intelectuales, organizaciones no gubernamentales, entre otras) antes que de las mayorías ciudadanas, lo que dificultaría su inclusión en la agenda legislativa, además de los requisitos impuestos para ser consideradas por los legisladores.

²⁵De acuerdo con la encuesta de Consulta Mitofsky de agosto de 2011, el PRI obtiene 39% de las preferencias ciudadanas, seguido de 19% del PAN y 14% del PRD. En las elecciones de 2012, 51% de los ciudadanos ven al PRI ganador. En línea [<http://consulta.mx/Estudio.aspx?Estudio=asivannacional>].

²⁶ Algunos de los estudios realizados para medir la participación ciudadana han sido elaborados por: Pippa Norris, *La participación ciudadana: México desde una perspectiva comparativa*, Cambridge, Facultad de Gobierno John F. Kennedy, Universidad de Harvard, 2002; Víctor Manuel Durand, *Ciudadanía y cultura Política: México 1993-2001*, México, Siglo XXI, 2004. Norris menciona que a pesar del interés y de las perspectivas de cambio que rodearon a las elecciones de 2000, ella no atrajo a un número excepcional de votantes a las urnas. De igual forma, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), publicó que el abstencionismo en los comicios federales se duplicó de 1994 a 2009, de 23 a 41%. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública en línea [http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/04_centro_de_estudios_sociales_y_de_opinion_publica/003_accesos_directos/002_publicaciones], consultado en abril de 2012.

3. El PRD-PT-C —al ser la coalición de menor peso en la Cámara de Diputados en el periodo 2009-2012— negoció con el Gobierno Federal y con el PRI para evitar que la aprobación de la reforma política afectara a los partidos pequeños (reducción del número de legisladores y el favorecimiento de un bipartidismo PAN-PRI) y su acceso a las Cámaras legislativas²⁷. Con la iniciativa ciudadana y consulta popular, el bloque PRD-PT-C tendrá mayor capacidad de negociación con el PAN y con el PRI, porque podrá acudir a las movilizaciones de sus bases ciudadanas²⁸ para impulsar temas en la agenda legislativa.

De esta manera, el objetivo general de la investigación es analizar cómo el cambio parcial de reglas generado por las iniciativas de reforma política —específicamente: la iniciativa ciudadana, las candidaturas independientes, la consulta popular y la reelección legislativa— responden a los intereses particulares del Gobierno Federal y de los partidos políticos más que a la intención de ayudar a incrementar la participación ciudadana.

Se plantean tres objetivos específicos: 1) analizar las iniciativas de reforma política del Gobierno Federal, del PRI y del bloque PRD-PT-C, para identificar los puntos coincidentes y también la manera en que difiere cada propuesta; 2) examinar los beneficios y costos políticos del Gobierno Federal

²⁷ La iniciativa de reforma del Gobierno Federal incluía reducir el número de integrantes de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, modificando los principios para la integración de esta última; incrementar el porcentaje mínimo de votación para que un partido político nacional conserve su registro, a cuatro % de la votación nacional total emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias.

²⁸ El 2 de octubre de 2011 se conformó la Asociación Civil Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA). De acuerdo con Jorge Zepeda Patterson (*Los suspirantes 2012: los precandidatos de carne y hueso*, México, Ediciones Temas de Hoy, 2011), MORENA pretende afiliar a cinco millones de personas, llamados *protagonistas del cambio verdadero*. La idea es que cada una de estas personas lleve a otras cuatro personas a las urnas, para lograr un total de 20 millones de votantes. El 14 de marzo de 2011, se informó que, de acuerdo con el trabajo realizado desde hace cuatro años, se generaron alrededor de 2 mil comités municipales integrados por cerca de 14 mil ciudadanos. Agregó que ya se está trabajando en la organización de comités seccionales con la meta de tener uno de ellos en cada una de las 65 mil secciones electorales del país, de los cuales ya tienen más de 24 mil comités lo que representa 37% de la meta de MORENA. Hemeroteca de *La Jornada* en línea [http://lja.mx/hemeroteca/2011/03_Marzo/14032011.pdf].

y los partidos políticos (PRI y el bloque PRD-PT-C) ante las respectivas modificaciones del marco institucional, principalmente la iniciativa ciudadana, las candidaturas independientes, la consulta popular y la reelección legislativa, y 3) identificar cuál sería el beneficio del cambio institucional sobre la estructura y organización de los poderes públicos (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial) y si pretende beneficiar la participación ciudadana, el desempeño y la calidad del régimen democrático.

Metodología

El presente estudio se realiza bajo el enfoque de las teorías del Nuevo Institucionalismo y de la Elección Pública, las cuales se transcriben en la elaboración de un indicador numérico para medir los beneficios y los costos políticos de los partidos según sus propósitos de reforma política. De esta manera, la investigación busca, entre otras cosas, generar elementos de medición aplicadas a estudios institucionales, a través de una evaluación beneficio-costos.

Las herramientas metodológicas que utiliza la teoría de la Elección Pública se basan en la participación de actores políticos egoístas y racionales que articulan coaliciones o generan acción colectiva para impulsar determinadas reglas generales, las cuales regularán su comportamiento político, económico y social con el objetivo de obtener los mayores rendimientos. Los principales elementos metodológicos son: el supuesto del individualismo metodológico; la racionalidad; el egoísmo o el interés personal, y las consecuencias no intencionadas²⁹.

²⁹ Josep M. Colomer, *op. cit.*, 1991, p. 11-18.

La teoría del Nuevo Institucionalismo explica el desempeño que las instituciones tienen en la determinación de los resultados económicos, políticos y sociales. Las versiones de la teoría del Nuevo Institucionalismo que se consideran en esta investigación son: la histórica, la sociológica y el económico o de la elección racional. En la corriente del Nuevo Institucionalismo económico o de la elección racional se detectan dos elementos que conforman la estructura del modelo: la información y la racionalidad. Estos elementos estrechamente vinculados permiten a los individuos descifrar el medio en el cual van a interactuar y al mismo tiempo explican la importancia de las instituciones³⁰.

Justificación

El interés de llevar a cabo la presente investigación se debe a la importancia que las instituciones han alcanzado en el ámbito académico para poder explicar el desarrollo político y económico de los países³¹. Es decir, se pretende explicar a las instituciones tomando en cuenta de dónde provienen, por qué toman la forma que adquieren y a quiénes benefician. Algunos autores argumentan que las instituciones son bastante estables y que los conflictos se solucionan por medio de mecanismos de votación³².

³⁰ José Ayala Espino, *op. cit.*, 2011, p. 26-27.

³¹ Daron Acemoglu, Simon Johnson y James A. Robinson, "Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth", en *American Economic Review*, núm. 95, 2004; Stephen L. Parente y Edward C. Prescott, "Barriers to Riches", Cambridge, Mass., The MIT Press, 2000; Douglas C. North y Robert Paul Thomas, *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge, Cambridge University Press, 1973.

³² Kenneth A. Shepsle, "Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models", en *American Journal of Political Science*, 1979, pp. 23-57; Kenneth A. Shepsle, "Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions", en H. Weisberg (ed.), *Political Science: The Science of Politics*, New York, 1986, pp. 51-82; Barry Weingast y William J. Marshall, *The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets*, en *Journal of Political Economy*, núm. 96, 1988, pp. 132-163.

Las teorías del Nuevo Institucionalismo y de la Elección Pública buscan demostrar que las instituciones no son sólo estructuras burocráticas, sino reglas que tienen una incidencia en el comportamiento político y social de un país.³³ De ahí la relevancia teórica de la investigación enfocada al estudio de la reforma política en México, porque la aprobación incluye la racionalidad de los agentes para velar por sus beneficios políticos. De esta manera, se busca explicar las decisiones institucionales como decisiones políticas; como decisiones que son parte integral del proceso más amplio de formulación de políticas; que las reformas —las cuales modifican el marco institucional— se llevan a cabo cuando éste deja de ser funcional en términos de racionalidad de ciertos sectores y actores políticos, quienes intentarían modificarlo dando lugar a una nueva estructura política y social más rentable para los grupos que promovieron los cambios³⁴.

Los aportes teóricos de la investigación se deben a la utilización de dos teorías: el Nuevo Institucionalismo y la Elección Pública, las cuales han tomado relevancia por el interés en el estudio de las instituciones. De esta manera, los datos empíricos que aporta el tema de la reforma política en México son un buen ejemplo para poner a prueba las hipótesis que las teorías comprobarán o refutarán.

La relevancia social del proyecto se encuentra en demostrar cuál será el beneficio real de los cambios que se pretenden llevar a cabo con la reforma política en México. Mayor participación de la ciudadanía en la toma de

³³ Carlos Elizondo Mayer-Serra menciona que “en un mundo en competencia como el nuestro, contar con instituciones inadecuadas es mucho más costoso que en el pasado, ya que los países con las mejores instituciones pueden ir desplazando a aquellos que tienen otras que no promueven el mérito y el esfuerzo...es por eso que el proceso de reforma institucional constituye una amenaza...para los actores que se benefician de los arreglos institucionales heredados”, *Por eso estamos como estamos, la economía política de un crecimiento mediocre*, Debate, Distrito Federal, México, 2011, pp. 40-44.

³⁴ Véase Ignacio López Sandoval, *La interacción entre la racionalidad y las instituciones: ¿cuál es la fuente del cambio político?*, en *Economía Informa*, núm. 370, septiembre-octubre, 2011, pp. 65-66.

decisiones del país o el interés de los grupos políticos. A partir de los resultados será posible proponer cambios que podrían buscar un mejor equilibrio entre la toma de decisiones Estado-Sociedad.

Capítulo 1

1. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

Introducción

En este capítulo se realiza un análisis de los principales aportes de las teorías del Nuevo Institucionalismo y de la Elección Pública. Los resultados que se presentan demuestran cómo se diseña, cuál es el objetivo y por qué cambia una institución. De igual forma, se plantean los conceptos de reforma política, participación ciudadana, consulta popular, iniciativa ciudadana, candidaturas independientes y reelección legislativa.

El capítulo se divide en tres apartados. En el primero, se plantean tres vertientes del nuevo institucionalismo: el nuevo institucionalismo histórico, el nuevo institucionalismo sociológico y el nuevo institucionalismo económico o de la elección racional. En el segundo, se analizan las contribuciones de la teoría de la elección pública. En el tercero se explican los conceptos de reforma política, participación ciudadana, consulta popular, iniciativa ciudadana, candidaturas independientes y reelección legislativa. Asimismo, se explica cómo pueden ser modificadas estas reglas para beneficiar a algunos actores y grupos de actores políticos.

1.1 Teoría del Nuevo Institucionalismo

El Institucionalismo

La crítica que se le hace al Institucionalismo es la manera en que sus estudios se enfocaron en los detalles que configuraban diferentes estructuras administrativas, legales y políticas. Los trabajos se caracterizaron por ser excesivamente normativos, con poco análisis y muy descriptivos. En la ciencia política, esto trajo como consecuencia que las instituciones fueran estudiadas como un fenómeno secundario de los procesos sociales, económicos o culturales. Este enfoque propició que el estudio de las instituciones no hiciera diferencia en los resultados³⁵. James March y Johan Olsen criticaron lo anterior como una fuerte característica del viejo institucionalismo, es decir, un marcado contextualismo, reduccionismo, utilitarismo, funcionalismo e instrumentalismo³⁶.

De acuerdo con David E. Apter, el Institucionalismo fue un enfoque exclusivo en la política comparada, su énfasis se encontraba en la ley y la constitución, así como en la manera en que evolucionaron en sus diferentes formas de Estado; la soberanía, las jurisdicciones y los instrumentos legales y legislativos³⁷. Por eso se afirma que el estudio de las instituciones es insuficiente en dos sentidos. El primero, el análisis de las leyes y de las instituciones no podía explicar las políticas o el poder al no ocuparse de todas

³⁵Jorge Javier Romero, “Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías”, en Powell y Dimaggio (comps.), *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*, México, FCE, 1999, pp. 8-9, y Gabriel Pérez Pérez y Laura Valencia E., “El Neoinstitucionalismo como unidad de análisis multidisciplinario”, en *Actualidad Contable Faces*, año/vol. 7, núm. 008, Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela, enero-junio, 2004.

³⁶ J. G. March y J. Olsen, “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, en *American Political Science Review*, núm. 78, USA, 1984, pp. 735-738.

³⁷ David E. Apter, “La metodología en ciencia política: lo viejo y lo nuevo”, en R. Goodin y H.D. Klingemann, (eds.), *Nuevo Manual de Ciencia Política*, Madrid, Istmo, 2001, pp. 538.

las variables relevantes. El segundo, la recolección de datos sin una teoría de base implicaba que los politólogos no pudieran consolidar de manera adecuada sus trabajos y resultados³⁸. Ronald Coase afirmó que el Institucionalismo: “Conduce a nada [...] sin teoría, no tiene nada que decir, excepto una masa de material descriptivo esperando por una teoría [...]. Así los institucionalistas modernos tienen antecedentes, pero éstos no son los inmediatos anteriores”³⁹.

En respuesta a las debilidades teóricas del Institucionalismo, el Nuevo Institucionalismo es un enfoque más flexible en el estudio de las instituciones, del cambio institucional y de las diversas dinámicas que influyen en éstas y en los individuos, respectivamente. Se considera que las instituciones son una creación humana, por tanto, evolucionan y son alteradas por los individuos. El hecho de que una institución sea estable no implica que no acuse cambios. Siendo así, el cambio institucional es de gran importancia para un análisis de este mismo carácter⁴⁰. De esta manera, lo que busca el Nuevo Institucionalismo es enfocar los análisis, no en los atributos formales de las instituciones, sino, en la distribución informal del poder, en las actitudes y en el comportamiento político. Es decir, colocar la mirada en los deseos y comportamientos concretos, observables, de grupos e individuos⁴¹.

Tres versiones del Nuevo Institucionalismo

³⁸ David Easton, *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1971, pp. 75-78.

³⁹ Citado por José Ayala Espino, *Instituciones y Economía una introducción al Neoinstitucionalismo Económico*, México, FCE, 2011, pp. 37.

⁴⁰ José Antonio Rivas Leone, “El Neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones”, en *Reflexión Política*, junio, núm. 9, s/año, Colombia, Universidad Autónoma de Bucaramanga, 2003, pp. 40.

⁴¹ Jorge Javier Romero, *op. cit.* 1999, p. 9

Existen diferentes vertientes del Nuevo Institucionalismo, las más representativas son: la histórica, la sociológica y la económica o de la elección racional. Estas tres corrientes no representan un cuerpo unificado de pensamiento. Son una fuerte reacción desarrollada a las perspectivas conductistas de las décadas de 1960 y 1970 que buscaron dejar claro el papel determinante de las instituciones en los resultados políticos y sociales⁴².

El Nuevo Institucionalismo Histórico

Institución

Desde esta perspectiva, las instituciones se definen como procedimientos formales e informales; rutinas, normas y acuerdos insertados en la estructura organizacional de la política. Las instituciones son “las reglamentaciones formales, los procedimientos de acatamiento y los procedimientos operativos estándar que estructuran las relaciones entre las personas en diversas unidades de la organización política y la economía”⁴³. La idea básica es que las decisiones políticas que se acuerden al formar una institución o al iniciar la actividad tendrán una influencia prolongada y definida sobre la política dominante⁴⁴.

Los principales teóricos de esta corriente son Evans, Rueschemeyer, Skoopol, Steinmo, Thelen y Longstreth. Ellos combinaron el análisis de las grandes instituciones sociales (la familia, la Iglesia, la empresa, entre otras) con el análisis de las instituciones estatales de manera muy precisa. Su gran

⁴² Peter Hall y Rosemary C.R. Taylor, *Political Science and the Three New Institutionalism*, USA, Harvard University, 1996, p. 5, ISSN 0944-2073.

⁴³ Peter Hall, *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Nueva York, Oxford University Press, 1986, p. 7.

⁴⁴ Guy Peters, *op. cit.*, 2003, p. 99.

aportación fue agregar la dimensión temporal al análisis: cómo incide el pasado en el presente y en el futuro⁴⁵.

El nuevo institucionalismo histórico destaca cuatro rasgos característicos. Primero, se tiende a conceptualizar la relación entre las instituciones y el comportamiento individual en términos relativamente amplios. Segundo, se enfatiza el poder asimétrico con la operación y desarrollo de las instituciones. Es decir, los institucionalistas históricos han resaltado la manera en que las instituciones distribuyen el poder en forma desigual entre los grupos sociales. Tercero, se tiene una visión del desarrollo institucional que enfatiza el *path dependence*⁴⁶ y las consecuencias no intencionadas en el desarrollo institucional. Cuarto, existe preocupación por integrar el análisis institucional con la contribución de otro tipo de factores, tales como ideas, y cómo pueden generar resultados políticos⁴⁷.

Sin embargo, el propósito fundamental del Nuevo Institucionalismo Histórico es explicar la persistencia en el tiempo de las instituciones y sus políticas; lo que importa es la dependencia de la trayectoria o *path dependence*. Cuando, dentro del ámbito gubernamental, una institución toma determinada trayectoria, se da cierta inercia que hace que las decisiones políticas iniciales persistan. Esta trayectoria puede ser alterada, pero se requiere una buena dosis de presión política para producir tal cambio. Es

⁴⁵ Peter Evans, D. Rueschemeyer y T. Skoopol, *Bringing the state back in*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979; S. Steinmo, K. Thelen y F. Longstreth, *Structuring Politics: Historical Institutionalism in comparative analyses*, Nueva York, Cambridge University Press, 1992; T. Skoopol, *Protecting Soldiers and Mothers: The political origins of social policy in the United States*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

⁴⁶ “Dependencia de la trayectoria”. Explica la persistencia en el tiempo de las instituciones y sus políticas. Se analiza una urdimbre de normas formales interconectadas y de limitaciones informales que, en conjunto, constituyen la matriz institucional y que hacen marchar a los países por vías diferentes. Se muestra la red de elementos externos que limitan las elecciones de los actores y que les impedía alterar radicalmente el marco institucional.

⁴⁷ Peter Hall y Rosemary C.R. Taylor, *op. cit.*, 1996, p. 7

importante dejar claro que el *path dependence* no es equivalente a una influencia del pasado como fuerza que controla el futuro de las instituciones y sus políticas. Por el contrario, es una trayectoria que debe ser seguida. Habrá cambio y evolución, pero la gama de posibilidades para ese desarrollo habrá sido restringida por el periodo formativo de la institución⁴⁸.

Cambio institucional

El cambio institucional se aborda por medio de los “equilibrios intermitentes” o “equilibrios punteados”; es decir, durante su existencia, se espera que una institución se mantenga en estado de equilibrio y funcione de acuerdo con las decisiones que se tomaron en su inicio, o quizá con las que se tomaron en el anterior punto de “intermisión”. No obstante, estos equilibrios políticos no son necesariamente permanentes y las instituciones son consideradas capaces de cambiar dentro del contexto del enfoque. Se supone que las interrupciones en el equilibrio ocurren cuando hay “rápidos brotes de cambio institucional, seguidos por largos periodos de estancamiento”⁴⁹.

El Nuevo Institucionalismo Histórico no plantea criterios para determinar cuándo existe la suficiente presión política para generar un cambio institucional. Esto podría deberse a que este enfoque pone más énfasis en la persistencia y estabilidad de las organizaciones ya constituidas y deja de lado su origen. Sin embargo, se resalta la manera como se incorporan las ideas en las estructuras que sustentan las instituciones. De esta forma, el Nuevo Institucionalismo Histórico concibe al cambio como algo evolutivo, pero resalta la poca capacidad de prospectiva y, por tanto, de predicción del

⁴⁸ Guy Peters, *op. cit.*, 2003, p. 100-102.

⁴⁹ *Ibid.*

cambio. La explicación de cambio se hace a *posteriori* y no se puede observar cuál fue la fuerza que lo produjo⁵⁰.

El Nuevo Institucionalismo Sociológico

Institución

Esta vertiente del Nuevo Institucionalismo surgió de la teoría de las organizaciones en la década de 1970, cuando los sociólogos se enfrentaron contra la tradicional división entre organización racional del trabajo y cultura. Es decir, se afirmaba que, por más eficiente que fuera una organización, siempre se daban y reproducían prácticas culturales específicas (mitos, ceremonias, entre otros) en su interior⁵¹. De hecho, uno de los conflictos que se presentan en el Nuevo Institucionalismo Sociológico es la poca claridad que existe entre organización e institución. Sin embargo, “la idea de que las instituciones deben moldear el comportamiento es la perspectiva dominante dentro del estudio sociológico de las instituciones, con un énfasis sobre la manera en que los individuos se acostumbran a aceptar las normas y los valores de la organización”⁵².

Granovetter, Berger, Luckman, Putnam, Cohen y Arato son los principales exponentes de esta corriente⁵³. Estos teóricos retomaron la preocupación de la influencia de las instituciones en la construcción de las conductas, pero desde otros supuestos normativos como el enfoque cultural⁵⁴. Ante los argumentos del viejo institucionalismo, que asocia estructuras e

⁵⁰ Guy Peters, *op. cit.*, 2003, 107.

⁵¹ Gabriel Pérez y Laura Valencia, *op. cit.*, 2004, p. 61.

⁵² Guy Peters, *op. cit.* 2003, p. 161.

⁵³ M. Granovetter, “Economic action and social structure: The problem of the embeddedness”, en *American Journal of Sociology*, núm. 91, Chicago, University of Chicago, 1985, pp. 481-510; P. Berger y T. Luckman, *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, Amorrortu, 1986; R. Putnam, *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993; J. Cohen y A. Arato, *Sociedad Civil y Teoría Política*, México, FCE, 1992.

⁵⁴ Gabriel Pérez y Laura Valencia, *op. cit.*, 2004, p. 61.

instituciones con su función para la estabilidad social, el nuevo institucionalismo sociológico tiene características particulares, por ejemplo:

[...] reconoce la autonomía de los actores, pero entramada en relaciones sociales intermedias entre el actor y las macroestructuras. El rol de la familia, la sociedad civil, las relaciones obrero-patronales y los enfoques de redes son ejemplo de ello. La característica distintiva: es la preocupación por “el colectivo”. El viejo institucionalismo se preocupó por ver cómo las entidades colectivas crearon instituciones que moldean las conductas, el nuevo [institucionalismo] en cambio se preocupa por la forma en que los actores enraizados en dichas estructuras moldean sus creencias y preferencias⁵⁵.

Es decir, desde la perspectiva del Nuevo Institucionalismo Sociológico, los individuos que han sido socializados en papeles institucionales particulares, asumen las normas asociadas con estas funciones, por lo que se puede afirmar que las instituciones afectan el comportamiento y, en última instancia, limitan las decisiones individuales. Lo anterior se clasifica como la dimensión normativa del impacto institucional⁵⁶.

Cambio Institucional

El cambio institucional se produce “a través de la institucionalización o desinstitucionalización; es decir, la institucionalización aumenta agregando más roles y características a la institución, por ejemplo, compromisos más firmes con los marcos cognitivos imperantes en la institución, o bien debilitando tales compromisos”⁵⁷. Los sociólogos también pueden ver el

⁵⁵ *Idem.*

⁵⁶ Ignacio López Sandoval, *La interacción entre la racionalidad y las instituciones: ¿cuál es la fuente del cambio político?*, documento de trabajo, 2011 [Fronteras organizacionales –instituciones, gobierno y organización], pp. 1-21.

⁵⁷ Guy Peters, *op. cit.*, 2003, p. 162.

cambio institucional de una manera más funcionalista, y sostener que las instituciones deben hallar los medios necesarios para adaptarse a los cambios de su entorno. Esta forma de cambio implica reconocer los desafíos presentes en el entorno y encontrar luego maneras de lograr que las instituciones se adapten a esas fuerzas externas⁵⁸.

En otras palabras, las organizaciones a menudo adoptan una nueva práctica institucional, no sólo porque se progresa en la eficiencia de los medios y fines en una organización, sino porque también incrementa la legitimidad social de la organización o de sus participantes. Esta búsqueda de legitimidad puede estar orientada a la aceptación de un estado determinado del mundo o *estatus quo*, que podría beneficiar a un grupo específico⁵⁹.

El Nuevo Institucionalismo Económico o de la Elección Racional

Institución

Desde este enfoque, las instituciones son un conjunto de reglas, las cuales estructuran los incentivos que fijan condiciones para la racionalidad restringida y establecen un espacio político dentro del cual pueden funcionar muchos actores interdependientes. El individualismo metodológico y la racionalidad de los actores es parte fundamental de esta corriente. Los actores fijan un conjunto de preferencias y se comportan instrumentalmente para maximizar su utilidad. Por un lado, las instituciones restringen el comportamiento del individuo; por otro, los individuos moldean el comportamiento de las instituciones, y, por definición, los individuos deben

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Ignacio López Sandoval, *op. cit.*, 2011, p. 12.

ser la causa de las actividades institucionales⁶⁰. Los principales exponentes de este institucionalismo son Douglas North y Oliver Williamson.

Es importante señalar que, inicialmente, este enfoque fue presentado para estudiar el comportamiento del Congreso de Estados Unidos. Pero se identificó que éste era considerablemente estable. Los especialistas de la elección racional determinaron que la estabilidad del Congreso se daba porque la manera en que las reglas y normas estaban establecidas les proporcionaba información completa a todos los miembros⁶¹.

De esta manera, las instituciones dentro del Congreso tenían bajos costos de transacción⁶² a la hora de tomar acuerdos, porque en el objetivo final todos se reparten los incentivos para que exista la mayor estabilidad posible. Es decir, las instituciones solucionan muchos de los problemas de la acción colectiva que las legislaturas habitualmente enfrentan⁶³. Desde esta perspectiva, se considera que las reglas legislativas son fuertes, que en el corto plazo resisten las presiones políticas y que en el largo plazo limitan las opciones que pueden seguir libremente quienes toman las decisiones⁶⁴.

Cambio Institucional

En el Nuevo Institucionalismo Económico o de la Elección Racional, el cambio de las instituciones se da de manera incremental, por lo que sus resultados se observan a largo plazo. Sin embargo, para esta corriente es

⁶⁰ *Id.*

⁶¹ Kenneth A. Shepsle, *op. cit.*, 1986, pp. 51-82.

⁶² Los costos de transacción se refieren a los términos que existen entre dos o más partes para asegurar que éstos cumplan con el contrato al que están llegando. De esta manera, los arreglos que se establecen en un contrato deben incluir los costos atribuibles a la toma de decisiones a la que se llega (planeación, ejecución de proyectos, arreglos y negociaciones institucionales). Véase José Ayala Espino, *Instituciones y Economía. Una introducción al Neoinstitucionalismo económico*, México, FCE, 2011, p. 184.

⁶³ Barry Weingast y William J. Marshall, *op. cit.*, 1988, p. 132.

⁶⁴ Walter W. Powell y Paul Dimaggio (comp.), *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*, México, FCE, 1999, p. 39.

importante el diseño de las instituciones, como mecanismos de control que regulan la racionalidad individual de los agentes o que permiten imponer la voluntad de un agente o un grupo sobre los demás. En este institucionalismo se detectan dos elementos que conforman la estructura del modelo: la información y la racionalidad. Se considera que los agentes tienen una racionalidad limitada e información incompleta. Estos elementos estrechamente vinculados permiten a los individuos descifrar el medio en el cual van a interactuar y al mismo tiempo explican la importancia de las instituciones⁶⁵.

Expuesto lo anterior, es prudente mencionar que cada una de las vertientes del Nuevo Institucionalismo hace su propio análisis de la importancia de las instituciones, independientemente de la postura de los otros enfoques. Mientras el Nuevo Institucionalismo de la Elección Racional se basa en el supuesto de la maximización de la utilidad de los individuos interesados —y considera a una institución como un contexto estratégico—, los enfoques socio-histórico, por el contrario, plantean que los individuos restringen sus intereses en las instituciones. Por eso, la diferencia o la polémica que existe en el debate entre las tres vertientes del Nuevo Institucionalismo se debe al supuesto de la racionalidad individual. Sin embargo, el Nuevo Institucionalismo Sociológico y el Histórico hacen uso del supuesto de racionalidad individual antes de realizar sus análisis, y después no lo extienden en el transcurso del análisis⁶⁶.

De igual forma, las tres vertientes comparten perspectivas comunes sobre la política y el comportamiento político. Es decir, identifican las

⁶⁵ Véase Ignacio López Sandoval, *op. cit.*, 2011, p. 13.

⁶⁶ Junko Kato, "Institutions and Rationality in Politics – Three Varieties of Neo-Institutionalists", en *British Journal of Political Science*, vol. 26, núm. 4, octubre, 1996, p. 568.

influencias institucionales que los actores políticos son propensos a seguir, tales como los intereses organizacionales, ideologías u orientación de los valores propios de ciertas instituciones, en lugar de definirlos como agregaciones de los intereses y preferencias individuales⁶⁷.

De esta manera, las ventajas que ofrece el Nuevo Institucionalismo en sus diferentes versiones se basan en que el abordaje de los estudios de las instituciones puede complementarse con alguno de los enfoques planteados. Esta diferenciación de enfoques permite al investigador tener una perspectiva más completa de las características estructurales del sistema político y de la influencia de la estructura sobre las políticas públicas y la conducta del gobierno.

Otro de los enfoques que complementa los estudios de las instituciones es la teoría de la Elección Pública. La combinación entre las teorías de la Elección Pública y el Nuevo Institucionalismo permite estudiar la interacción entre la racionalidad y las instituciones. Se intenta explicar el comportamiento de individuos y grupos a partir del cálculo racional que éstos realizan en sus actividades en el ámbito público y social, con el objetivo de maximizar sus beneficios.

1.2 Teoría de la Elección Pública

Como ya se mencionó, la teoría de la Elección Pública se basa en la participación de actores políticos egoístas y racionales que articulan coaliciones o generan acción colectiva para impulsar reglas generales que

⁶⁷ *Ibid.*, pp. 554-555.

regularán su comportamiento político, económico y social, con el objetivo de obtener los mayores rendimientos. Tres afirmaciones básicas son:

- La suposición básica de la teoría de la Elección Pública aporta los fundamentos necesarios para el estudio científico de la toma política y administrativa de decisiones, lo que permite una explicación rigurosa del pasado y el presente, así como la predicción del futuro.
- Su suposición básica también ofrece una concepción razonable de la motivación humana, con la cual se puede derivar una teoría de valores.
- Esta teoría de valores propone unas prescripciones para mejorar el desempeño del gobierno. “Mejorar” en la teoría de la elección pública significa hacer el gobierno más democrático y a la vez más eficiente⁶⁸.

Los principales elementos metodológicos son: el individualismo metodológico; la racionalidad; el egoísmo o el interés personal, y las consecuencias no intencionadas.

- *Individualismo metodológico*: explica los hechos colectivos a partir de las acciones individuales, en lugar de hacerlo a la inversa. Se exalta la capacidad de los individuos para tomar decisiones de manera voluntaria, aunque sean restringidos por las instituciones, por reglas de decisión y por el comportamiento de los demás individuos. El individualismo metodológico reconoce que los individuos forman parte de los colectivos, pero que siempre buscan obtener sus propios objetivos, mediante el establecimiento de sus propias estrategias y decisiones⁶⁹. Es decir, se asume “a los individuos como únicos responsables de la

⁶⁸ Michael M. Harmon y Richard T. Mayer, “Una crítica de la teoría de la Elección Pública”, en *Teoría de la Organización para la administración pública*, México, FCE, 1999, p. 307.

⁶⁹ Joseph M. Colomer, *op. cit.*, 1991, p. 12.

determinación de la acción del grupo así como de la acción privada”⁷⁰.

- *Racionalidad*: es la capacidad que tienen los individuos de deliberación y coherencia para decidir entre alternativas disponibles. El individuo posee la capacidad de cálculo y decisión para llevar a cabo acuerdos o contratos. Lo anterior está alejado de la creencia de que los individuos poseen bondad innata al momento de tomar decisiones o que los acuerdos son producto de una mera clarificación o diálogo intelectual en el terreno moral⁷¹. Sin embargo, una decisión racional no significa que los individuos siempre puedan definir sus preferencias entre todas las consecuencias. Se tienen que considerar los hábitos, los instintos, así como el uso de entradas simples y heurísticas a decisiones complejas. La suposición de una elección racional determinada implica simplemente que, después de tomar en cuenta las percepciones, valores y creencias de la gente, podemos modelar sus decisiones como si ellos hicieran algunos cálculos⁷².
- *Egoísmo o interés personal*: guía la conducta de los actores. La teoría reconoce que este interés personal no sólo puede ser económico, monetario o material, sino que se trata de una valoración de carácter subjetiva tendiente a la obtención de determinados resultados, que puede variar según el campo de

⁷⁰ James M. Buchanan y Gordon Tullock, *op. cit.*, 1990, p. 22.

⁷¹ Joseph M. Colomer, *op. cit.*, 1991, pp. 14-15.

⁷² Peter C. Ordeshook, *op. cit.*, 1989, p. 2.

acción y del individuo que se trate⁷³. John C. Calhoun explica el interés personal de la siguiente manera:

La constitución de nuestra naturaleza, que nos hace sentir con mayor intensidad lo que nos afecta directamente que lo que nos afecta indirectamente a través de los demás, conduce necesariamente a conflictos entre los individuos. En consecuencia, cada cual se preocupa de su seguridad o felicidad más que de la seguridad o felicidad de los demás; en caso de conflicto entre ambas situaciones, lo más probable es que se sacrifiquen los intereses de los demás a los propios⁷⁴.

De esta manera, el egoísmo o el interés personal no sólo puede explicar los conflictos que se generan entre individuos, sino también situaciones donde se dé la cooperación entre individuos, debido a que éstas podrían otorgar mayores beneficios que si los actores se conducen por el estricto sentido de su egoísmo⁷⁵.

- *Consecuencias no intencionadas*: se refiere a “la paradoja de que los resultados colectivos no siempre son coherentes con las intenciones individuales”⁷⁶. De acuerdo con López Sandoval, esto se debe a que existen factores externos a las decisiones individuales que pueden originar efectos inesperados. La teoría de la elección pública reconoce que es el ámbito social donde se presentan con más frecuencia las consecuencias no intencionadas, que podrán parecer acciones individuales no racionales⁷⁷.

⁷³ Joseph M. Colomer, *op. cit.*, 1991, p. 13.

⁷⁴ John C. Calhoun citado en Anthony Downs, *op. cit.*, 1973, p. 29.

⁷⁵ Joseph M. Colomer, *op. cit.*, 1991, p. 17.

⁷⁶ *Id.*

⁷⁷ Ignacio López Sandoval, *op. cit.*, 2011, p. 308.

La crítica que se hace a la teoría de la Elección Pública se centra en la manera en que las decisiones políticas se explican fundamentalmente como resultado de intereses individuales. Lo anterior —de acuerdo con la crítica— pasa por alto que muchas de las decisiones, aunque racionales, están influidas por las relaciones sociales de los individuos. De esta manera, tomar decisiones no siempre significa estar considerando que conllevan un costo social o político⁷⁸.

No puede suponerse *a priori* que el tiempo y el esfuerzo que las personas dedican al tomar decisiones es un costo, pues es una cuestión de definición subjetiva a cargo de quienes deciden. Por ejemplo, a algunos les gusta la política por la política misma, lo que equivale a decir que no sólo en ocasiones definen subjetivamente los “costos” de la toma de decisiones como *beneficios*⁷⁹.

Asimismo, pensar que los individuos se conducen por intereses egoístas y cálculos racionales maximizadores tendría como resultado que todos los intereses de los demás individuos se enfrentarían al momento de perseguirlos. Sin embargo, ante la incertidumbre, los actores políticos no cuentan con información completa, es decir su racionalidad está limitada⁸⁰. Esto se soluciona buscando la coordinación entre los individuos mediante la creación

⁷⁸Véase Michael M. Harmon y Richard T. Mayer, *op. cit.*, 1999, pp. 310-311.

⁷⁹ Michael M. Harmon, *Action Theory for Public Administration*, Longman, Nueva York, 1981, en Michael M. Harmon y Richard T. Mayer, *op. cit.*, 1999, p. 311.

⁸⁰ Herbert A. Simon fue el primer teórico en proponer la existencia de una racionalidad limitada. Él sobrentendió la convicción de que el individuo es racional y responsable sólo dentro de un ambiente institucional. Es este ambiente, más que unos individuos autónomos, el que articula los valores que engloban los propósitos de conducta racional. La racionalidad, en los contextos institucionales, es una “racionalidad limitada”. Y está limitada en tres formas: 1) la racionalidad requiere un conocimiento y una previsión cabales de las consecuencias que resultarán de cada elección. En realidad, el conocimiento de las consecuencias es siempre fragmentario; 2) debido a que estas consecuencias se sitúan en el futuro, la imaginación debe suplir la falta de sensación experimentada al atribuirles algún valor, pero los valores sólo pueden anticiparse de manera imperfecta; 3) la racionalidad exige una elección entre todas las conductas alternativas posibles. En el comportamiento real, sólo unas cuantas de ellas vienen a la mente. Herbert A. Simon, *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, 1976, en Michael M. Harmon y Richard T. Mayer, *op. cit.*, 1999, pp. 183-189.

de instituciones o reglas que restrinjan las conductas de los individuos⁸¹. Lo anterior no significa que todos los actores queden satisfechos, sino que se podrán crear coaliciones para que sea un grupo el que obtenga más beneficios sobre los demás. Por último, a pesar de las críticas, “los principales méritos de la teoría de la elección pública se encuentran en la crítica, a menudo profunda, de la burocracia, y en que está consciente de otras estructuras de decisión que albergan la promesa de remediar las patologías de la democracia”⁸².

Con el aporte de la racionalidad limitada, la teoría del Nuevo Institucionalismo y la de la Elección Pública incrementan su nivel de análisis porque se va más allá de los supuestos maximizadores de la elección racional, debido a que estos supuestos sólo permiten analizar los resultados de las elecciones desde la perspectiva de individuos aislados y como si su conducta maximizadora no entrara en contradicción con los esfuerzos también maximizadores de otros individuos. La conjunción de aportes teóricos de las dos teorías mencionadas se puede apreciar al analizar el diseño y cambio de las instituciones en un sistema político.

El Nuevo Institucionalismo: diseño y el cambio institucional

Antes de avanzar más, retomemos la definición de *institución* planteada por Douglas North:

Las instituciones son las reglas del juego de una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. Las instituciones

⁸¹ Véase José Ayala Espino, *Mercado Público e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2004, pp. 45-46.

⁸² Michael M. Harmon y Richard T. Mayer, *op. cit.*, 1999, p. 313.

reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria⁸³.

Otra de las definiciones es la de Elionor Ostrom. La autora menciona que las instituciones son las prescripciones que los seres humanos utilizan para organizar todas las formas de interacción, esto incluye familia, vecindades, empresas, iglesias y el gobierno en todas sus escalas⁸⁴. Al ser limitaciones creadas por el hombre, las instituciones también se clasifican en formales e informales. Las primeras se encuentran en el ámbito del dominio público, son reglas escritas creadas por los individuos para solucionar problemas en los ámbitos económico, social y político. Por ejemplo, el sistema electoral y las constituciones, entre otras. Las segundas son producto de usos y costumbres de las sociedades. Se diferencian de las instituciones formales porque son reglas no escritas y se encuentran en la esfera privada. Los ejemplos son: la libertad de expresión, el clientelismo, la corrupción⁸⁵. De acuerdo con Carlos Elizondo Mayer-Serra, “las reglas informales provienen de la historia y la cultura, así como de la capacidad que tienen ciertos actores para moldear a su favor las instituciones existentes”⁸⁶.

Terry Moe considera los postulados anteriores, es decir, que las instituciones son producto de la creación humana, para mitigar los problemas de acción colectiva, pero también “son armas de coerción y redistribución. Son los medios estructurales mediante los cuales los ganadores políticos persiguen sus propios intereses, frecuentemente a expensas de los perdedores políticos”⁸⁷. En los estados democráticos, la política tiene que ver

⁸³ Douglas North, *op. cit.*, 1993, pp. 13-14.

⁸⁴ Elionor Ostrom, *Understanding Institutional Diversity*, New Jersey, Princeton University Press, 2005, p. 3.

⁸⁵ José Ayala Espino, *op. cit.*, 2011, p. 67.

⁸⁶ Carlos Elizondo, *op. cit.*, 2011, p. 44.

⁸⁷ Terry Moe, *op. cit.*, 1990, p. 213.

fundamentalmente con el ejercicio de la autoridad pública (instituciones) y la lucha para ganar el control de dicha autoridad. Quien ejerza el control tiene el derecho a imponer a los demás qué hacer o no hacer. En este sentido, habrá actores, grupos o coaliciones que quedarán mejor posicionados que otros⁸⁸.

Los ganadores son los que crean o cambian las instituciones. El cambio institucional consiste en los ajustes marginales al conjunto de reglas, normas, y cumplimiento obligatorio que constituyen el marco institucional. Un cambio en los precios relativos induce a un grupo de actores o a todos a un cambio, sea político o económico, por considerar que todas partes o una de ellas podrían pasarla mejor con un nuevo arreglo institucional. Habrá un esfuerzo por negociar las nuevas instituciones⁸⁹. De esta manera, las instituciones “surgen de una política de elección estructural (*politics of structural choice*) en la cual los vencedores usan su periodo de ejercicio de la autoridad pública para diseñar nuevas estructuras e imponerlas al Estado en su conjunto. Estas estructuras son simples vehículos para perseguir sus propios intereses, frecuentemente a expensas de los perdedores”⁹⁰. Pero esto no significa que los ganadores puedan hacer todo lo que su racionalidad les indique para satisfacer sus intereses. Es decir, se encuentran con la incertidumbre política de que el control lo puedan tener mañana otros actores políticos con intereses distintos o incluso contrapuestos. Ante la incertidumbre:

[...] los actores que poseen el control de las instituciones se ven obligados a diseñar estructuras que protejan de las siguientes autoridades públicas las agencias y programas que favorecen. Al hacerlo, por supuesto, no solamente estarán reduciendo las oportunidades de control futuro de sus enemigos; también estarán reduciendo sus propias

⁸⁸ *Id.*

⁸⁹ Douglas North, *op. cit.*, 1993, pp. 110-114.

⁹⁰ Terry Moe, *op. cit.*, 1990, p. 222.

oportunidades. Sin embargo, es frecuente que este sea un precio razonable que hay que pagar, dada la opción. Y aunque tienen que irse, realmente no están cediendo control⁹¹.

Es decir, se diseñan o crean nuevas instituciones para reducir los costos de transacción⁹². De acuerdo con Eunice Taboada Ibarra, “los costos de transacción, estudian la manera en la que los participantes en las negociaciones se protegen contra los riesgos asociados con el intercambio. Explica la forma en que la organización, a partir de un conjunto de opciones institucionales factibles, elige la modalidad que le ofrece protección al menor costo de transacción”⁹³. De esta manera, al crearse o modificarse una institución se prevén los costos de transacción que pueden ser de tipo *ex ante* o *ex post*. Los costos *ex ante* corresponden a las actividades relacionadas con la redacción, la negociación y la elaboración de salvaguardas, es decir, elementos de seguridad para garantizar el cumplimiento del acuerdo. Los costos *ex post* se refieren a la mala adaptación a la que se puede llegar en un acuerdo, e incluyen los costos de las discusiones en las que se incurren para corregir las malas alineaciones del acuerdo⁹⁴.

⁹¹ *Id.*

⁹² Ronald Coase planteó que, a diferencia de lo que mencionaba la teoría neoclásica, los mercados no son perfectos y existen costos de transacción en los arreglos institucionales. “La fuente de los beneficios que se derivan de la existencia de una empresa es que la operación de un mercado implica unos costes. Y al formarse una organización y permitir que la asignación de recursos sea determinada por vía administrativa, estos costes se evitan. Pero obviamente, la empresa debe ejercer su función a un coste menor que los costes de las transacciones mercantiles que evita, porque siempre es posible retornar al mercado si la empresa no lo consigue”, Ronald Coase, “Organización Industrial: Una propuesta de Investigación”, *La Empresa, el Mercado y la Ley*, Madrid, Alianza Editorial, 1994, pp. 51-64.

⁹³ Eunice L. Taboada Ibarra, “La economía de los costos de transacción. El enfoque de Oliver Williamson” en Eunice L. Taboada Ibarra (coord.) *Hacia una Nueva Teoría de la Empresa. Elementos desde la Economía Institucional Contemporánea*, México, Ediciones Eón/UAM-A, 2007, p. 92.

⁹⁴ Para ejemplificar los costos *ex post*, Oliver Williamson menciona “supongamos que el contrato estipula *x*, pero que en una visión retrospectiva (o con pleno conocimiento) advierten las partes que debieron haber estipulado *y*. Pero el cambio de *x* a *y* puede ser difícil. La forma como se dividen los beneficios asociados puede originar una negociación intensa, de interés particular. Es posible que surja un comportamiento

Reducir los costos de transacción es una acción que se lleva a cabo por parte de los actores porque no se cuenta con información completa, ni mucho menos disposición por parte de todos los actores para aceptar el cambio institucional. Es muy común que los actores obren conforme a información incompleta y que procesen la información que reciben mediante elementos racionales de los que pueden resultar vías persistentemente ineficientes. La racionalidad de los actores es limitada⁹⁵. El enfoque de la racionalidad limitada tiene como premisa que la capacidad de los individuos con respecto a la información es restringida. Desde esta perspectiva, los individuos sólo pueden pretender ser racionales, porque con información limitada tienen que estructurar un modelo simplificado de la situación real a la que se enfrentan — esto incluirá percepciones erróneas, evaluaciones, procesamiento limitado de la información acumulada y una capacidad de atención limitada— con el fin de hacerle frente⁹⁶.

[...] los individuos no son capaces de tomar todos los pasos necesarios para ser racionales porque existen restricciones de cálculo, por lo que predomina la racionalidad limitada, porque los individuos sólo son racionales hasta cierto punto; entonces no necesariamente maximizan sus funciones de utilidad porque no son capaces de conocer y ordenar todas las alternativas, es decir, sólo se puede satisfacer un cierto nivel de utilidad⁹⁷.

complejo estratégico [...] Se realizará una adaptación incompleta si, a resueltas de los esfuerzos de ambas clases, las partes no se desplazan a y sino a y”’. *Op. cit.*, 1989, pp. 30-32.

⁹⁵ El Nuevo Institucionalismo de elección racional va por la misma línea de estática y predicción, arreglos institucionales como equilibrio desde el cual ningún actor relevante tiene incentivos para divergir. Pero la línea estática empezó a moverse. La racionalidad humana es distintamente limitada. La racionalidad limitada proporciona una base de nivel individual para predecir que la deterioración en curso acciona un eventual esfuerzo para la reforma y la mejora, de esta manera se evitan las pérdidas en absoluto. Kurt Weyland, “Toward a New Theory of Institutional change”, *en World Politics*, vol. 60, núm. 2, enero, 2008, pp. 282-287.

⁹⁶ Junko Kato, *op. cit.*, 1996, pp. 578-579.

⁹⁷ Herbert A. Simon citado en José Ayala Espino, *op. cit.*, 2011, p. 119.

En este contexto de racionalidad limitada (preferencias inestables, inconsistentes y actores que satisfacen sus preferencias de manera ineficiente), reducir los costos de transacción para crear o modificar reglas y normas no significa que las instituciones sean más eficientes. Esto porque los actores que tiene el control político se ven obligados a negociar y abrir el juego (*political prime movers*) con los demás actores opositores. Estos últimos quedan atrapados en el sistema, participan en el diseño de agencias y programas a los que se oponen, se modifica el *estatus quo*, pero en respuesta tratarán de conseguir que dicha agencia quede estructurada de tal manera que *no pueda* hacer su trabajo eficientemente⁹⁸.

Lo anterior deja claro que los cambios en las instituciones pueden no ser óptimos, y que tampoco todos los actores maximizan sus beneficios. En ciencia política se han tratado de establecer parámetros para medir el grado de cooperación de los actores. Una de las metodologías usadas es la teoría de juegos, la cual ilustra los problemas de la cooperación y explora estrategias específicas que alteran los resultados obtenidos por los jugadores. Sin embargo, existe una gran brecha entre el mundo relativamente limpio, preciso y simple de la teoría del juego y la forma compleja, imprecisa y de interpretación a tientas mediante la cual los humanos han estructurado la interacción humana. Además, los modelos teóricos del juego —al igual que los modelos neoclásicos— dan por sentado jugadores que maximizan la riqueza, sin considerar que la conducta humana es más complicada de lo que puede englobarse en un supuesto conductual tan simple⁹⁹.

North coincide en que las instituciones no son creadas por fuerza ni tampoco para ser eficientes socialmente; más bien éstas —o cuando menos las

⁹⁸ Terry Moe, *op. cit.*, 1990, p. 228.

⁹⁹ Douglas North, *op. cit.*, 1993, p. 28.

reglas formales— son hechas para servir los intereses de quienes tienen el poder de negociación para idear nuevas normas. En un mundo sin costos de transacción, la fuerza de la negociación no afecta la eficiencia de los resultados; sin embargo, en un mundo de costos de transacción positivos sí ocurre así, y dadas las indivisibilidades abultadas que caracterizan a las instituciones, da forma a la dirección del cambio institucional a largo plazo. Además se tiene que considerar que en el diseño y cambio institucional son parte fundamental las ideas, ideologías, mitos, dogmas y prejuicios, los cuales tienen importancia porque desempeñan un papel clave en la toma de decisiones en el tiempo y en los países donde se implementan¹⁰⁰.

Derivado de lo expuesto hasta aquí y considerando que los conceptos de *institución* muestran similitudes, en este trabajo se utiliza la noción establecida por North y Moe, es decir, institución como reglas del juego de una sociedad, las cuales limitan y dan forma a la interacción humana, y, por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano —sea político, social o económico— reduciendo la incertidumbre. Pero también son armas de coerción y redistribución, mediante las cuales los ganadores políticos persiguen sus propios intereses, frecuentemente a expensas de los perdedores políticos. Estos a su vez se ven limitados por la falta de información completa, algo que los obliga a abrir el juego político de la negociación, donde buscarán obtener los mayores beneficios.

¹⁰⁰ Douglas North, “Qué queremos decir cuando hablamos de racionalidad”, en *Estudios Públicos*, núm. 53, 1994.

1.3 La reforma política, participación ciudadana, consulta popular, iniciativa ciudadana, candidaturas independientes y reelección legislativa

Reforma política

Por reforma política se entiende el “proceso a través del cual se sustituye, rediseña o transforma el conjunto de reglas e instituciones que definen la estructura y organización de los poderes públicos y las relaciones de éstos con la sociedad a la que gobiernan. Estas reglas e instituciones están plasmadas en la Constitución y sus leyes reglamentarias”¹⁰¹.

Gabriel Negretto menciona que la reforma política refiere el reemplazo o modificación de una institución o conjunto de instituciones políticas. Esto puede abarcar desde el sistema electoral hasta la distribución de poderes entre ramas de gobierno, pasando por el sistema de derechos, la regulación de partidos políticos o el financiamiento de campañas electorales. Dependiendo del área de que se trate, la reforma política puede implicar el reemplazo o reforma de la Constitución, o bien un cambio en la legislación ordinaria¹⁰².

Por su parte, Alfredo Lugo menciona que una reforma política integral es:

[...] el proceso a través del cual se sustituye, rediseña o transforma el conjunto de reglas e instituciones que definen la estructura y organización de los poderes públicos y las relaciones de éstos con la sociedad a la que gobiernan. Este tipo de cambios requieren mayor consenso, compromiso y lealtad de parte, no sólo de los actores incluidos en el proceso político —como los partidos en el parlamento—, sino porque

¹⁰¹ Amparo Casar, *op. cit.*, 2007, p. 7.

¹⁰² Gabriel Negretto, *op. cit.*, 2010, p. 12.

algunas legislaciones integran la participación ciudadana, en cuanto a la implementación de instrumentos de democracia directa que dan mayor legitimidad a los procesos (tal es el caso de la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito)¹⁰³.

También se puede hablar de una reforma política parcial, la cual se refiere a los cambios o transformaciones que modifican sólo un aspecto de la Constitución. Por ejemplo, reformas para modificar el sistema de administración electoral, la organización y poderes de justicia, la regulación de campañas electorales, entre otras¹⁰⁴.

Participación Ciudadana

En lo referente a la participación ciudadana, ésta se asocia a los mecanismos de democracia directa tales como el referéndum o el plebiscito, lo cual está muy vinculado con la política, debido al carácter puntual y eventual que implica de la expresión directa de la voluntad ciudadana. “La participación ciudadana también involucra que ésta se convierta en una práctica regular que pretende fundamentalmente tres resultados: a) la incidencia en las estructuras gubernamentales y en las políticas públicas; b) la transformación del orden social y político, y, finalmente, c) la exigibilidad de los derechos ciudadanos y humanos en general”¹⁰⁵.

La participación política es ese conjunto de acciones y de conductas que apuntan a influir —de manera más o menos directa y más o menos legal— en las decisiones, así como en la misma selección de los detentadores del poder en el sistema político o en cada organización política, con el objetivo de

¹⁰³ Alfredo Lugo, *La reforma del estado mexicano*, en línea [http://www.tuobra.UNAM.mx/publicadas/041217204025.html].

¹⁰⁴ Amparo Casar, *op. cit.*, 2007, pp. 9-10.

¹⁰⁵ Manuel Canto Chac, “Participación ciudadana: la gobernanza de las sociedades complejas” en José Luis Calva (coord.) *Democracia y Gobernabilidad*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007, p. 145.

conservar o modificar la estructura (y por ende los valores) del sistema de interés dominante¹⁰⁶. Es importante aclarar la diferencia que existe entre participación ciudadana y participación política, pues cada una de ellas se caracteriza de diferente manera aunque los conceptos compartan similitudes. La participación ciudadana considera los espacios constitucionales y legales que se accionan por parte de la ciudadanía. La participación política se mide por la cantidad de sufragios que se contabilicen el día de la votación en las urnas, comparado con el número aproximado de votantes¹⁰⁷.

Consulta popular (plebiscito/referéndum)

En una democracia representativa, la incorporación de mecanismos de participación directa puede ayudar a ejercer mayor control y tener una mejor vigilancia de los gobernantes, asimismo favorece que los ciudadanos puedan ejercer y aplicar, de manera directa, correctivos a las decisiones de sus representantes¹⁰⁸. En este sentido las instituciones de democracia directa son “las diversas formas de participación política que se realizan a través del ejercicio del voto directo y universal. Su objetivo principal es involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones públicas (actos o normas), y no el de elegir a los miembros de los poderes Legislativo o Ejecutivo”¹⁰⁹.

Las figuras clásicas de democracia directa son: consulta popular (plebiscito/referéndum), la iniciativa popular y la revocación de mandato¹¹⁰.

¹⁰⁶ Gianfranco Pasquino, *Nuevo curso de Ciencia Política*, México, FCE, México, 2011, p. 70.

¹⁰⁷ *Id.*

¹⁰⁸ José Antonio Crespo, “Participación política y ciudadanía”, en Negretto (ed.), *Debatiendo la reforma política. Claves del cambio institucional en México*, México, Coyuntura y Ensayo-CIDE, 2010, p. 255.

¹⁰⁹ Manuel Aragón Reyes y José López, “Plebiscito”, en *Diccionario Electoral*, t. II, San José, IIDH/Capel, 2000, p. 981.

¹¹⁰ Butler y Ranney usan cuatro categorías distintas: 1) referéndums controlados por el gobierno; 2) referéndums requeridos por la Constitución; 3) referéndums por petición popular, y 4) iniciativas populares;

En esta investigación se utilizan las dos primeras. Por consulta popular se considera el principal instrumento de democracia directa, puesto que, mediante tal institución, el pueblo —o más exactamente el cuerpo electoral— participa, por vía consultiva o deliberativa, en el proceso de toma de decisiones. Es natural, por tanto, que el destino de la consulta popular haya estado estrechamente ligado a las vicisitudes de la democracia directa¹¹¹. La consulta popular puede ser obligatoria o facultativa. A su vez, la obligatoria se divide en: *a*) obligatoria automática, cuando se está frente a un caso previsto específicamente en la constitución, y *b*) obligatoria acotada a determinados procedimientos, que sólo son iniciados cuando surge una situación predefinida (por ejemplo, un conflicto entre el Ejecutivo y el Congreso no solucionable en el marco del sistema representativo)¹¹².

A su vez, las consultas facultativas se dividen en dos grupos: *a*) cuando la iniciativa proviene “de arriba” (Congreso o Ejecutivo), y *b*) cuando la iniciativa proviene “de abajo”, es decir, de la propia ciudadanía. En los casos de iniciativas “desde abajo”, es importante precisar cuál es la barrera a sortear (porcentaje o número mínimo de firmas de ciudadanos) para poner en marcha el mecanismo¹¹³.

David Butler y Austin Ranney, *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy*, Washington, D.C., American Enterprise Institute Press, 1978, en Nohlen, Zovatto, Orozco y Thompson (comp.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, FCE, p. 136.

¹¹¹ Norberto Bobbio *et. al.*, *Diccionario de Política*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1983, pp. 1347-1348. Los autores hacen diferencia entre consulta popular y plebiscito porque la primera se lleva a cabo con una mayor regularidad, y por lo tanto es objeto de disciplina constitucional. Por su parte, Rendón menciona que no hay diferencia sustancial entre plebiscito y referéndum porque en su origen ambos aluden al mismo acto, sólo que en español se usa más el término plebiscito y en la tradición romana referéndum. Por otro lado, el lenguaje jurídico ha especificado el uso del primer concepto para vetar o aprobar decisiones políticas, en tanto que el segundo para la aprobación de leyes. Armando Rendón Corona, *La consulta al pueblo. Formas de la democracia semidirecta*, México, Ítaca, 2010, p. 80.

¹¹² Daniel Zovatto, “Las instituciones de democracia directa”, en Nohlen, Zovatto, Orozco y Thompson (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, FCE, 2007, p. 137

¹¹³ Daniel Zovatto, *op. cit.*, 2007, p. 138.

Iniciativa popular

La iniciativa popular da el derecho a los ciudadanos para presentar proyectos de ley ante los parlamentos, ya sea para crear o abrogar leyes. La iniciativa popular o ciudadana presenta dos modalidades: en la primera, un cierto número de ciudadanos propone un texto para la aprobación de los legisladores, el cual tiene el mismo rango que las otras iniciativas presentadas por quienes tienen ese derecho; en la segunda, la iniciativa popular, una vez cubiertos los requisitos, se presenta directamente a la aprobación del conjunto de los electores¹¹⁴.

La iniciativa popular o ciudadana abre el campo de las decisiones a la ciudadanía en general, de tal manera que la discusión y eventualmente aprobación —abrogación— de leyes y reglamentos pueda ser incorporada en la agenda legislativa no sólo por los poderes formales (Ejecutivo o Legislativo), sino por un segmento determinado de la ciudadanía, organizada para ese propósito. Eso implica que la ciudadanía puede influir sobre la agenda pública y legislativa, y no sólo ser parte eventual de la toma de decisiones sobre esos temas¹¹⁵.

Candidaturas Independientes

La diferencia principal que caracteriza a las candidaturas independientes de las candidaturas postuladas por los partidos políticos es que las primeras pueden llevarse a cabo *motu proprio*, según otra modalidad, por grupos de ciudadanos asociados independientemente de algún partido político¹¹⁶.

¹¹⁴ Armando Rendón, *op. cit.*, 2010, p. 96.

¹¹⁵ José Antonio Crespo, *op. cit.*, 2010, p. 258.

¹¹⁶ Área de Investigación sobre Procesos Políticos, *La reforma política 2009-2010*, México, UAM-I, 2010, p. 44.

El derecho político-electoral del ciudadano a ser votado es un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal cuanto a que deben establecerse en la ley las calidades (circunstancias, condiciones, requisitos o términos) para su ejercicio por parte de los ciudadanos (artículo 35, fracción II), según se desprende de la interpretación gramatical de dicho precepto, así como de su interpretación sistemática y funcional con otras disposiciones constitucionales aplicables [...]¹¹⁷.

Los argumentos a favor de implementar este cambio institucional se deben a que se establece un justo equilibrio en el acceso al poder por la vía de los partidos y la vía de las candidaturas independientes; se diversifica el acceso de los ciudadanos al poder y se facilita la consolidación y la calidad de las instituciones políticas democráticas. Asimismo, se actualizaría el derecho fundamental a ser votado, se fortalecería la pluralidad política y se compensaría el déficit de confianza y representación que conlleva el dominio de las oligarquías partidistas¹¹⁸.

Los argumentos en contra plantean que con la inclusión de las candidaturas independientes se fragmentaría la institucionalización de la política. No ayudaría a la consolidación de la competitividad electoral y beneficiaría a aquellos ciudadanos que disponen de elevados montos de financiamiento privado (tal vez en gran parte de origen ilícito)¹¹⁹.

La reelección legislativa

Por reelección se entiende el derecho de un ciudadano (y no de un partido) que ha sido elegido y ha ejercido una función pública con renovación periódica de postularse y de ser elegido una segunda vez o indefinidamente para el mismo

¹¹⁷ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), “El derecho a ser votados y las candidaturas independientes (caso Michoacán)” en *Colección Sentencias Relevantes*, núm. 5, México, TEPJF, 2002, p. 31.

¹¹⁸ Área de investigación sobre Procesos Políticos, *op. cit.*, 2010, p. 44.

¹¹⁹ *Id.*

cargo (Ejecutivo) o mandato (parlamentario). A través de la no reelección se garantiza la alternancia en el gobierno, sin que tenga el mismo efecto de control sobre el ejercicio del poder del que gobierna, que se atribuye en la teoría democrática a la sola posibilidad constitucional de alternancia en caso de reelección permitida. Además, un periodo electoral parece demasiado corto para llevar a cabo políticas económicas y sociales con resultados visibles, y se restringe “el plazo de que dispone un gobernante para continuar una obra iniciada”¹²⁰.

Los argumentos a favor (la reelección fortalece el vínculo entre representantes y votantes y con ello posibilita la rendición de cuentas de los legisladores) proviene precisamente de las experiencias basadas en la elección por mayoría relativa de los diputados en distritos uninominales y de los senadores en sus estados respectivos.¹²¹ Además, con la reelección se daría el restablecimiento de las carreras parlamentarias, debido a que tanto los diputados como los senadores se especializarían en sus tareas. Así ejercerían una mejor vigilancia sobre el gobierno, legislarían con mayor conocimiento y podrían supervisar eficazmente las consecuencias de la legislación vigente¹²².

Los argumentos que están en contra de la reelección mencionan que la profesionalización que se alcanza con ésta es negativa. Esto se relaciona con la escasa satisfacción de la opinión pública respecto a la efectividad y sensibilidad pública de las instituciones políticas. Al saber los votantes que sus representantes son reelectos casi automáticamente los primeros tienden a hacer apáticos y los segundos egoístas. En consecuencia, se piensa que los

¹²⁰ Diether Nohlen, “La reelección”, en Nohlen, Zovatto, Orozco y Thompson (comps.), *op. cit.*, 2007, pp. 287-291.

¹²¹ *Ibid.*, p. 288.

¹²² Fernando F. Dworak, “¿Cómo sería el Congreso con reelección? Una prospectiva acerca del posible efecto del restablecimiento de la carrera parlamentaria en México”, en Fernando F. Dworak (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, FCE, 2003, p. 232.

congresistas pierden el contacto con sus electores y sus necesidades, se tornan escasamente sensibles frente a éstos y dedican más atención a sus carreras que a sus distritos¹²³.

Por lo expuesto, limitar los mandatos fortalecería a los partidos políticos debido a que, al disminuir el poder de quienes ejercen los cargos de liderazgo en las asambleas, se requeriría otra vez de organizaciones fuertes para postular y elegir a los diversos candidatos¹²⁴.

El cambio de reglas y los actores políticos

Expuestos los conceptos que definen el tipo de reglas formales que generan mayor participación ciudadana, es importante señalar la manera en que los grupos políticos se benefician de los cambios institucionales.

Por ejemplo, una reforma política se lleva a cabo cuando el grupo que controla la autoridad pública detecta signos de agotamiento en el sistema político vigente. Es decir, cuando los propósitos para los que fueron creadas las reglas e instituciones dejan de estar vigentes y es necesario establecer un nuevo sistema que responda mejor a sus intereses. Sin embargo, no siempre se cuenta con la mayoría para efectuar estos cambios, lo que conlleva a abrir procesos de negociación con los demás actores políticos. Es posible que un grupo de actores políticos sean los que controlan la agenda y la toma de decisiones, y por tanto busquen imponer sus intereses por encima de los demás actores políticos, sobre todo, en cuanto a los mecanismos para su elección o designación¹²⁵.

¹²³ Linda Cohen y Matthew Spitzer, "Term Limits", en *The Georgetown Law Journal*, vol. 80, 1992, pp. 480, en Fernando Dworak, *op. cit.*, 2003, p. 191-192.

¹²⁴ *Id.*

¹²⁵ María Amparo Casar, *op. Cit.*, 2007, p. 10.

Lo anterior se puede apreciar en la manera en que los grupos políticos establecen los mecanismos de democracia directa. Es decir, algunos actores políticos en democracias no consolidadas pueden generar ingobernabilidad al aplicar en exceso (sin controles, límites ni filtros) este tipo de mecanismos democráticos. También puede ser instrumento de pequeños grupos o poderes informales, con capacidad de manipulación de amplios segmentos del electorado, para revertir normas y decisiones legislativas que pueden afectar sus intereses. Además, no se puede generalizar a la ciudadanía, es decir, saber si el ciudadano promedio tiene información y capacidad para juzgar lo que sea mejor para los intereses colectivos.

La democracia de referéndum es una estructura que maximiza el conflicto y representa la encarnación no sólo más perfecta, sino la menos inteligente de una tiranía sistemática de la mayoría. Lo que cada individuo desea para sí mismo puede convertirse, en el conjunto, en algo que nadie quería [...] el conocimiento presupone información, pero no quien está bien informado es un entendido por definición. Como mínimo, el conocimiento implica el hecho de captar y un control mental sobre la información que de ninguna forma proporciona la propia información [...] Así pues, dada una cantidad igual de información, una persona puede ser competente o seguir siendo incompetente, según perciba correctamente qué medios son apropiados a qué fines y, por ello, qué consecuencias derivan de qué decisión o acción¹²⁶.

Un ejemplo de lo anterior se vivió en América Latina en la década de 1990, cuando líderes neopopulistas (Fujimori en Perú, Bucaram en Ecuador y Chávez en Venezuela, entre otros) introdujeron mecanismos de democracia directa como argumento para solucionar los grandes problemas nacionales. También estos mecanismos fueron utilizados por el grupo o los grupos

¹²⁶ Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia; el debate contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 1988, pp. 156-158.

políticos que ostentaban el poder de la autoridad pública como válvula de escape para evitar un colapso del sistema democrático¹²⁷.

Lo que resulta más destacado de establecer en los mecanismos de democracia directa —particularmente la consulta popular— es el control de la agenda. El grupo político que controla la autoridad pública está consciente de que estos mecanismos se dividen en dos partes: 1) quién hace la pregunta, y 2) quién activa el referéndum. Si ambas partes de la agenda están controladas por el mismo grupo político, el proceso de consulta popular elimina a todos los demás actores políticos (a la misma sociedad). Así, el efecto global de la consulta popular sobre la estabilidad política depende de los temas de control de agenda. Como consecuencia de este, el objetivo de los grupos políticos en temas de consulta popular es, en primera instancia, tener el control del poder político. Después, el objetivo sería llevar a cabo consultas populares, cuando sean necesarias, para eliminar la entrada de otros actores políticos. Esto no ocurriría si el control de la agenda es delegado a través de un proceso competitivo, es decir, se estarían tomando en consideración las preferencias de la ciudadanía¹²⁸.

Sin embargo, lo anterior no garantiza que los actores políticos hagan cumplir las necesidades ciudadanas. Si algún tema en específico afecta sus intereses, los partidos que piensan estratégicamente en la legislatura pueden establecer las reglas de tal manera que la consulta popular termine en un área que sea, al menos, tan buena para los actores políticos como el resultado del mismo referéndum¹²⁹. “Éste es un análisis muy diferente del presentado por

¹²⁷ Mónica Barzack, “Representation by consultation? The rise of direct democracy in Latin America”, en *Latin America Politics and Society*, vol. 43, núm. 3, University of Miami, Miami, 2001, p. 55

¹²⁸ George Tsebelis, *Jugadores con veto, cómo funcionan las instituciones políticas*, México, FCE, 2006, pp. 151.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 168.

los defensores de la consulta popular que consideran éste como la expresión de la voluntad del pueblo”¹³⁰.

¹³⁰ *Id.*

CAPÍTULO 2

2. LA REFORMA POLÍTICA EN MÉXICO

Introducción

En este capítulo se plantean las principales reformas que se han hecho desde el periodo de 1977-2010. El objetivo es identificar cómo se han llevado a cabo los cambios institucionales. De igual forma, se explica qué actores o grupos de actores políticos fueron quienes se beneficiaron de los cambios institucionales.

De esta manera, el capítulo se divide en tres apartados. En el primero, se hace un recuento de las principales reformas políticas y electorales que han tenido mayor impacto sobre el marco institucional en México en el periodo 1977-2008. En el segundo, se analizan las iniciativas de reforma política presentadas por los actores políticos (Gobierno Federal, el PRI y el bloque PRD-PT-C) en el periodo 2009-2010. En el tercero, se explican las coincidencias y divergencias de cada unas de las propuestas de reforma política.

2.1 Antecedentes históricos de las reformas políticas en México

Los tres grandes proyectos de reforma política en la historia de México son las Constituciones de 1824, 1857 y la de 1917¹³¹. A partir de ahí los cambios no fueron significativos, salvo algunos. Por ejemplo, en 1933 el Congreso

¹³¹ Se consideran estas tres constituciones porque “forman el eje histórico y jurídico del sistema constitucional mexicano [...] cada una ha estado asociada con momentos fundamentales de la historia de México: la de 1824, con la Independencia; la de 1857, con la Reforma; la de 1917, con la Revolución”. Ignacio López Sandoval, “Racionalidad individual y construcción de reglas en el diseño de las constituciones políticas de 1824, 1857 y 1917”, en A. Gimete-Welsh y P. Castro (coords.), *Sistema Político Mexicano ayer y hoy, continuidades y rupturas*, México, Porrúa, 2010, p. 317.

mexicano ratificó la prohibición de la reelección inmediata de diputados federales, senadores, legisladores estatales y presidentes municipales¹³².

Ese marco institucional es lo que conformó el sistema político mexicano y sus principales características: presidencialismo dotado de enormes facultades constitucionales y metaconstitucionales; partido hegemónico; subordinación de organizaciones sociales, sindicales y empresariales al poder político; elecciones sin competencia; partidos de oposición testimoniales o gremiales; leyes electorales restrictivas¹³³. Sin embargo, una serie de factores como la inconformidad de las clases medias; el movimiento estudiantil de 1968; la aparición de grupos armados clandestinos; las elecciones presidenciales de 1976 —en las que el candidato del PRI, José López Portillo, ganó sin adversarios—, obligaron al gobierno a abrir el juego político, debido a que el entramado legal vigente no recogía ni reflejaba la política real¹³⁴.

En 1964 el descontento de las clases medias se dio a través del movimiento —y la posterior persecución y represión— de los médicos, quienes pugnaban por un sindicato independiente del control oficial. Los intelectuales también manifestaron su inconformidad. El caso más llamativo fue la publicación del libro *Los hijos de Sánchez*, de Oscar Lewis. La descripción tan cruda de la pobreza indignó al sector duro del régimen porque iba en contra de las tesis oficiales. Se despidió a Arnaldo Orfila, director del Fondo de Cultura Económica, algo que exasperó a la intelectualidad y llevó a

¹³² El objetivo de estos cambios “era eliminar la posibilidad de reelección de cualquier ex presidente, y en consecuencia reducir la inestabilidad latente en cualquier intento de esta naturaleza. La reforma obviamente eliminó de la contienda presidencial de 1934 a Plutarco Elías Calles, Emilio Portes Gil y Abelardo L. Rodríguez (incluso a Adolfo de la Huerta y a Pascual Ortiz Rubio)”. Jeffrey A. Weldom, “El Congreso, las maquinarias políticas locales y el ‘Maximato’: las reformas no-reeleccionistas de 1933”, en F. Dwoark (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, FCE, 2004, p. 33.

¹³³ José Woldenberg, “El cambio electoral. Casi 30 años”, en A. Attili (coord.), *Treinta años de cambios políticos en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 47.

¹³⁴ *Id.*

la fundación de la editorial Siglo XXI. También el libro *La democracia en México*, de Pablo González Casanova, en 1965, fue un revulsivo en contra del régimen. En los medios, fue significativo el papel desempeñado por Miguel Ángel Granados Chapa, quien desde 1964 se convirtió en un periodista crítico ante el régimen priista. Los grupos armados hicieron su aparición en 1965 con levantamientos guerrilleros, en Chihuahua liderados por Arturo Gámiz y Pablo Gómez; en 1968 el levantamiento guerrillero de Lucio Cabañas en Guerrero; el del Frente Revolucionario Armado del Pueblo (FRAP) en Sonora y en 1976 con la Liga Comunista 23 de Septiembre¹³⁵.

En el contexto de movilizaciones estudiantiles, una guerrilla y el descontento generalizado de las clases medias, los presidentes Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982) vieron como inevitable llevar a cabo una reforma política. De esta manera, el periodo que va de 1977 a 1996 se ubica como el inicio de las reformas más importantes en México. Estos cambios institucionales se enfocaron en el tema electoral. Lo anterior porque el contexto político exigía obtener la consolidación y el desarrollo de los partidos políticos. Esto implicó abrir los espacios a las fuerzas políticas de izquierda.

Las reformas 1977-1996

La reforma de 1977

Esta reforma incluyó la Ley de Amnistía por parte del gobierno para los grupos opositores al gobierno:

¹³⁵ Sergio Aguayo Quezada, *La Transición en México, una historia documental 1910-2010*, México, FCE, 2010, pp. 115-199.

Artículo 1° se decreta amnistía a favor de todas aquellas personas en contra quienes se haya ejercitado acción penal, ante los Tribunales de la Federación ante los Tribunales del Distrito Federal en materia de fuero común, hasta la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, por los delitos de sedición, o porque hayan invitado, instigado o incitado a la rebelión, o por conspiración u otros delitos cometidos formando parte de grupos e impulsados por móviles políticos con el propósito de alterar la vida institucional del país, que no sean contra la vida, la integridad corporal, terrorismo o secuestro¹³⁶.

De igual forma, se flexibilizaron los requisitos para el registro de los partidos políticos. En ese entonces los partidos existentes eran: el PRI, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), el Partido Popular Socialista (PPS) y el PAN. Como porcentaje mínimo de la votación para el registro de un partido se estableció 1.5%¹³⁷. De esta manera, en el periodo de 1977 a 1985, obtuvieron su registro el Partido Socialista de los Trabajadores, el Partido Demócrata Mexicano, el Partido Comunista Mexicano, el Partido Revolucionario de los Trabajadores, el Partido Social Demócrata y el Partido Mexicano de los Trabajadores¹³⁸. Además, se incrementó el número de escaños en la Cámara de Diputados y se estableció la fórmula de representación con 100 asientos. Con esto se aseguró que los partidos políticos de oposición obtuvieran representación.

La reforma de 1986-87

¹³⁶ “Ley de Amnistía”, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de septiembre de 1978, citado en Sergio Aguayo, *op. cit.*, 2010, p. 220.

¹³⁷ Antonio García Orozco, *Legislación Electoral Mexicana 1812-1988*, México, ADEO Editores, 1989, p. 299 en Javier Santiago Castillo *op. cit.*, 2010, p 21.

¹³⁸ Javier Santiago Castillo, *El PMT, la difícil historia 1971-1986*, México, Posada, 1987, p. 247.

Esta reforma planteaba el aumento del número de diputados de representación proporcional a 200. Además, se incorporó la cláusula de gobernabilidad¹³⁹. Ésta se fijó en 70% de los asientos. También se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral, órgano autónomo de los poderes públicos, responsabilizado de resolver con apego a derecho las controversias entre los contendientes participantes en las elecciones, aunque se preservó que la última palabra en la materia la seguirían teniendo los colegios electorales, en la Cámara de Diputados y Senadores, respectivamente¹⁴⁰; es decir, al final, el control de la agenda estaba reducida a un grupo político. Asimismo, se les otorgó financiamiento público directo a los partidos políticos. Sin embargo, no se estableció un mecanismo de fiscalización del financiamiento, sólo una disposición genérica de que los partidos estaban obligados a justificar anualmente el empleo del financiamiento público¹⁴¹.

La reforma de 1989-1990

Después de la elección presidencial de 1988, la cual ganó el candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari, con 50.36% de la votación, el régimen buscó legitimar su victoria implementando una serie de reformas. Se redujo la cláusula de gobernabilidad a 35% de la votación; se creó el Instituto Federal Electoral (IFE)¹⁴², como la institución encargada de organizar las elecciones federales. Asimismo, el Tribunal Federal Electoral (TRIFE) funcionaría como

¹³⁹ La cláusula de gobernabilidad aseguraba que el partido con mayoría, obtendría también la mayoría en el Congreso y, por consecuencia, se le facilitaría la gobernabilidad. Lo anterior al no tener oposición real en la Cámara de Diputados. Esta cláusula sólo aplicó en la Cámara de Diputados para el partido que obtuviera una mayor votación nacional.

¹⁴⁰ Arturo Núñez Jiménez, *La reforma electoral de 1989-1990*, México, FCE, 1993, p. 142.

¹⁴¹ Javier Santiago Castillo, “El sistema electoral y el sistema de partidos en México”, en J. S. Castillo y M. Larrosa (coords.), *Elecciones y Partidos Políticos en México, 2008*, México, CEDE-UAM, 2010, p. 21.

¹⁴² El Secretario de Gobernación era el presidente del IFE.

instancia vinculante con los colegios electorales¹⁴³. También se sustituyó el padrón electoral por un registro nacional de ciudadanos y se estableció la credencial de elector con fotografía¹⁴⁴.

La fórmula de asignación de diputados de representación proporcional se modificó con el fin de que ningún partido pudiera contar con más de 350 diputados (70 %) por ambos principios. Lo anterior garantizó 150 (30 %) curules a repartirse entre la oposición, lo que significó que un sólo partido no podría hacer cambios institucionales a la Constitución, debido a que no tendría la mayoría calificada de dos tercios (334 diputados) para llevarlo a acabo¹⁴⁵.

La reforma de 1993

Se eliminó la cláusula de gobernabilidad, pero se incrementó la representación proporcional en el partido mayoritario. Disminuyó a 63% (315 diputados) el máximo de asientos que podía obtener un partido. Se duplicó el número de senadores al introducir el sistema de primera minoría¹⁴⁶. Un aporte importante también fue la desaparición de la autocalificación de la elección por parte de los diputados. Esta facultad se dejó en manos del IFE¹⁴⁷. De igual forma, los miembros del Consejo General del IFE pasaron de ser magistrados a consejeros

¹⁴³ En la Constitución de 1989 se estableció lo siguiente: “la organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos y los ciudadanos según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de la función estatal”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 1997, pp. 492-507.

¹⁴⁴ Véase Amparo Casar, *op. cit.*, 2007, p. 19.

¹⁴⁵ Javier Santiago Castillo, *op. cit.*, 2010, p. 23.

¹⁴⁶ Esta cámara cuenta con 128 integrantes. En cada una de las 32 entidades se eligen dos senadores por el principio de mayoría relativa y el tercero es asignado a la primera minoría. Los 32 senadores restantes son electos por el principio de representación proporcional por un sistema de lista votada a nivel nacional.

¹⁴⁷ Amparo Casar, *op. cit.*, 2007, p. 19.

ciudadanos, la consecuencia fue una amplia observación electoral. Por último, se modificaron las reglas del financiamiento público¹⁴⁸.

Las reformas de 1994 y 1996

En 1994 se estableció la independencia del IFE y se mantuvo la representación de los partidos políticos, con voz pero sin voto¹⁴⁹. En 1996 se elevó el umbral para obtener el registro como partido político a 2%. Se redujo a 60% (300 diputados) el número de escaños a un mismo partido. El máximo de sobre representación quedó en 8%. El IFE obtuvo plena autonomía y recursos públicos para que pudiera operar. Se eligieron ocho consejeros electorales y el presidente por parte de la Cámara de Diputados¹⁵⁰. También se proporcionó el acceso equitativo a los medios de comunicación masiva. Se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)¹⁵¹. De esta manera, el cambio de reglas generado por las reformas tuvo impactos evidentes en la elección de 1997. La Cámara de Diputados se compuso de la siguiente manera: el PRI con una mayoría relativa, 239 diputados (47.8 %), y la mayoría absoluta, 261 diputados (52.2 %), a los demás partidos¹⁵².

La reforma electoral 2007-2008

Estas reformas se efectuaron en el contexto de la elección presidencial de 2006, la cual ganó el PAN con un margen de 0.58 % a la coalición *Por el Bien de Todos* (PRD-PT-C). Terminada la elección de 2006, “el PRD sostuvo que el Consejo General del IFE, y particularmente su presidente, Luis Carlos Ugalde,

¹⁴⁸ Javier Santiago Castillo, *op. cit.*, 2010, p. 25.

¹⁴⁹ En ese año se da el levantamiento armado en el estado de Chiapas.

¹⁵⁰ Los consejeros electorales fueron: José Barragán, Jesús Cantú, Jaime Cárdenas, Alonso Lujambio, Mauricio Merino, Juan Molinar, Jacqueline Peschard, Emilio Zebadúa y José Woldenberg,

¹⁵¹ Amparo Casar, *op. cit.*, 2007, p. 19.

¹⁵² Javier Santiago Castillo, *op. cit.*, 2010, p. 26.

eran cómplices del supuesto fraude que le arrebató el triunfo a su candidato”¹⁵³.

El conflicto post-electoral —como el cierre de la avenida Reforma y el centro de la Ciudad de México por los inconformes de los resultados electorales— tuvo como consecuencia la reforma electoral que cambió el sistema político mexicano y sobre todo el comportamiento de los partidos políticos, los medios de comunicación, el gobierno y el IFE. En su objetivo de fortalecerse en el juego político-electoral, los partidos políticos lograron que el IFE perdiera a su consejero presidente y una porción de su autonomía debido a las nuevas reglas, como la contraloría y los cambios a las comisiones permanentes dentro del IFE¹⁵⁴.

Los cambios más destacados fueron: la duración en el cargo del consejero presidente, el cual será de 7 a 6 años con la posibilidad de reelección; la duración de los consejeros electorales, de 7 a 9 años sin posibilidad a reelección; renovación escalonada. Además, se desapareció la Comisión de Fiscalización de las finanzas de los partidos, que antes estaba integrada por consejeros electorales, y se sustituyó por un órgano técnico del Consejo General, la Unidad de Fiscalización, cuyo titular ya no es un

¹⁵³ Pablo Javier Becerra Chávez, “La reforma electoral de 2007-2008”, en J. S. Castillo y M. Larrosa (coords.), *Elecciones y Partidos Políticos en México, 2008*, México, CEDE-UAM, 2010, p. 37. En este sentido, es importante señalar que en agosto de 2007 la Comisión Organizadora del Congreso Nacional del PRD hizo un recuento de las equivocaciones que el partido cometió en la contienda electoral de 2006. Entre ellos: la ausencia de su candidato, Andrés Manuel López Obrador, al primer debate; la “guerra sucia” en los medios de comunicación; los conflictos constantes entre las redes ciudadanas, la estructura de campaña y el partido, entre otras, “Propuesta de Línea Política Nacional”, Documento presentado por la Comisión Organizadora del Congreso Nacional, Agosto de 2007, X Congreso Nacional Extraordinario del Partido de la Revolución Democrática, disponible en: [<http://ierd.prd.org.mx/coy140-141/LPNPRD1.htm>].

¹⁵⁴ Joy Langston, “Las reformas al Cofipe 2007”, en *Política y Gobierno*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), 2009, p. 246. Véase también, Germán Pérez Fernández Del Castillo, Arnulfo Puga Cisneros, Héctor Díaz Santana (comps.), *Memoria histórica de la transición democrática en México, 1997-2007*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009.

consejero electoral sino un funcionario nombrado por el Consejo General, equiparable a un director ejecutivo¹⁵⁵.

En lo que respecta a la duración de las campañas se reformó el artículo 41 constitucional.

La ley establecerá los plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales. La duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales. La violación a estas disposiciones por los partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley¹⁵⁶.

De igual forma, se reformó la fracción III, apartado C del artículo 41 constitucional y del correspondiente artículo 38, fracción I, inciso p del COFIPE: “En la propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas”¹⁵⁷. También hubo cambios en el financiamiento para los gastos de campaña: “cuando se elija presidente de la República ya no será equivalente al 100 % del financiamiento para actividades ordinarias como hasta hoy, sino sólo al 50 % y bajará al 30 % cuando únicamente se elijan a diputados”¹⁵⁸. El criterio para asignar los

¹⁵⁵ Javier Becerra Chávez, *op. cit.*, 2010, p. 38-39.

¹⁵⁶ Miguel Carbonell, *Leyes y Códigos de México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 2011, p. 84.

¹⁵⁷ Javier Becerra Chávez, *op. cit.*, 2010, p. 42.

¹⁵⁸ *Id.*

recursos es el mismo: 70 % de manera proporcional y 30 % de forma igualitaria.

En lo referente a la contratación de propaganda, la modificación se dio en la fracción III, apartado A, inciso g):

Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular¹⁵⁹.

También el artículo 134, en este mismo rubro de la propaganda, tuvo modificaciones:

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público¹⁶⁰.

De acuerdo con Joy Langston, con las reformas realizadas en 2007-2008 se dio un deterioro de la autonomía de una institución como el IFE. Los partidos políticos y sus líderes impusieron sus intereses por encima de otras instancias políticas. Con el cambio de reglas, los partidos son los que controlan la agenda política, pueden remover y reemplazar al consejero presidente, debilitar a los consejeros electorales frente a las comisiones

¹⁵⁹ Miguel Carbonell, *op. cit.*, 2011, p. 82

¹⁶⁰ *Id.*

permanentes del IFE e introducir una contraloría externa al instituto, cuyo titular es designado por una mayoría en la Cámara de Diputados¹⁶¹.

Como se mencionó, la reforma electoral de 2007-2008 se dio en el contexto donde el PAN resultó el partido ganador de la elección presidencial. El PRD, el partido perdedor, y la postura radical de sus líderes y sus bases ciudadanas, vieron como objetivo buscar culpables de su derrota electoral y llevaron a cabo las negociaciones para generar el cambio de reglas en el IFE, el actor “responsable” —de acuerdo con la versión de los líderes del PRD— de sus resultados adversos. De esta manera, en el IFE se llevó a cabo un cambio institucional por medio de la desinstitucionalización, no agregando más roles y características al organismo, por ejemplo, compromisos más firmes con los marcos cognitivos imperantes en la institución, sino debilitando tales compromisos.

El PAN, como partido en el poder, ante el contexto de movilizaciones sociales y la toma de avenidas en la Ciudad de México, buscó reducir los costos políticos ante las posturas de los demás partidos. Es decir, se vio obligado a negociar y abrir el juego con los demás actores políticos. El resultado fue la destitución del Consejero Presidente del IFE y el incremento del poder y la influencia de los partidos, incluido el PAN, sobre esta institución. Lo anterior no significó que las modificaciones al marco institucional hicieran más eficiente al IFE.

El escenario político electoral de la sucesión presidencial de 2012 muestra las *consecuencias no intencionadas* de la reforma electoral de 2007-2008, es decir, los efectos inesperados. La falta de certeza de los medios de comunicación, los partidos políticos y los diferentes precandidatos para hacer

¹⁶¹ Joy Langston, *op. cit.*, 2009, p. 249.

públicas sus aspiraciones políticas, así como la incertidumbre de realizar debates apuntan a lo que la teoría utilizada en esta investigación menciona: *decisiones que podrán parecer acciones individuales no racionales.*

El cambio de reglas de las reformas políticas y los actores políticos

Los cambios institucionales efectuados en las reformas políticas expuestas tuvieron un común denominador: los partidos políticos como los máximos beneficiarios de las reformas electorales. Desde 1929, cuando nace el sistema de partidos, éste había mantenido un equilibrio institucional debido a la presencia de un partido hegemónico, el PRI. Pero a medida que se presentaron las disidencias partidistas y se incrementaron las expresiones de violencia de las movilizaciones sociales, fue necesario que el PRI —el partido que controlaba la autoridad pública— percibiera el cambio en el marco institucional como algo necesario.

Esto no significó que estuvieran cediendo el poder político, sino que fue un precio razonable que el grupo político dominante estuvo dispuesto a pagar, dada la opción de perder totalmente el control político. Es decir, el PRI actuó racionalmente y se adaptó a las nuevas condiciones y, como consecuencia, tuvo que convivir con los nuevos actores políticos. En ese contexto empiezan a ocurrir los cambios para que se dé la consolidación y el desarrollo de los partidos políticos. A los actores políticos se les otorgó financiamiento público; no se establecieron mecanismos de fiscalización (esto se dio después); se disminuyó el umbral para que pudieran acceder como partidos políticos a las cámaras legislativas; además de crearse las figuras de los legisladores de representación proporcional para que los partidos pequeños tuvieran voz y voto en el Congreso.

La aprobación de esas reformas políticas podría tener una interpretación. Por una parte, el PRI logró mantener el control de la autoridad pública dando oportunidad para que se incorporaran nuevos actores que no le significaron un gran riesgo. Por otra, todos los cambios realizados al marco institucional significaron beneficios políticos para los nuevos partidos (PARM, PPS, PAN, PRD, PT, entre otros). Por eso, al no haber afectación de los intereses partidistas, se puede entender por qué no hubo mayores oposiciones en las negociaciones y a las nuevas reglas que se establecieron en el marco institucional.

2.2 La reforma política 2009-2010: propuestas e identificación de actores

Como se señaló en el capítulo 1, la reforma política se lleva a cabo cuando se detectan signos de agotamiento en el sistema político vigente. Por ejemplo, la crítica de la ciudadanía a los partidos políticos y al sistema de representación. Por eso, las modificaciones buscan fortalecer a la ciudadanía y promover el ejercicio compartido y consensual del poder. Sin embargo, los cambios también se realizan con propósitos partidistas, para distribuir poder o mejorar la imagen de un gobierno ante la opinión pública. Una evidencia de lo anterior podría ser cuando un presidente o un partido introducen reformas a la constitución vigente porque tienen la capacidad de hacerlo y perciben que existe un conjunto alternativo de reglas que les permitirá obtener una ventaja electoral o incrementar su poder de decisión e influencia en el futuro¹⁶².

En México, una de las causas que originaron las propuestas de reforma política fue el resultado de las elecciones intermedias de 2009. El partido en la

¹⁶² Gabriel L. Negretto, *Paradojas de la reforma constitucional en América Latina*, en línea [www.journalofdemocracyenespanol.cl/pdf/negretto.pdf].

Presidencia de la República, el PAN, pasó de 206 diputados a 143;¹⁶³ el PRI de 104 a 237 diputados; su aliado en esa elección, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), pasó de 19 a 21 diputados; el PRD también redujo su número de diputados de 126 a 71. Es decir, los actores ganadores de esa elección fueron los aliados PRI-PVEM, quienes con 258 diputados mantienen una mayoría en la Cámara de Diputados¹⁶⁴.

En este contexto, otro actor que destacó fue la sociedad civil, la cual invitó a la ciudadanía a anular su voto en las elecciones de 2009, por la crisis de representatividad que se percibía en el sistema de partidos. El efecto se reflejó en la participación electoral, la cual fue de 44.61% con un abstencionismo del 55.39%¹⁶⁵. Las propuestas de reforma política que se hicieron en 2009 fueron encaminadas a tratar de cambiar esa percepción negativa de la sociedad hacia la clase política.

Es importante tener claro que cuando se habla de actores sociales pueden mencionarse diversos colectivos. Por ejemplo, clases sociales, partidos políticos, grupos parlamentarios, la sociedad civil, entre otros.

Los actores y propuestas

El 15 de diciembre de 2009, el presidente Felipe Calderón envió al Senado de la República su iniciativa de reforma política, la cual incluía nueve puntos que modificaban diversos artículos de la constitución. El 18 de febrero de 2010 los

¹⁶³ Santiago Creel Miranda hizo una autocrítica por el resultado obtenido en esas elecciones “salimos a competir con una identidad deslavada. Esta mística originaria que hacía que Acción Nacional fuera espejo de sí mismo se fue perdiendo, al punto de que, hoy, a los ciudadanos les cuesta trabajo saber cuáles son las causas y qué es lo que defiende Acción Nacional y, en consecuencia, cómo se distingue del resto de los partidos, especialmente del que representa al antiguo régimen”. “Volver a los orígenes”, 12 de julio de 2009, en línea: [<http://santiagocreel.com.mx>].

¹⁶⁴ Dirección Ejecutiva de Organización Electoral del Instituto Federal Electoral, “Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales 2008-2009”, en *Sistema de Consulta del Atlas de Resultados Electorales 1991-2009*, México, en línea: [<http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/SICEEF/principal.html>].

¹⁶⁵ *Id.*

partidos PRD-PT-C presentaron su propuesta y el 23 de ese mismo mes lo hizo el PRI. A continuación se presenta un cuadro comparativo de las principales propuestas de cada uno de los actores.

Comparativo de reformas constitucionales coincidentes entre los tres actores: Gobierno Federal, PRD-PT-C y PRI¹⁶⁶			
Iniciativa Gobierno Federal	Iniciativa PRD-PT-C	Iniciativa PRI: Senado y Diputados	Iniciativa PAN¹⁶⁷
<p><i>Artículos 59 y 116</i></p> <p>Reelección legislativa hasta por doce años para senadores, diputados federales y locales.</p>	<p>Rechazo a la reelección consecutiva.</p>	<p>Reelección de diputados federales y locales hasta en dos ocasiones. Los senadores una reelección para alcanzar un máximo de doce años en dicha cámara.</p>	
<p><i>Artículo 115</i></p> <p>Reelección municipal hasta por doce años.</p>	<p>Rechazo a la reelección para cualquier cargo.</p>	<p>El Senado no extiende la propuesta al ámbito municipal.</p> <p>La Cámara de Diputados propone incrementar el periodo de los gobiernos municipales de tres a cuatro años.</p>	
<p><i>Artículos 52 y 56</i></p> <p>Reducción de la Cámara de Diputados a 400 miembros (240 de mayoría relativa y 160 de representación proporcional) y la Cámara de Senadores de 128 a 96 miembros.</p>	<p>Propone mantener el número de legisladores y adoptar un sistema de representación proporcional pura para ambas cámaras.</p>	<p>Para el Senado una reducción de los 32 elegidos por el principio de representación proporcional. En la Cámara de Diputados, eliminar a 100 de representación proporcional. La cámara quedaría con 400 diputados.</p>	<p>Propone reducción de 500 a 400 diputados, 300 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional. En la cámara de senadores propone reducción de 128 a 96 senadores.</p>
		<p>Los diputados del PRI proponen la desaparición de la cláusula contenida en el artículo 54, que impide la sobrerepresentación, para dejar que los principios de los dos sistemas electorales que componen nuestro sistema mixto, el de mayoría y el de representación proporcional, operen de manera natural.</p>	

¹⁶⁶ Las propuestas del PRI en la Cámara de Diputados fueron presentadas por los legisladores: Francisco Rojas Gutiérrez, Emilio Chuayffet Chemor y César Augusto Santiago Morales, *Gaceta Parlamentaria*, 25 de marzo de 2010, núm. 2976-VI.

¹⁶⁷ La propuesta del PAN en la Cámara de Senadores fue presentada por el senador Andrés Galván Rivas, 16 de marzo de 2010.

<i>Artículo 81</i> Segunda vuelta en la elección presidencial en caso de obtenerse una mayoría necesaria.	Rechazo a la iniciativa presidencial	Mantienen la postura de seguir analizando la propuesta presidencial	
<i>Artículo 32 y 101 Código Electoral</i> Aumentar de 2 a 4% la proporción de votos a los partidos para mantener el registro.	No contemplan cambios al respecto.	No contemplan cambios al respecto.	
<i>Artículos 35, 41 y 116</i> Candidaturas independientes a todos los cargos de elección popular y con el aval de 1% del padrón de la demarcación correspondiente.	La propuesta incluye sólo a presidente, diputados y senadores. Aval de 1% de padrón electoral.	Rechazo a la propuesta presidencial.	
<i>Artículos 35, 71, 73, 116 y 122</i> Iniciativa ciudadana con el respaldo de 0.1% del padrón electoral nacional.	Coincide con la propuesta presidencial e incluye cuatro figuras de participación ciudadana: referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación de mandato.	Propone el mecanismo de consulta popular a solicitud del Presidente de 2% de los ciudadanos del padrón o 2/3 de ambas cámaras: se excluyen las materias electoral y fiscal; vinculatorio con 50 de participación del padrón y mayoría simple.	
<i>Artículo 71</i> Facultad de iniciativa a la SCJN en materias del Poder Judicial.	No propone iniciativa.	No propone iniciativa.	
<i>Artículo 71</i> Iniciativa preferente al Ejecutivo. Máximo dos al inicio de cada periodo ordinario de cada año de la Legislatura; afirmativa ficta ¹⁶⁸ en caso de no pronunciamiento del Congreso al término del periodo y con referéndum si son reformas constitucionales.	Se está de acuerdo con la iniciativa preferente, pero no tendrá carácter en materia electoral, de partidos políticos y de Seguridad Nacional. No se incluye afirmativa ficta.	Se acepta la iniciativa preferente pero se opone a la afirmativa ficta.	
<i>Artículo 74</i> Facultad del Ejecutivo Federal para observar, parcial o totalmente, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos.	Se aceptan las observaciones del presidente al Presupuesto de Egresos, pero no en la modalidad de veto parcial, con la posibilidad de que el veto se supere por mayoría relativa.	En caso de que la Ley de Ingresos y el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación no sean aprobados en el plazo previsto, las determinaciones legales del año anterior continúen vigentes una nueva aprobación.	

2.3 Coincidencias y divergencias de las iniciativas de reforma política

¹⁶⁸ La afirmativa ficta es el procedimiento en el cual, si el Congreso no ha dictaminado y votado la iniciativa en el plazo indicado, entonces se considerará aprobada en los términos en los que fue presentada por el Ejecutivo Federal.

Las coincidencias que se pueden observar entre las propuestas de reforma política se dan en el tema de la reelección que propone tanto el Ejecutivo Federal, los diputados del PAN, así como el grupo parlamentario del PRI. Sin embargo, la propuesta de este último se diferencia por los periodos en que se pueden reelegir los legisladores, uno menos que el propuesto por el Ejecutivo Federal y el PAN. Asimismo, la propuesta del PRI no extiende su propuesta al ámbito municipal. La coalición PRD-PT-C rechaza la propuesta. Los argumentos que se plantearon por parte del bloque de partidos de izquierda fueron que la reelección impedía la movilidad política, así como que el sufragio en México no es lo suficientemente efectivo¹⁶⁹.

La otra coincidencia se da en la reducción del número de legisladores en las dos cámaras. En esta propuesta, tanto el Ejecutivo Federal, como el PRI y el PAN están de acuerdo en reducir el número de diputados de representación proporcional. El PRD-PT-C fija su postura de mantener el número de legisladores.

Un punto en el que no se muestra coincidencia es en la iniciativa de la segunda vuelta en la elección presidencial. El PRD-PT-C la rechaza y el PRI establece estudiar la iniciativa presidencial. Esta misma divergencia se encuentra en el tema de aumentar de 2 a 4% el número de votos para el registro de nuevos partidos. Ni el PRD-PT-C, ni el PRI contemplan cambios al respecto. En lo que se refiere a las candidaturas independientes, el PRD-PT-C, el PAN y el Ejecutivo Federal tienen coincidencias. El PRI es quién rechaza la iniciativa presidencial.

Con la iniciativa ciudadana si hubo coincidencia en las posturas de cada grupo político. Sin embargo, tanto el PRD-PT-C como el PRI, añadieron nuevas

¹⁶⁹ Entrevista de Karla Garduño Morán con el Senador Arturo Núñez, en “Enfoque”. *Periódico Reforma*, 21 de febrero de 2010, pp. 6-7.

figuras de participación ciudadana. El PRD-PT-C incluyó el referéndum, plebiscito, iniciativa popular y la revocación de mandato. El PRI apostó por la consulta popular.

La iniciativa que se refiere a la facultad de iniciativa a la SCJN en materias del Poder Judicial sólo fue propuesta por el Ejecutivo Federal, los demás partidos no presentaron iniciativas al respecto. En el caso de la iniciativa preferente propuesta por el Ejecutivo Federal, el PRD-PT-C comparte la iniciativa, pero no incluye la afirmativa ficta. En ese mismo sentido, la postura del PRI se opone a la afirmativa ficta. En la última iniciativa presentada por el presidente, que tiene que ver con la facultad del Ejecutivo Federal para observar, parcial o totalmente, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos, no se rechaza del todo por los demás actores, pero tiene observaciones. El PRD-PT-C diverge en el sentido de no aceptar el veto parcial que el Ejecutivo Federal propone. El PRI se suma a la postura del PRD-PT-C.

En el siguiente capítulo se podrán medir los beneficios y costos sociales para cada una de las tres propuestas de reforma política.

Identificar actores es importante porque en las actividades gubernamentales conviven actores sociales diferentes (partidos políticos, clases sociales, sociedad civil, grupos parlamentarios, líderes partidistas, entre otros), lo que produce desencuentros que se explican más que por problemas de naturaleza personal o actitudes inadecuadas, por las diferentes racionalidades que subyacen al comportamiento de los actores. Por ejemplo, los políticos —encargados de tomar decisiones y de fijar los grandes objetivos de las políticas— cumplen dos tareas: la primera es tomar decisiones para solucionar los problemas de la coyuntura histórica; la segunda es organizar y

mantener, continuamente eficaces, los canales para tomar esas decisiones. Sin embargo, las racionalidades diferentes que están presentes en la formulación y ejecución de las políticas (por ejemplo, una reforma política) generan conflictos¹⁷⁰.

Los posibles conflictos que existen entre políticos para la toma de decisiones se debe a que éstos deben responder a las presiones provenientes de grupos que se organizan para defender sus intereses (los propios partidos políticos y grupos parlamentarios), pero en ocasiones pueden resistirlas exitosamente e incluso consiguen impulsar políticas destinadas (una reforma política es un buen ejemplo), justamente, a la satisfacción de las necesidades de grupos que no están dotados de capacidad de presión. Sin embargo, sus decisiones tienen que tomar en consideración factores propios de su papel y que no afectan el desempeño de los otros actores de la política. Por eso, los políticos tienen que adoptar una *política* en el momento *políticamente correcto*. Hay un costo de oportunidad si se hace antes o después del momento preciso¹⁷¹. Esto es precisamente lo que se analizará en el capítulo tres, es decir, la evaluación beneficio-costos de la reforma política. En este apartado se identificaron como actores a los partidos políticos, el gobierno federal y la sociedad civil. Sin embargo, las propuestas de reforma política involucran también al Poder Legislativo y a los Gobernadores.

¹⁷⁰ Ernesto Cohen y Rolando Franco, *Evaluación de proyectos sociales*, México, Siglo Veintiuno Editores, 2009, pp. 63-66.

¹⁷¹ *Id.*

Capítulo 3

3. ANÁLISIS BENEFICIO-COSTO DE LAS PROPUESTAS DE REFORMA POLÍTICA

Introducción

En este capítulo se justifica y aplica el uso de la metodología Beneficio-Costo en cada una de las propuestas de reforma política. El objetivo es demostrar cuál de las tres iniciativas es la socialmente más rentable.

El capítulo se divide en tres apartados. En el primero, se explica la metodología Beneficio-Costo. En el segundo, se aplica el análisis Beneficio-Costo a cada una de las propuestas de reforma política. En este apartado se establecen los beneficios y costos por cada actor participante. De igual forma, se establece un indicador general de Beneficio-Costo, donde se aprecia cuál de las tres propuestas es la socialmente más rentable. En el tercero, se analiza la aprobación parcial de la reforma política 2009-2010 y los efectos sobre el desempeño y la calidad del régimen democrático. Asimismo, se presentan sugerencias para fortalecer la participación ciudadana.

3.1 Metodología Beneficio-Costo

Análisis Beneficio-Costo

El Análisis Beneficio-Costo (AB-C) es una técnica para la estimación sistemática de los impactos de las políticas¹⁷². “El análisis costo-beneficio proporciona un conjunto sistemático de procedimientos mediante los cuales el Estado puede valorar si debe emprender o no un determinado proyecto o

¹⁷² El ABC defiende la idea general, no como incorporación de cualquier concepto sectario del valor, sino como una manera de superar problemas fiables a riesgos de comprensión a la vida y a la salud en los niveles individuales y sociales. Cass R. Sunstein, “Cognition and Cost-Benefit Analysis”, en *The Journal of Legal Studies*, vol. 29, núm. S2, Chicago, The University of Chicago Press, junio, 2000, pp. 1059-1103.

programa, y cuando hay varios, cuál de ellos”. De igual forma, el AB-C proporciona un balance de todas las ventajas y desventajas de una propuesta concreta o la sistemática consideración de órdenes de magnitud para todos los diversos pros y contras¹⁷³.

Su utilización en el campo de la evaluación inició en Estados Unidos con *The US Flood Control Act* de 1936 (proyectos hidráulicos), la cual pareció ser la primera llamada para el AB-C, el cual sistemáticamente fue usado para las políticas públicas. Pero fueron John R. Hicks y Nicholas Kaldor quienes le dieron el impulso al AB-C, debido a que pusieron la eficacia racional como requerimiento de las políticas para tener beneficios netos. Desde entonces se ha aplicado en un espectro amplio de órdenes públicos¹⁷⁴. El Congreso de Estados Unidos también ha requerido el AB-C en una variedad de reformas. Por ejemplo, el *Unfunded Mandates Reform Act* de 1995¹⁷⁵.

Sin embargo, dos fuerzas contribuyeron en el uso del AB-C. La primera fue la presión y el deseo de evitar las regulaciones ineficientes que promovían al gobierno. Se requería la certeza de políticas que ofrecía el AB-C. De esta manera se usó no sólo en Estados Unidos sino en el Reino Unido, donde se publicó *The Green Book* para ayudar a los sectores públicos a aplicar el AB-C y lograr los mayores beneficios para la sociedad y de la manera más eficiente. Segundo, los economistas tenían muchas maneras para evaluar lo que no se puede medir en algunas políticas, esto ha expandido el rango de políticas con las cuales el AB-C puede ser razonablemente aplicado. Por ejemplo, el modelo

¹⁷³ Stiglitz y Thomson citados en Juan López, *Evaluación de inversiones en infraestructura carretera a través de tres metodologías*, México, FLACSO México, 1994, p. 14.

¹⁷⁴ Steven N. Durlauf y Lawrence E. Blume (ed.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, Hampshire, England/New York, Macmillan Publishers, 2008, p. 272.

¹⁷⁵ David L. Weimer, *Policy Analysis Concepts and Practice*, Englewood Cliffs, N.J, Prentice Hall, 1992, p. 383.

hedonista de precios, el cual facilita la evaluación de situaciones donde no se tiene información precisa¹⁷⁶.

Por eso, las razones por las que inició la aplicación del AB-C en los países desarrollados son el grado de desarrollo de sus análisis económicos, la necesidad de maximizar los beneficios de las inversiones públicas, puesto que los beneficios y costos sociales excedían conceptualmente a la medición tradicional de los proyectos públicos, debido a las dificultades teóricas para valorar la utilidad del consumo de los bienes públicos¹⁷⁷.

El AB-C ha sido utilizado de diferentes maneras debido a que los economistas han desarrollado técnicas para incorporar valores a cada impacto ocurrido en los proyectos que se analizan. Las críticas que ha recibido el AB-C han sido precisamente por la manera en que alinea todas sus alternativas en términos de dinero. Esto, de acuerdo con los críticos, no permite evaluar decisiones en cuestiones ambientales, de salud y riesgos de la seguridad. Por ejemplo, el AB-C, en principio, no puede representar el valor (los riesgos) de la salud y seguridad o el ambiente en valor nominal¹⁷⁸. Sin embargo, los que

¹⁷⁶ Steven N. Durlauf y Lawrence E. Blume, *op. cit.*, 2008, p. 272.

¹⁷⁷ Juan López, *op. cit.*, 1994, pp. 14-15

¹⁷⁸ Amartya Sen critica el AB-C mencionando que es una disciplina general, debido a su insistencia respecto a hacer la evaluación enteramente con una analogía con el mecanismo de mercado. Esto admite sólo una clase estrecha de valores, y exige que los individuos no tomen en cuenta muchas variaciones substanciales, no consideradas en el procedimiento de la valoración del mercado. El autor propone flexibilizar los fundamentos del AB-C, es decir, que se busquen adoptar valores sociales al análisis. Lo anterior permitirá mayor libertad de la evaluación y puede también acomodar entradas más informativas. Sin embargo, a pesar de la propuesta, el autor no plantea un modelo o ejemplo de su propuesta. Amartya Sen, "The Discipline of Cost-Benefit Analysis", en *The Journal of Legal Studies*, vol. 29, núm. S2, Chicago, The University of Chicago Press, junio, 2000, pp. 931-952. De igual forma, se menciona que el AB-C promete eficiencia para identificar la lista de proyectos que pueden no ser rentables. Sin embargo, se presentan tres críticas a la propuesta: la primera, los que sufren los costos de una política nunca son compensados. No se garantiza el principio de Pareto; la segunda, las técnicas del AB-C para medir los beneficios netos no garantizan un ordenamiento social coherente de las políticas alternativas, y la tercera, y más importante, sólo algunos economistas argumentan que las políticas públicas pueden ser seleccionadas para promover una meta eficiente. Otras metas como la equidad y la preservación de la dignidad humana son a veces legítimamente vistas como elecciones relevantes para la política. Sin embargo, como la eficiencia es la meta más relevante de una política pública, el AB-C sigue siendo útil como un método para determinar eficiencia en el contexto de análisis más amplios y con mayores metas, Steven N. Durlauf y Lawrence E. Blume, *op. cit.*, 2008, p. 272.

justifican el uso del AB-C argumentan que este análisis pone un valor en las políticas específicas ofrecidas en contextos específicos. Por lo tanto, no hay razón para concluir que las vidas están tratadas como materias ordinarias¹⁷⁹.

Es importante señalar que existen otras metodologías para evaluar políticas: el Método de los Efectos (ME) y la Metodología “RUT-NEL” [M“R-N”]. El ME define el conjunto de efectos que produce la ejecución de un nuevo proyecto en el contexto de la economía, medidos esos efectos principalmente a través del Valor Agregado (VA) Nacional creado directa e indirectamente. Por su parte, el M“R-N” utiliza el análisis insumo-producto, tomado del ME, y para el cálculo de los precios de cuenta como para la medición de beneficios y costos utiliza la Matriz Semi-Insumo Producto (MS-IP). Asimismo, el M“R-N”, produce indicadores de rendimiento adecuados a las necesidades de congruencia entre planes, programas y proyectos. Sobre los criterios de decisión: ayuda y permite la mejor utilización de los recursos de inversión, desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto¹⁸⁰.

Ambas metodologías tienen ventajas y desventajas. El ME permite la construcción de diversos indicadores del rendimiento de la inversión y destaca el carácter multicriterio de los fenómenos económicos y sociales. Además, por ser más un método de cálculo, la capacitación de recursos humanos puede ser menos compleja. Pero, el ME no toma en cuenta las distorsiones en los precios de mercado y por tanto las conclusiones a las que puede llegar pueden estar deformadas. En el caso del M“R-N”, se remarcen las especificidades que se deban hacer sobre los países subdesarrollados (fallas de gobierno y fallas de

¹⁷⁹ Lewis A. Kornhauser, “On justifying Cost-Benefit Analysis” en *The Journal of Legal Studies*, vol. 29, núm. S2, Chicago, The University of Chicago Press, junio, 2000, pp. 1037-1057.

¹⁸⁰ Juan López, *op. cit.*, 1994, pp. 14-15.

mercado¹⁸¹, subrayando más estas últimas) y sobre todo las diferentes inversiones públicas que éstos deseen realizar. Sin embargo, su principal desventaja es que la información disponible es deficiente y en algunos casos, o para los fines de las distintas metodologías, los recursos humanos son escasos y sin una formación adecuada para su implementación, no hay aplicaciones prácticas relevantes¹⁸².

Si se comparan las dos anteriores metodologías con el AB-C, esta última tiene por lo menos dos ventajas por encima de las otras dos: primera, por ser más conocido, y segunda, por tener un marco teórico muy sólido (la economía neoclásica del bienestar y la eficiencia en la asignación de los recursos), dicho marco ha sido ajustado a las imperfecciones del mercado. Aunque también se pueden mencionar sus desventajas. Por ejemplo, la disponibilidad de la información sobre el caso de inversión que se quiera evaluar y del país donde se requiera hacer la evaluación. Además, el AB-C posee conceptos difíciles de estructurar, así como pasos subjetivos y sofisticados; no es objetivo en lo que

¹⁸¹ *Fallas de mercado*: son situaciones en las que, si bien existe un mercado libre-competitivo, no se alcanza la eficiencia social. Esas situaciones pueden derivar de una intervención del Estado “mínima”, que se reduce a garantizar la vigencia de los derechos de propiedad y de libertad de los individuos. Son cuatro las fallas de mercado tradicionales: bienes públicos, externalidades, competencia imperfecta y asimetrías informacionales. *Fallas de Estado*: son situaciones en las que la intervención estatal que intenta corregir fallas de mercado tampoco alcanza la eficiencia, sea porque no las resuelve y por tanto gasta inútilmente recursos públicos, sea porque resuelve derrochando recursos, sea porque genera nuevos estados sociales negativos. En todos los casos, el bienestar público empeora en lugar de mejorar. Existen tres tipos de fallas de gobierno: imperfecciones de la democracia directa, imperfecciones de la democracia representativa y provisión burocrática de bienes y servicios privados. Fernando Bazua, “Fallas de mercado y fallas de Estado en la educación: consideraciones de política pública”, en Franco y Lanzaro (coords.), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Naciones Unidas, 2006, pp. 293-302. Algunos estudios sobre las fallas de gobierno son el de Bleger y Rozenwurcel, quienes analizan las dificultades a las que se enfrentan las pequeñas empresas para acceder a los créditos, debido a la falta de información y la política económica en la República de Argentina. Leonardo Bleger y Guillermo Rozenwurcel, “Financiamiento a las PyMEs y cambio estructural en la Argentina. Un estudio de caso sobre fallas de mercado y problemas de información”, en *Desarrollo Económico*, vol. 40, núm. 157, Argentina, Instituto de Desarrollo Económico y Social, abril-junio, 2000, pp. 45-71.

¹⁸² *Id.*

respecta al cálculo de los precios de cuenta, tratamientos de datos y disponibilidad de información¹⁸³.

Sin embargo, los ajustes que ha tenido el AB-C es lo que hace que no sea una técnica exclusiva del estudio de mercado. Por ejemplo, los economistas ambientales usan métodos de preferencia de estado, como el examen de evaluación de contingencia, el cual provee las bases para la evaluación de mercancías públicas y externalidades no negociadas en el mercado (valores que no se pueden medir de manera simple). También se utilizan modelos hedonistas de evaluación para determinar cuánto están dispuestas a pagar las personas para reducir sus riesgos. Es importante precisar los cuatro conceptos básicos que ayudan a identificar correctamente la medida y la comparación de beneficios-costos: *impactos relevantes*; *monetizar impactos*; *descuento por tiempo y riesgo*, y *elegir entre alternativas políticas*¹⁸⁴.

Identificar impactos relevantes:

En esta fase se identifican los impactos de la política bajo la consideración y categorización de sus costos y beneficios para varios grupos. Clasificar costos y beneficios por varios grupos es la mejor manera para empezar a identificar a los grupos afectados y excluir a aquellos que se considere que no serán afectados.

Monetizando impactos:

Para cuantificar una política en el análisis AB-C es importante regresar a los aportes de Kaldor-Hicks. Estos autores establecieron un criterio que propone: una política debe ser adoptada únicamente si quien gana puede compensar

¹⁸³ *Ibid.*

¹⁸⁴ David L. Weimer, *op. cit.*, 1992, p. 384.

completamente a los perdedores, aunque en realidad no lo haga. En otras palabras, cuando la eficiencia es el único valor relevante, una condición necesaria para adoptar una política es que ésta tenga el potencial para mejorar, según el principio de Pareto¹⁸⁵. La base del criterio de Kaldor-Hicks compara implícitamente la utilidad a través de individuos en términos comunes de medida de dólares o dinero métrico. Además, el criterio provee una buena prueba para determinar si la política puede ser eficiente o una regla completamente aceptable para elegir entre las políticas¹⁸⁶.

Es decir, se puede emplear un sistema de pesos de distribución o simplemente mostrar los beneficios netos de cada una de las partes y dejar que el responsable de la política aplique su propia valoración. Por supuesto, si se emplean pesos de distribución no han de ser necesariamente únicos: los pesos pueden fluctuar entre muchos valores alternativos y proveer sin embargo un veredicto claro sobre un proyecto¹⁸⁷.

El costo de oportunidad y la buena voluntad para pagar son dos conceptos del criterio Kaldor-Hicks que proveen maneras para monetizar o cuantificar costos y beneficios. Los costos de oportunidad de una política se refieren al valor de las oportunidades perdidas, o de lo que se está dispuesto a sacrificar para poner en marcha el proyecto, ante la necesidad de escoger entre opciones alternativas¹⁸⁸. En el concepto de la buena voluntad para pagar, los beneficios son la suma de la cantidad máxima que la gente podría pagar para ganar los resultados que ellos ven como deseables; los costos son la suma de

¹⁸⁵“Si se sigue el principio de Pareto podremos sumar los ingresos netos de todos los individuos implicados y apoyar el proyecto si tales ingresos son positivos sólo cuando se pague una compensación a los perdedores. Pero casi no hay algún caso en que se pueda compensar a todos, y si se aplicara la regla de Pareto nunca se realizarían proyectos”. Richard Layard, *Análisis Costo-Beneficio*, México, FCE, 1978, p.15.

¹⁸⁶ David L. Weimer, *op. cit.*, 1992, p. 388.

¹⁸⁷ Richard Layard, *op. cit.*, 1978, p. 16.

¹⁸⁸ Ernesto Cohen y Rolando Franco, *op. cit.*, 2009, p. 184.

la cantidad máxima que la gente estaría dispuesta a pagar para evitar los resultados que ellos ven como indeseables¹⁸⁹.

Sin embargo, es necesario tener presente que la medición de beneficios no es tan sencilla, debido a que las políticas, al igual que los mercados, presentan desequilibrios. Es decir, construir las medidas plausibles del AB-C en acciones específicas es a menudo muy difícil. En la práctica, los tomadores de decisiones intentan estimar beneficios y costos usando métodos de encuestas o por inferencias del comportamiento de mercado. Ambos acercamientos, sin embargo, son llevados a cabo con dificultad¹⁹⁰. El AB-C presenta tres propuestas: el modelo hedonista de precios; gravámenes de examen y encuestas sobre la actividad.

El modelo hedonista de precios es utilizado por los tomadores de decisiones para aplicar valores a una política y evitar perder los intereses que persiguen en la implementación o no de las políticas. Se considera que el modelo hedonista de precios se desarrolla en un ambiente de riesgo e incertidumbre. Lo anterior porque no existe información exacta ni es tan fácil, como en los mercados financieros, medir los niveles de preferencia de una política¹⁹¹.

De esta manera, el modelo hedonista de precios descompone el precio de un artículo en los componentes separados que determinan el precio. Por ejemplo, el precio de una casa puede depender de su tamaño, la localización y de otros factores. Es posible construir un modelo fragmentando estos factores, aunque un modelo hedonista no divide necesariamente todos los factores que

¹⁸⁹ David L. Weimer, *op. cit.*, 1992, p. 393.

¹⁹⁰ Robert H. Frank, "Why is Cost-Benefit Analysis so controversial?", en *The Journal of Legal Studies*, vol. 29, núm. S2, Chicago, The University of Chicago Press, junio, 2000, pp. 913-930.

¹⁹¹ S. B. Kask y S. A. Maani, "Uncertainty, information, and hedonic pricing", en *Land Economics*, vol. 68, núm. 2, USA, University of Wisconsin Press, mayo, 1992, pp. 170-175.

podrían ser utilizados, sólo los que afectan la utilidad de un comprador. El modelo hedonista de precios ofrece un acercamiento conceptual atractivo, incluso si su aplicabilidad práctica es limitada¹⁹².

Un ejemplo aplicado del método hedonista de precios es el establecido por Kask y Maani¹⁹³. El estudio fue realizado en Auckland, Nueva Zelanda, donde se evaluó la buena voluntad de los consumidores para pagar y evitar el daño de una explosión de un gaseoducto natural de alta presión. Este caso representó un buen ejemplo para estimar precios hedonistas bajo condiciones de incertidumbre¹⁹⁴. El objetivo fue determinar la decisión del consumidor para pagar el valor de una casa, la cual tenía la probabilidad de daño reducida por una posible explosión del gaseoducto. Se estimó el precio hedonista para la autoprotección usando un modelo estadístico que comparó los precios de hogares con sus distintas características, donde existía la probabilidad de daño para cada una de esas características. Las características que se incluyeron fueron:

- La superficie de cubierta
- El número de cuartos de baño
- El número de dormitorios
- El tamaño de la casa

¹⁹² Yoshitsugu Kanemoto, "Hedonic prices and the benefits of public projects", en *Econométrica*, vol. 56, núm. 4, USA, The Econometric Society Stable, Julio, 1988, pp. 981-989.

¹⁹³ S.B Kask y S.A. Maani, *op. cit.*, 1992, p. 178-182.

¹⁹⁴ Otro ejemplo de la utilización del modelo hedonista de precios es el utilizado por Steven Buccola y Yoko Iizuka para determinar el costo y la tecnología en la producción de leche en 1 924 granjas lecheras en Estados Unidos. Los resultados del modelo se utilizaron para dibujar inferencias sobre los efectos de la variación componente del precio de la leche sobre los componentes de esta misma. Steven Buccola y Yoko Iizuka, "Hedonic cost models and the pricing of milk components", en *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 79, núm. 2, USA, Oxford University Press, mayo, 1997, pp. 452-462. También el modelo hedonista de precios fue utilizado para analizar cómo los valores de las propiedades agrícolas incrementaban su valor con una producción a mayor escala, pero con impactos negativos sobre los terrenos debido al aumento de la producción animal. Richard C. Ready y Charles W. Abdalla, "The amenity and disamenity impacts of agriculture: estimates from a hedonic pricing model", en *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 87, núm. 2, USA, Oxford University Press, mayo, 2005, pp. 314-326.

- La calidad de la construcción
- La condición del hogar
- La edad de la casa
- La vista al mar
- El tráfico en el camino
- La variable de la tubería
- El tiempo de venta de la casa

La ecuación que presenta el modelo general del precio de venta es:

$$Ph = f(h, L, t)$$

Donde:

Ph: precio de venta

h: un vector de las características de la casa

L: tubería en la calle

t: tiempo de ser vendida

De la ecuación anterior, la variable tubería (*L*) fue la más importante porque representó la proximidad de ésta al hogar y por consecuencia el riesgo de daño por la explosión del conducto de gas. Una casa situada en la calle de la tubería tiene un valor de 1, y representa el mayor riesgo de daño de una explosión. El coeficiente de esta variable representa, *r*, el nivel de autoprotección que compara ventajas marginales previstas a los costes marginales contemplados en la reducción de probabilidades del daño. El modelo también incluye la época de la venta (*t*) como representación de condiciones del mercado.

Los resultados más destacados de esta evaluación es que a medida que una tubería de gaseoducto estuviera cerca de las casas, disminuía su valor,

pero un porcentaje de los consumidores decidía pagar más para evitar que el riesgo de una explosión afectara su patrimonio. Es decir, se incrementaba el deseo de tener una casa lejos de la tubería de gaseoducto aunque se incrementara su valor monetario. Esta tendencia varió con el tiempo de acuerdo con las condiciones de variación del mercado o del cambio del conjunto de datos.

Las otras dos propuestas del AB-C para estimar beneficios y costos son la evaluación de encuestas, y las encuestas de actividad. La primera se refiere a un acercamiento directo sobre la estimación de los beneficios de las mercancías públicas, es decir, es pedir una muestra a las personas de cuánto estarían dispuestas a pagar por obtener determinados beneficios. La mayor ventaja de esta aproximación es que permite la valoración de las ventajas de una amplia gama de mercancías públicas. La segunda, encuestas de actividad, se refiere a que algunos de los problemas asociados con la opinión de las encuestas se pueden evitar analizando el comportamiento real de las personas. Lo anterior se consigue con la estimación del valor de los sitios donde los individuos recrean sus patrones de comportamiento¹⁹⁵. Sin embargo, una desventaja es que las respuestas en las encuestas sobre el contingente de valuación son también altamente sensibles a cómo se expresan las preguntas y al formato proporcionado para las respuestas¹⁹⁶.

Descuento por tiempo y riesgo:

En este concepto se considera que las políticas tienen efectos en el futuro. Los costos y beneficios se acrecientan en diferentes periodos de tiempo y por eso éstos se deben descontar a sus valores actuales. Cuando el tomador de

¹⁹⁵ David L. Weimer, *op. cit.*, 1992, pp. 396-397.

¹⁹⁶ Robert H. Frank, *op. cit.*, 2000, p. 918.

decisiones expresa la incertidumbre sobre los costos y beneficios, en términos de contactos y sus probabilidades, se pueden calcular ventajas netas previstas. Lo anterior tiene como consecuencia que la adopción de políticas que contengan los beneficios netos llevará generalmente a la eficiencia que se busca.

Elegir entre políticas:

Si después de descontar apropiadamente tiempo y riesgo, la política ofrece beneficios netos positivos y si se satisface el criterio de Kaldor-Hicks ésta debe ser adoptada.

Considerando los planteamientos del método de AB-C, la etapa de monetizar los impactos es la más importante para la evaluación de una política. En esta etapa se debe considerar que las decisiones que se toman, por ejemplo en una reforma política, generalmente no cuentan con información completa, es decir, no son mercados perfectos. Por eso, para medir los beneficios y costos políticos de la reforma política, se emplean pesos de distribución que no han de ser necesariamente únicos.

En este trabajo, las propuestas *Gravámenes de examen* y *Encuestas sobre la actividad* se descartan porque la investigación no se apoya en encuestas, algo que es primordial en estas dos opciones de cálculo beneficio-costos. Tampoco se puede utilizar el *Método Hedonista de Precios* porque no se posee la información necesaria para convertir la incertidumbre imperante en valores nominales¹⁹⁷.

¹⁹⁷ No se utilizaron estas metodologías porque no se pudo realizar una conversión monetaria de los factores. Las causas fueron el tiempo. Los actores que podrían haber reportado información están inmersos en el proceso electoral (en México se lleva a cabo el proceso electoral para elegir presidente de la república). Este contexto los limita a proporcionar información sobre el tema de la reforma política.

Método cualitativo por puntos.

Una aproximación al análisis AB-C se realiza mediante la propuesta presentada por Baca Urbina: el *método cualitativo por puntos*. Éste permite medir beneficios y costos para ubicar proyectos de inversión acordes a las necesidades e intereses del evaluador. Es una valoración subjetiva que se adapta a la evaluación de AB-C. El proceso de medición se lleva a cabo por la asignación de un valor cuantitativo a los factores que se consideran relevantes para su análisis. Esto conduce a una comparación cuantitativa de diferentes niveles de beneficios y costos para cada actor participante. En esta investigación, las ponderaciones y el punteo que se dio a los diferentes factores se constituyen en función de una revisión periódica y hemerográfica para acercarse a la función de utilidad de cada agente o cada grupo político.

Sin embargo, los tomadores de decisiones deben considerar lo preciso que requiere ser la asignación de valores a los factores. De ahí que su desventaja sea que tanto el peso asignado, como la calificación que se otorga a cada factor relevante, dependen exclusivamente del evaluador¹⁹⁸. Pero ante la necesidad de tomar decisiones de manera efectiva, en temas relevantes de interés social o privado, el *método cualitativo por punto* resulta ser una herramienta importante para generar información necesaria para tomar decisiones con un bajo nivel de riesgo.

Es necesario mencionar que el *método cualitativo por puntos* es una alternativa al Teorema de imposibilidad de Kenneth Arrow¹⁹⁹, el cual también

¹⁹⁸Gabriel Baca Urbina, *Evaluación de proyectos*, México, Mc Graw Hill, 2006, pp. 108.

¹⁹⁹ Arrow menciona que si los valores individuales pueden ser afectados por el método de elección social, se vuelve mucho más difícil elegir entre una alternativa u otra. Es decir, si se sigue la tradicional identificación de la racionalidad individual para conseguir objetivos, no se puede lograr un máximo social porque no todas las partes involucrada quedan satisfechas. Asimismo alude a que la elección de dos alternativas para la

soluciona situaciones de elección social. Éste teorema menciona que cuando existen varios actores políticos con diferentes alternativas para dar solución a un mismo problema, no es posible ponderarlas de tal manera que todos los individuos queden satisfechos. Esto a pesar de que cada una de las alternativas sean muy plausibles y deseables. Asimismo, el teorema plantea que si se logra un mecanismo de decisión satisfactoria se deberá al caso del “dictador”, lo que significa que todas las ordenaciones sociales son las ordenaciones de un individuo²⁰⁰.

Considerando que en esta investigación se utiliza la racionalidad limitada para analizar cómo se conforman las instituciones, es poco probable que un solo individuo o grupo político imponga sus intereses por encima de los demás. Es por eso que el *método cualitativo por puntos* es viable para ponderar factores relevantes de una elección social.

El procedimiento para jerarquizar los factores cualitativos es el siguiente:

1. Desarrollar una lista de factores relevantes.
2. Asignar un peso a cada factor para indicar su importancia relativa (los pesos deben sumar 1.00), y el peso asignado dependerá exclusivamente de los criterios del evaluador (en función de la utilidad construida con elementos hemerográficos).
3. Asignar una escala común de eficacia a cada factor (de 0 a 10).
4. Calificar a cada sitio potencial de acuerdo con la escala de eficacia designada y multiplicar la calificación por el peso asignado.

producción de determinados servicios públicos es un acto arbitrario, y esta arbitrariedad se refleja finalmente en el fracaso de la función de bienestar social implícito para satisfacer una de las condiciones establecidas. Kenneth Joseph, Arrow, *Social choice and individual values*, Massachusetts, John Wiley & Sons, Inc. 1978, pp. 2-33.

²⁰⁰ Hal R. Varian, *Microeconomía Intermedia. Un enfoque Moderno*, Barcelona, Antoni Bosch editor, 1994, pp. 557-558.

5. Sumar la puntuación de cada sitio y elegir el de la máxima puntuación²⁰¹.

En esta investigación la asignación de valores se realiza para cada actor y grupo de actores políticos mediante un ejercicio que supone actores racionales que asignan calificación a los impactos relevantes de los factores (ver anexo 1)²⁰².

3.2 Aplicación de la metodología Beneficio-Costo

Los *impactos relevantes* que se consideran de la reforma política son cada una de las propuestas del Gobierno Federal, el PRI y el bloque PRD-PT-C (ver anexo 2)²⁰³.

- Se asignan valores a cada propuesta (factor relevante) de reforma política (*peso asignado*), donde el valor máximo es 1, el cual representa el mayor beneficio a la sociedad.
- A cada actor político se le asigna una calificación de 1 a 10, donde 10 (la calificación se obtiene de acuerdo a la sumatoria de cuatro criterios, ver anexo 1) es el máximo beneficio que le representa cada una de las propuestas de reforma política (**B** representa los beneficios y **C** los costos).
- Lo anterior se multiplica con el *peso asignado* y se obtiene la *calificación ponderada*. Esto se repite con las tres propuestas de reforma política de cada uno de los actores políticos.
- La fórmula con la que se comprueba cuál de las tres propuestas es socialmente más aceptable es:

²⁰¹ Gabriel Baca, *op. cit.*, 2006, p. 107-108.

²⁰² La calificación se obtiene de acuerdo con la sumatoria de cuatro criterios que se obtienen a través de medios indirectos.

²⁰³ En el anexo 2 se presenta el Análisis Beneficio-Costo de cada propuesta de reforma política por actor participante: Gobierno Federal, PRI y el bloque PRD-PT-C.

$$B/C = \frac{\sum^5 B_i}{\sum^5 C_i}$$

Donde:

B/C = es la razón Beneficio/Costo

\sum^5 = suma de los beneficios y costos.

B_i = los beneficios de cada actor respecto a las propuestas de reforma política, donde i es cada uno de los cinco actores políticos. $i = 1, 2, 3, 4, 5$.

C_i = los costos de cada actor respecto a las propuestas de reforma política, donde i es cada uno de los cinco actores políticos. $i = 1, 2, 3, 4, 5$.

Propuestas de Reforma Política del Ejecutivo Federal

		Ejecutivo				Partidos Políticos				Sociedad				Poder Legislativo				Gobernadores				
		B		C		B		C		B		C		B		C		B		C		
Factor relevante	Peso Asignado	Califi.	Califi. Ponde.	Califi.	Califi. Ponde.	Califi.	Califi. Ponde.	Califi.	Califi. Ponde.	Califi.	Califi. Ponde.	Califi.	Califi. Ponde.	Califi.	Califi. Ponde.	Califi.	Califi. Ponde.	Califi.	Califi. Ponde.	Califi.	Califi. Ponde.	
1	Reelección legislativa hasta por doce años para senadores, diputados federales y locales.	0.13	2.5	0.325	5	0.65	2.5	0.325	5	0.65	7.5	0.975	0	0	5	0.65	0	0	2.5	0.325	5	0.65
2	Reelección municipal hasta por doce años	0.1	2.5	0.25	5	0.5	2.5	0.25	5	0.5	7.5	0.75	0	0	5	0.5	0	0	2.5	0.25	5	0.5
3	Reducción de la Cámara de Diputados a 400 miembros (240 de mayoría relativa y 160 de representación proporcional) y la Cámara de Senadores a 96 miembros.	0.2	7.5	1.5	0	0	2.5	0.5	5	1	7.5	1.5	0	0	7.5	1.5	0	0	2.5	0.5	5	1
4	Segunda vuelta en la elección presidencial en caso de que ningún candidato obtenga el 51 por ciento de los votos, con elecciones legislativas en la segunda vuelta.	0.1	7.5	0.75	0	0	2.5	0.25	0	0	5	0.5	0	0	5	0.5	0	0	0	0	0	0
5	Aumentar del 2 al 4 por ciento la proporción de votos a los partidos para mantener el registro.	0.1	5	0.5	2.5	0.25	0	0	7.5	0.75	0	0	7.5	0.75	0	0	7.5	0.75	0	0	0	0
6	Candidaturas independientes a todos los cargos de elección popular y con el aval del 1 por ciento del padrón de la demarcación correspondiente.	0.11	2.5	0.275	5	0.55	2.5	0.275	5	0.55	7.5	0.825	0	0	7.5	0.825	0	0	2.5	0.275	5	0.55
7	Iniciativa ciudadana con el respaldo del 0.1 por ciento del padrón electoral nacional.	0.14	2.5	0.35	5	0.049	2.5	0.35	5	0.7	7.5	1.05	0	0	2.5	0.35	5	0.7	2.5	0.35	5	0.7
8	Facultad de iniciativa a la SCJN en materias del Poder Judicial	0.03	0	0	7.5	0.225	0	0	7.5	0.225	0	0	2.5	0.075	0	0	7.5	0.225	0	0	7.5	0.225

9	Iniciativa preferente al Ejecutivo. Máximo dos al inicio de cada periodo ordinario de cada año de la Legislatura; afirmativa ficta en caso de no pronunciamiento del Congreso al término del periodo y con referéndum si son reformas constitucionales.	0.05	5	0.25	2.5	0.125	0	0	7.5	0.375	0	0	2.5	0.125	0	0	7.5	0.375	0	0	7.5	0.375
10	Facultad del Ejecutivo Federal para observar, parcial o totalmente, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos.	0.04	5	0.2	2.5	0.1	0	0	7.5	0.3	0	0	2.5	0.1	0	0	7.5	0.3	0	0	0	0
Suma		1		4.4		2.449		1.95		5.05		5.6		1.05		4.325		2.35		1.7		4

$$B/C_1 = \frac{\sum^5 B_i}{\sum^5 C_i}$$

$$B/C_1 = \frac{4.4+1.95+5.6+4.325+1.7}{2.449+5.05+1.05+2.35+4} = \frac{17.975}{14.899} = 1.2064$$

$$B/C_1 = 1.2064$$

Propuestas de Reforma Política PRI

Ejecutivo

Partidos Políticos

Sociedad

Poder Legislativo

Gobernadores

	Factor relevante	Peso Asignado	Ejecutivo		Partidos Políticos		Sociedad		Poder Legislativo		Gobernadores											
			B	C	B	C	B	C	B	C	B	C										
			Califi.	Califi. Ponde.	Califi.	Califi. Ponde.	Califi.	Califi. Ponde.	Califi.	Califi. Ponde.	Califi.	Califi. Ponde.	Califi.	Califi. Ponde.	Califi.	Califi. Ponde.	Califi.	Califi. Ponde.	Califi.	Califi. Ponde.	Califi.	Califi. Ponde.
1	Reelección de diputados federales y Senadores.	0.28	2.5	0.7	5	1.4	2.5	0.7	5	1.4	7.5	2.1	0	0	7.5	2.1	0	0	0	0	0	0
2	Incrementar el periodo de los gobiernos municipales de tres a cuatro años.	0.18	0	0	5	0.9	5	0.9	2.5	0.45	0	0	5	0.9	0	0	5	0.9	5	0.9	2.5	0.45
3	Cámara de Senadores: reducción de las cámaras legislativas igual a la iniciativa presidencial.	0.25	7.5	1.875	0	0	2.5	0.625	5	1.25	7.5	1.875	0	0	5	1.25	0	0	2.5	0.625	5	1.25
4	Cámara de Diputados desaparición de la cláusula contenida en el artículo 54, que impide la sobrerrepresentación.	0.01	5	0.05	2.5	0.025	5	0.05	2.5	0.025	0	0	7.5	0.075	0	0	7.5	0.075	5	0.05	2.5	0.025
5	Consulta popular con el 2 por ciento del padrón o 2/3 de ambas cámaras: se excluyen las materias electoral y fiscal.	0.19	2.5	0.475	5	0.95	2.5	0.475	5	0.95	7.5	1.425	0	0	2.5	0.475	5	0.95	2.5	0.475	5	0.95
6	Iniciativa preferente al Ejecutivo Federal, se oponen a la afirmativa ficta	0.04	0	0	7.5	0.3	5	0.2	2.5	0.1	0	0	5	0.2	5	0.2	2.5	0.1	0	0	0	0
7	Se rechaza el veto parcial. En caso de que la Ley de Ingresos y el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación no sean aprobados en el plazo previsto, las determinaciones legales del año anterior continuarán vigentes una hasta una nueva aprobación.	0.05	0	0	7.5	0.375	2.5	0.125	5	0.25	0	0	5	0.25	5	0.25	2.5	0.125	0	0	0	0
Suma		1		3.1		3.95		3.075		4.425		5.4		1.425		4.275		2.15		2.05		2.675

$$B/C_2 = \frac{\sum^5 B_i}{\sum^5 C_i}$$

$$B/C_2 = \frac{3.1+3.075+5.4+4.275+2.05}{3.95+4.425+1.425+2.15+2.675} = \frac{17.9}{14.625} = 1.2239$$

$$B/C_2 = 1.2239$$

Propuestas de Reforma Política del bloque PRD-PT-C

		Ejecutivo				Partidos Políticos				Sociedad				Poder Legislativo				Gobernadores			
		B		C		B		C		B		C		B		C		B		C	
Factor relevante	Peso Asignado	Califi.	Califi. Ponde.	Califi.	Califi. Ponde.	Califi.	Califi. Ponde.	Califi.	Califi. Ponde.	Califi.	Califi. Ponde.	Califi.	Califi. Ponde.	Califi.	Califi. Ponde.	Califi.	Califi. Ponde.	Califi.	Califi. Ponde.	Califi.	Califi. Ponde.
1	Reducción de las Cámaras: Propone mantener el número de legisladores y adoptar un sistema de representación proporcional pura para ambas cámaras.	0	0	7.5	0.75	5	0.5	0	0	0	0	7.5	0.75	0	0	5	0.5	2.5	0.25	0	0
2	Candidaturas independientes sólo para elección de presidente, diputados y senadores. Aval del 1 por ciento de padrón electoral. Recursos asignados igual al de los partidos.	2.5	0.875	5	1.75	2.5	0.875	5	1.75	7.5	2.625	0	0	7.5	2.625	0	0	0	0	0	0
3	Se propone cuatro figuras de participación ciudadana: referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación de mandato.	2.5	0.875	5	1.75	2.5	0.875	5	1.75	7.5	2.625	0	0	7.5	2.625	0	0	2.5	0.875	5	1.75
4	Iniciativa preferente del presidente, pero no tendrá carácter en materia electoral, de partidos políticos y seguridad nacional. No se incluye afirmativa ficta.	0	0	5	0.5	5	0.5	2.5	0.25	0	0	0	0	5	0.5	2.5	0.25	0	0	0	0
5	Observaciones del Presidente al Presupuesto de Egresos. Se rechaza el veto parcial, éste se superará por mayoría relativa. El pdte. de la Cámara de Diputados podrá publicar el decreto si no se cumplen los tiempos de revisión y votación.	0	0	5	0.5	5	0.5	2.5	0.25	0	0	0	0	5	0.5	2.5	0.25	0	0	0	0
Suma		1	1.75	5.25	0.75	3.25	0.375	4	0.4	5.25	0.75	0.75	0.075	6.25	0.75	1	0.125	1.125	0.125	1.75	0.175

$$B/C_3 = \frac{\sum^5 B_i}{\sum^5 C_i}$$

$$B/C_3 = \frac{1.75+3.25+5.25+6.25+1.125}{5.25+4+.75+1+1.75} = \frac{17.625}{12.75} = 1.3823$$

$$B/C_3 = 1.3823$$

Indicador General de Beneficios/Costos

De acuerdo con los cálculos realizados, los tres actores (Gobierno Federal, PRI y el bloque PRD-PT-C) tienen diferentes costos con sus propuestas de reforma política.

INDICADOR GENERAL B/C REFORMA POLÍTICA

	Costos Sociales		Beneficios Sociales
	Gobierno Federal	PRI	PRD-PT-C
Beneficio/Costo	1.2064	1.2239	1.3823

La propuesta que tiene el valor máximo es la del bloque PRD-PT-C, le sigue la del PRI y por último la del Gobierno Federal. De esta manera, la propuesta de reforma política del bloque PRD-PT-C ofrece mayores *beneficios netos positivos* para la sociedad. La propuesta que ofrece menores beneficios sociales es la del Gobierno Federal.

En el siguiente cuadro se presentan las iniciativas aprobadas y rechazadas por la Cámara de Diputados el 19 de abril de 2012.

Iniciativa aprobada	Iniciativa rechazada
Iniciativa ciudadana	
Candidaturas Independientes	La reelección consecutiva de legisladores.
Consulta popular	Observaciones del Ejecutivo al Presupuesto de Egresos.
Iniciativa preferente del Presidente	

En el siguiente cuadro se muestra que los Beneficios y Costos de las iniciativas aprobadas en la Cámara de Diputados el 19 de abril de 2012 no son rentables si se comparan con las tres propuestas presentadas anteriormente. Los actores con más costos son: Ejecutivo, Partidos Políticos, Poder Legislativo y los Gobernadores. El actor sociedad es el que más se beneficia.

Iniciativas de Reforma Política aprobadas por la Cámara de Diputados

		Ejecutivo				Partidos Políticos				Sociedad				Poder Legislativo				Gobernadores			
Factor relevante	Peso Asignado	B		C		B		C		B		C		B		C		B		C	
		Califi.	Califi. Ponde.	Califi.	Califi. Ponde.	Califi.	Califi. Ponde.	Califi.	Califi. Ponde.	Califi.	Califi. Ponde.	Califi.	Califi. Ponde.	Califi.	Califi. Ponde.	Califi.	Califi. Ponde.	Califi.	Califi. Ponde.	Califi.	Califi. Ponde.
Iniciativa ciudadana	0.3	2.5	0.75	5	1.5	2.5	0.75	5	1.5	7.5	2.25	0	0	7.5	2.25	0	0	2.5	0.75	5	1.5
Candidaturas Independientes	0.3	2.5	0.875	5	1.75	2.5	0.875	5	1.75	7.5	2.25	0	0	2.5	0.75	5	1.5	2.5	0.75	5	1.5
Iniciativa preferente del Presidente	0.1	5	0.15	2.5	0.75	0	0	7.5	2.25	0	0	0	0	0	0	7.5	0.75	0	0	0	0
Consulta popular	0.3	2.5	0.75	5	1.5	2.5	0.75	5	1.5	7.5	2.25	0	0	2.5	0.75	5	1.5	2.5	0.75	5	1.5
Suma	1		2.525		5.5		2.375		7		6.75		0		3.75		3.75		2.25		4.5

$$B/C = \frac{\sum^5 B_i}{\sum^5 C_i}$$

$$B/C = \frac{2.525+2.375+6.75+3.75+2.25}{5.5+7+0+3.75+4.5} = \frac{17.65}{20.75} = 0.8506$$

$$B/C = 0.8506$$

La aprobación de las instituciones (iniciativa ciudadana, candidaturas independientes y la consulta popular) empodera a la ciudadanía y disminuye el poder político de los demás actores. Pero el hecho de que la Reforma Política no fuera aprobada totalmente y que existan fuertes restricciones para las instituciones creadas, deja entrever que los actores políticos que controlan la autoridad pública desean que las nuevas reglas no funcionen adecuadamente.

3.3 La aprobación parcial de la reforma política 2009-2010 y su repercusión en la calidad del régimen democrático

El proyecto de reforma política que el Senado de la República envió a la Cámara de Diputados incluía: *iniciativa ciudadana*, *candidaturas independientes*, *consulta popular* y *reelección legislativa*. En la Cámara de Diputados sólo se aprobaron la *iniciativa ciudadana* y las *candidaturas independientes*, se rechazaron la *consulta popular* y la *reelección legislativa*. Ante lo limitado que resultó el proyecto de reforma política votado en la cámara baja, los senadores decidieron regresar su proyecto original a sus homólogos diputados²⁰⁴.

De esta manera, los diputados nuevamente votaron e incluyeron en la aprobación la *consulta popular*, rechazando la *reelección legislativa*. No obstante las posturas encontradas entre los actores políticos, quedaron claras las dificultades que existen en México para realizar reformas de fondo en el marco institucional²⁰⁵. Esto, a pesar de que la evaluación Beneficio-Costo comprobó que la iniciativa de reforma política presentada por el bloque PRD-

²⁰⁴El senador perredista Pablo Gómez criticó la votación en la Cámara de Diputados: “Se trata de una miscelánea y no una reforma al sistema político de la Constitución que nos dote de un andamiaje institucional nuevo más democrático de una República participativa, de una transparencia de la acción de los poderes públicos y de unos nuevos derechos para los ciudadanos”. Por su parte los senadores del PAN, Alejandro Zapata Perogordo y Ramón Galindo, mencionaron: “Nunca creímos que la Cámara de Diputados iba a rechazar esas alternativas [...] no puede quedar trastocada la consulta popular y menos aún el derecho de los ciudadanos a poder manifestarse en temas trascendentes para el país”. Jenaro Villamil, “Revive Senado reelección y candidaturas independientes”, en *Proceso* en línea [<http://www.proceso.com.mx/?p=291179>], consultado el 13 de diciembre de 2011.

²⁰⁵La fracción parlamentaria del PAN dijo que la bancada del PRI “impidió la posibilidad de mejorar el trabajo legislativo al evitar la reelección legislativa”. El diputado priista Humberto Benítez Treviño declaró que la reelección legislativa “abre el camino a la dictadura”. Por su parte, el legislador del PT, Jaime Cárdenas García, manifestó sobre la reforma política aprobada: “No es el proyecto que la población demandaba, ni tampoco se merece una incipiente, pueril y débil reforma política”. El dictamen aprobado de la Reforma Política se envió a los estados para que le den el visto bueno. Se requiere la aprobación de la mayoría de los congresos locales para su aprobación constitucional. “Diputados aprueban Reforma Política sin reelección legislativa ni revocación de mandato”, en *Animal Político*, en línea [<http://www.animalpolitico.com/2012/04/diputados-aprueban-reforma-politica-sin-reeleccion-legislativa/>], consultado el 19 de abril de 2012.

PT-C es la socialmente más rentable. Es decir, se fortalecería el vínculo entre la ciudadanía y el sistema político; se consolidarían las instituciones, se mejoraría el arreglo institucional, y se lograría el empoderamiento de la ciudadanía. Pero ante las restricciones de las nuevas reglas formales del marco institucional y el rechazo a la *reelección legislativa*, está claro que los actores que controlan la autoridad pública no desean perder el poder y la influencia política que tienen sobre la sociedad.

De lo anteriormente expuesto y de acuerdo con la teoría utilizada, los datos arrojan que la reforma política 2009-2010 no se aprobó totalmente porque los partidos políticos no buscan incrementar la participación ciudadana, sino proteger sus intereses políticos.

La *iniciativa ciudadana*, las *candidaturas independientes*, la *consulta popular* y la *reelección legislativa* significan la creación de nuevas instituciones. Estas nuevas instituciones promueven ciertos comportamientos de la clase política, imponen ciertos límites a los partidos políticos y dan poder político a la ciudadanía. Estos cambios institucionales obligan a los partidos políticos a una mayor rendición de cuentas y sobre todo a abrir el juego político (*political prime movers*) a un actor más, que, en este caso, es la sociedad.

La *iniciativa ciudadana* reduce la exclusividad del presidente y de los legisladores para presentar iniciativas de ley. Las *candidaturas independientes* representan mayor competencia política para los puestos de elección popular, un actor político más con recursos públicos que podrá competir y arrebatar el monopolio del poder exclusivo de los partidos. La *consulta popular* faculta a la sociedad para confrontar las decisiones gubernamentales o legislativas.

En lo que se refiere a la *reelección legislativa* no se aprobó porque significaría la mayor pérdida de poder político de los partidos. Es decir, disminuiría el control de éstos sobre sus cuadros legislativos, debido a que los diputados y senadores tendrían más lealtad con su electorado en detrimento de la que se tiene con los líderes de los partidos políticos. Sin embargo, la preocupación porque sus electores los reelijan se debe a que “en el mundo real los legisladores [...] valoran sus ingresos, la política, el poder, el status y cualquier cantidad de cosas que la reelección les permitiría obtener”²⁰⁶.

Asimismo, la reforma política 2009-2010 no se aprobó completamente porque, usando una analogía económica, las personas (en este caso partidos políticos-sociedad) no entran en relaciones de intercambio cuando saben que las dejarían en peores condiciones. En cambio, en política sí puede ocurrir porque quien controla la autoridad pública —en éste caso los partidos políticos— puede forzar a que la sociedad así lo haga, mediante la creación de instituciones. Por eso, si se va a analizar por qué las instituciones políticas tienen la apariencia que tienen y actúan como lo hacen, es necesario poner atención a los intereses que tratan de servir y, por ende, a los roles que desempeñan los distintos actores²⁰⁷.

En el caso de la reforma política 2009-2010, los partidos políticos no descartaron la posibilidad de que se aprobara totalmente. Crear leyes es su labor, pero al llevar a cabo los cambios institucionales, los actores políticos decidieron cómo se daría la creación de nuevas instituciones en México. Lo anterior se efectuó “abriendo el proceso de vigilancia para permitir mayor control —mediante leyes, exigencia de informes detallados, disposiciones legislativas de veto (redactadas con base en la constitución) y otras

²⁰⁶Terry Moe, *op. cit.*, 1990, pp. 231-232.

²⁰⁷Terry Moe, *op. cit.*, 1990, p. 232.

similares—”²⁰⁸. El objetivo: evitar que las nuevas reglas funcionen adecuadamente. Por ejemplo, si se desea llevar a cabo una *consulta popular* se requiere, al menos, 2% de los inscritos en la lista nominal de electores (1 millón 589 mil 174 ciudadanos)²⁰⁹. Si se realiza la consulta popular, deberá alcanzar al menos una participación de 40% de la lista nominal de electores (31 millones 783 mil 494 ciudadanos) para que sea vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo y para las autoridades competente. Requisitos muy difíciles de cumplir.

En términos democráticos, la jerarquía de la autoridad pública se encuentra en el “pueblo”, que es soberano, y los legisladores, sus representantes; entonces, lo único que tiene sentido es que el electorado sea el actor principal y los legisladores sus agentes. El “problema fundamental” es el electorado tratando de ejercer control sobre los legisladores; aun cuando los ciudadanos son nominalmente superiores en esta jerarquía, los legisladores son quienes ocupan el cargo público y tienen el derecho a redactar leyes (por eso los legisladores en la Cámara de Diputados decidieron qué aprobar y qué no de la reforma política 2009-2010). Su papel, en tanto agentes, es ejercer la autoridad pública, respaldados por el poder policial del Estado —para decir a sus principales qué pueden hacer.

La autoridad pública está en manos de los agentes y debido a que tienen un cierto grado de autonomía, pueden utilizar su autoridad para estructurar el comportamiento de sus principales, que no son libres para dejar la relación. Esto es algo mucho más grave que simplemente un

²⁰⁸ *Idem*,

²⁰⁹ La lista nominal más actual dada a conocer por el IFE hasta la fecha de la realización, mayo de 2012, de la investigación es de 79, 458,735 ciudadanos, “Podrán votar más de 79 millones de mexicanos, informa el IFE”, en *Milenio*, en línea

[<http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/7d7faf30c77ed1b745b449f6c423abad>], consultado el 25 de mayo de 2012.

comportamiento de desentendimiento. Los agentes están a cargo estableciendo la estructura, ejerciendo el control, tomando medidas para asegurar que el principal cumpla sus deseos. Los papeles se invierten²¹⁰.

Los más beneficiados del cambio parcial del marco institucional

El PRI

Al rechazar la reelección legislativa, el PRI ganó la oportunidad de seguir manteniendo el control de sus legisladores en ambas cámaras, en las cuales es mayoría. Ante la posibilidad de ganar la elección presidencial el 1 de julio de 2012 se encontraría con nuevas reglas formales en el marco institucional, donde la sociedad tiene mayor participación política. Sin embargo, esto se previó y las restricciones a las nuevas reglas formales evitan que el poder político se vea mermado en demasía.

Las restricciones impuestas y el rechazo a la reelección legislativa se explica porque los cambios institucionales no favorecen al grupo político que representa a Enrique Peña Nieto (candidato presidencial del PRI, puntero en las preferencias electorales)²¹¹ en la Cámara de Diputados²¹². El grupo político al que se hace mención prefería mantener las instituciones actuales y gobernar con éstas antes que enfrentarse a la incertidumbre de los cambios

²¹⁰ Terry Moe, *op. cit.*, 1990, p. 233.

²¹¹ La encuesta realizada por BGC-Excelsior entre el 19 y 25 de abril arrojó como resultado que Enrique Peña Nieto tenía 47% de las intenciones efectivas de voto; Josefina Vázquez Mota 28% y Andrés Manuel López Obrador, candidato de la izquierda, 23%. “Enrique Peña Nieto mantiene amplia ventaja”, en *Excelsior*, México, 30 de abril de 2012, en línea [<http://colorelectoral.excelsior.com.mx/nota/q/830478>].

²¹² Los legisladores de esta cámara más cercanos a EPN son: Francisco Rojas Gutiérrez, jefe de la bancada del PRI; Emilio Chuayffet Chemor (ex gobernador del Estado de México), presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados; Alfonso Navarrete Prida (relevó a Luis Videgaray, quién es Coordinador General de la Campaña de EPN, antes lo fue de la campaña de Eruviel Ávila, sucesor de EPN en el gobierno del Estado de México), Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (se mencionan sólo a tres porque dentro de la estructura de la Cámara de Diputados son los puestos de mayor relevancia). En la estructura del PRI, hasta el 3 de noviembre de 2012, Humberto Moreira, presidente nacional del PRI, era el más cercano colaborador de EPN. Humberto Moreira renunció a la dirigencia por la presión mediática del endeudamiento del estado de Coahuila en el periodo en el que fue gobernador.

institucionales. En cambio, el grupo de Manlio Fabio Beltrones²¹³, que es mayoría en la Cámara de Senadores, propuso la mayor cantidad de cambios institucionales, sabiendo que no sería el candidato presidencial del PRI, pues, al tomar esa postura, esto reeditaría en su capital político²¹⁴.

El Gobierno Federal

De las iniciativas presentadas por el Gobierno Federal, se aprobaron tres: la iniciativa ciudadana, las candidaturas independientes y la iniciativa preferente del Presidente. Es decir, el Gobierno Federal consiguió su objetivo: lograr que los legisladores aprobaran el mayor número de iniciativas de ley. El marco institucional se modificó y los próximos gobiernos presidenciales tendrán que gobernar con nuevas reglas formales que afectan de alguna manera el poder político de los partidos.

El bloque PRD-PT-C

El bloque de partidos de izquierda se benefició al no aprobarse la iniciativas que eliminaba legisladores plurinominales (este mecanismo fue creado

²¹³ Manlio Fabio Beltrones (MFB), senador y quien tiene bajo su influencia a la mayoría de los legisladores priistas en esa cámara. Entre ellos Pedro Joaquín Coldwell, quien asumió la dirigencia nacional del PRI, después de la renuncia de Humberto Moreira. Uno de los cambios más importantes de la nueva dirigencia priista fue la anulación de la alianza con el Partido Nueva Alianza (PANAL) formalizada el 17 de noviembre de 2011, “Enrique Peña Nieto rompe alianza con Elba Esther Gordillo”, en *Excélsior*, 21 de enero de 2012, México, Distrito Federal. De esta manera, MFB se hizo del control del PRI, debido a que el nuevo presidente nacional del partido, Pedro Joaquín Coldwell, anunció la renovación de todos los cuadros al interior de la estructura del partido (Secretarías de Organización, Operación Política, Elecciones, Finanzas, Administración, Vinculación Política, Acción Indígena, Personas con Discapacidad y la Secretaría Adjunta a la Presidencia del CEN, en esta última el cargo es ocupado por Sylvana Beltrones, hija de MFB), “Coldwell anuncia cambio total en el CEN del PRI”, *El Universal*, 18 de enero de 2012, México, Distrito Federal.

²¹⁴ El discurso que el PRI ha manejado mientras ha sido oposición política y no gobierno es el de un “Nuevo PRI”. Manlio Fabio Beltrones es de los priistas que ha dado un salto cualitativo en este sentido, al menos en su discurso político es lo que proyecta, sobre todo si se considera que él perteneció a lo más criticado del priismo (Diputado Federal en 1982; Pdte. del PRI en Sonora en 1985; Senador por Sonora en 1988; Gobernador de Sonora de 1991-1997) de la segunda mitad siglo XX. Con este contexto, Manlio Fabio Beltrones estaba consciente de que en un México democrático era necesario cambiar su imagen a la de un político moderno con visión de estadista; por eso, sabiendo de su liderazgo en la Cámara de Senadores, promovió la iniciativa de reforma política que buscaba abrir el juego político y quitar poder a los partidos buscando mayor participación ciudadana. Al final su imagen de político reformista se fortaleció.

precisamente para que existiera mayor pluralidad política). Asimismo, la iniciativa ciudadana y la consulta popular podrían utilizarlas para movilizar a sus bases ciudadanas y llevar temas, aunque restringidos, a la agenda política.

Lo planteado indica que el *status quo* institucional establecido conviene a los partidos políticos. Este contexto, en el que los grupos de interés²¹⁵ —en este caso los partidos políticos— no desean modificar, o modifican sólo parcialmente, las reglas tiene como consecuencia que se dé un *equilibrio perverso*²¹⁶, el cual es inadecuado pero mantiene instituciones durables y no genera tantos costos para el poder político de los partidos. Esto quiere decir que los partidos políticos no llevan a cabo reformas importantes, aunque socialmente sean muy rentables, como la iniciativa del bloque de los partidos PRD-PT-C, porque asumen que pueden seguir beneficiándose del entramado institucional predominante.

De esta manera, las reformas se vuelven complicadas o imposibles, debido al mayor poder que poseen quienes se benefician hoy de las instituciones, las cuales llevan a un equilibrio inadecuado, en términos de crecimiento, respecto del menor poder que detentan quienes serían los potenciales beneficiarios del cambio²¹⁷ —en este caso la sociedad—. En

²¹⁵ Por grupo de interés se entiende todas aquellas agrupaciones, constituidas por organizaciones o individuos, que tienen como objetivo influir en las decisiones de los poderes públicos, con la finalidad de satisfacer sus intereses y agregar sus demandas en las políticas estatales. Para lograr lo anterior, los grupos de interés algunas veces influirán con base en la política de la persuasión y muchas otras ocasiones a través de la presión. Lorenzo Arrieta Ceniceros y Edgar R. González Castillo, “La nueva institucionalidad de la Cámara de Diputados. Negociaciones de los parlamentarios con los grupos de interés”, en R. Espinoza y J. Weldon (coords.), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007, p. 71.

²¹⁶ El término es de Carlos Elizondo Mayer-Serra. Argumenta que los grupos de interés (partidos políticos, sindicatos y empresarios) usan su poder para obstaculizar reformas legales que les afectarían negativamente. Por ejemplo, no se ha llevado a cabo la reforma laboral para no afectar a los líderes sindicales, puntal del PRI. “Perverse equilibria: unsuitable but durable institutions”, en S. Levy y M. Walton (eds.), *No Growth without equity? Inequality, Interests and Competition in Mexico*, Washington D.C., Palgrave Macmillan/World Bank, 2009, pp. 157-159.

²¹⁷ Carlos Elizondo Mayer-Serra, *Por eso estamos como estamos, la economía política de un crecimiento mediocre*, México, Debate, 2011, p. 47.

México, los partidos políticos se han acomodado a este entorno y han ganado con él. Incluso el PRD, que en el discurso es el más opuesto a los privilegios, ha optado muchas veces por no confrontar, más allá de la retórica²¹⁸, ciertos intereses. Por ejemplo, la aprobación por unanimidad de la *Ley Televisa*. Los partidos requieren el apoyo (dinero en efectivo, medios de transporte, etc.) tanto de los grandes empresarios como de los principales sindicatos: de los primeros, por el dinero que les dan, y de los segundos, por el dinero y su capacidad organizativa²¹⁹.

En este contexto y de acuerdo con los planteamientos teóricos utilizados en la investigación, se puede apreciar que cuando los partidos políticos decidieron aprobar la *consulta popular*, la *iniciativa ciudadana* y las *candidaturas independientes* con ciertas restricciones y rechazar la *reelección legislativa*, se debió a que *fijaron un conjunto de preferencias y se comportaron instrumentalmente para maximizar su utilidad*. Es decir, al

²¹⁸ El diputado del PT, Porfirio Muñoz Ledo, se opuso a las candidaturas independientes argumentando “no queremos berlusconis de rancho [...] En las constituciones contemporáneas, incluso de la República Mexicana, de los estados, se establece desde el propio texto constitucional el acceso a las prerrogativas públicas, incluyendo los medios de comunicación, un mínimo de firmas y desde luego, la prohibición absoluta del uso de fondos privados. En la segunda, simplemente porque es inútil y porque no se piensa. Dice el texto que es igualdad de acceso a la función pública. Lean la Declaración Universal de los Derechos del Hombre. Artículo 19, de igualdad de acceso a la función pública en términos de equidad. Y les puedo mandar un documento donde no hay menos de 7, 8 tratados o convenciones internacionales que ya regulan eso en otros términos. ¿Para qué estamos votando ese texto si ya los tratados tienen jerarquía constitucional? Simplemente es ruido, es demagogia, es simulación esa igualdad de acceso en términos de equidad y hay otros que hablan de equidad de género, de protección a minusválidos. Cuidado, es inútil porque ya es vigente en México desde que tienen jerarquía constitucional los tratados. Es una tontería. Perdón que lo diga”. El diputado del PT, José Gerardo Rodolfo Fernández Noroña, voto en contra de la consulta popular, el diputado argumentó que “era una simulación promovida por el Revolucionario Institucional, así es que ha sido correcto el que no alcanzara dos tercios y que quede en evidencia que no hay voluntad de abrir a la consulta ciudadana la participación de esta soberanía”. El diputado del PRI, José Ramón Martel López, después de la votación en contra de la consulta popular por parte del PRD y el PAN mencionó: “Hoy, de acuerdo al artículo 72, de la Constitución, con el voto que se acaba de emitir por el Partido de la Revolución Democrática, por el Partido de Acción Nacional, votando en sentido negativo la fracción VIII, del artículo 35, han totalmente sepultado lo que se decían que estaban defendiendo. Acción Nacional, PRD, y quienes votaron en contra de la consulta popular están desestimando nuevamente aquello que con palabras dicen, pero no crean instrumentos legales para aprobarlo. La reforma política tenía un objetivo. Con este tipo de actitudes lo único que están mostrando es su mezquindad”. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXI Legislatura, versión estenográfica de la sesión ordinaria, viernes 4 de noviembre de 2011, México, D.F.

²¹⁹ Carlos Elizondo Mayer-Sierra, *op. cit.*, 2011, p.134.

aprobar parcialmente la reforma política, los partidos políticos previeron los costos *ex post*, es decir, se aseguraron de que si se llevaba a cabo una *consulta popular* o una *iniciativa ciudadana*, éstas tendrían las restricciones necesarias para que no afectaran los intereses de los partidos políticos. Lo anterior comprueba el *egoísmo* o *el interés personal* de los actores que controlan el poder público al sacrificar el interés ciudadano por el partidista. Esto tiene consecuencias en el detrimento de la calidad y desempeño del régimen democrático en México.

Los menos beneficiados del cambio parcial del marco institucional y los efectos sobre el desempeño y la calidad del régimen democrático

El hecho de que no se haya aprobado totalmente la reforma política de 2009-2010 y que lo que se aprobó tenga serias restricciones para que funcionen adecuadamente tiene un efecto negativo sobre el desempeño y la calidad del régimen democrático. Se mantiene una “democracia pasmada en su labor política constructora de acuerdos debido a polarizaciones fácticas y carencia de acuerdos”²²⁰. Una democracia, además, con una *ciudadanía de baja intensidad*²²¹, y en México, la sociedad civil no está suficientemente organizada ni parece estar interesada en hacerlo como para constituirse en contrapeso efectivo²²².

²²⁰ Antonella Attili, “Qué ha cambiado y cómo”, en A. Attili (coord.), *Treinta años de cambios políticos en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 8.

²²¹ Guillermo O’Donnell, “Notas sobre el estado de la democracia en América Latina”, citado en A. Attili (coord.), *op. cit.*, 2006, p. 8

²²² Carlos Elizondo Mayer-Sierra, *op. cit.*, 2011, p. 131. Por su parte, Jorge Alonso Sánchez, menciona “una primera explicación de por qué el movimiento cívico mexicano se debilitó después de la alternancia del año 2000 (cuando el PRI perdió la presidencia de la República) fue que dicho movimiento sufrió un fuerte desmantelamiento de cuadros directivos y medios que pasaron a formar parte de las filas de funcionarios de distintos niveles tanto en el gobierno federal panista como en el gobierno perredista del Distrito Federal. Hubo un sentimiento de que la lucha por la transparencia electoral había cumplido su tarea y que se abría una nueva etapa de cambio. Pero los esperados beneficios del cambio no vinieron, el deterioro electoral en los comicios

Al mantenerse este equilibrio institucional y con las restricciones creadas a las nuevas instituciones, los partidos políticos seguirán respondiendo a sus propios intereses y las decisiones que se tomen en las cámaras legislativas no reflejarán completamente las preferencias del electorado, además de que los ciudadanos no tendrán instrumentos suficientes para hacer rendir cuenta a sus representantes. Precisamente éstos eran los beneficios que perseguía la reforma política 2009-2010: la creación de instituciones de democracia semidirecta, y la virtud de ésta “radica en que contribuye a resolver el tránsito del autoritarismo a la democracia representativa y participativa generando una dinámica innovadora de instituciones reguladoras de una nueva relación entre sociedad y el Estado”²²³.

Es importante señalar que el proceso de democratización que inició en 1977²²⁴ y que culminó con la victoria del PAN en 2000 trajo un efecto positivo sobre la democracia en México. Por ejemplo, hubo quienes creyeron que, con sólo permitir elecciones libres y respetar su veredicto, México había logrado transformarse en un régimen presidencial democrático mediante un proceso sostenido y fluido²²⁵. De acuerdo a Elizondo Mayer-Serra, el que los partidos políticos y los grupos de interés se sigan beneficiando del marco institucional se debe a que la democracia no logró disciplinar a estos actores políticos. La democracia en México no abrió oportunidades a otros sectores como lo

locales se fue agrandando, y el movimiento cívico no se ha reactivado”, “Participación cívica en política”, en José Luis Calva (coord.), *Democracia y Gobernabilidad*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007, pp. 129-139.

²²³ Armando Rendón Corona, *La consulta al pueblo. Formas de la democracia semidirecta*, México, Ítaca, 2010, p. 57.

²²⁴ “[...] no porque antes no se hubieran dado fuertes —y hasta heroicas— luchas democratizadoras, breves aperturas o reformas electorales o distensiones en los amarres autoritarios, sino porque es a partir de entonces se configura ‘la estructura del cambio’, es decir, un proceso que se desarrolla en una misma dirección, democratizando las reglas y fortaleciendo a los partidos, cuyos momentos de expansión culminan en negociaciones y reformas electorales”. José Woldenberg, “El cambio electoral. Casi 30 años”, en A. Attili (coord.), *op. cit.*, 2006, p. 53.

²²⁵ Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 2010, p. 222.

esperaba una cierta visión optimista de la transición, según la cual la competencia abierta por el voto —como única ruta para llegar al poder— fortalecería los intereses de las mayorías ciudadanas frente a los intereses corporativos²²⁶.

Los cambios institucionales que se llevaron a cabo a partir de 1977 se realizaron únicamente en el sistema de partidos y en el electoral. Pero la democracia no se puede reducir únicamente al ejercicio del sufragio efectivo: votar no es lo fundamental o distintivo de la política. Lo anterior porque a pesar de los cambios institucionales que se han llevado a cabo en México y después de décadas de autoritarismo, los ganadores de la democracia no han sido fundamentalmente los ciudadanos. Si bien el voto es el mecanismo que determina quién gobierna, los intereses corporativos o los actores con mayor peso propio son los que, en la práctica, suelen determinar cuánto y cómo se puede gobernar²²⁷.

Aun así, los avances democráticos en México se reconocen “el país pasó de la democracia sólo aparente a una democracia efectiva y plural de hoy en día, y a la alternancia”²²⁸. Las cámaras legislativas pasaron de la hegemonía del PRI al pluralismo de partidos²²⁹. Desde la LVII Legislatura (1997) ningún

²²⁶ Carlos Elizondo Mayer-Serra, *op. cit.*, 2011, p.130.

²²⁷ *Idem.*

²²⁸ Luis Salazar, “Introducción”, en L. Salazar (coord.), *México 2000. Alternancia y transición a la democracia*, México, Cal y Arena, 2001, p. 17.

²²⁹ Juan Reyes del Campillo y Tania Hernández Vicencio mencionan: “De ser un conjunto rígido, en el que una formación política mantenía la hegemonía mediante las ventajas que le otorgaba su relación privilegiada con el régimen político, se ha configurado en un espacio en donde una diversidad de fuerzas —tres partidos principales y otros más alrededor— se han posicionado en la centralidad del sistema político. Hoy en día, no existe decisión política trascendente que no pase obligadamente por este nuevo sistema de partidos. “Partidos y sistema de partidos en México. De la hegemonía al pluralismo”, en A. Attili (coord.), *op. cit.*, 2006, pp. 67-109. Véase también Ricardo Espinoza Toledo y Lorenzo Arrieta Cenicerros, “El Congreso mexicano del pluralismo limitado”, en A. Gimete-Welsh y P. Castro (coords.), *Sistema Político Mexicano ayer y hoy, continuidades y rupturas*, México, Porrúa, 2010, pp. 489-516.

partido ha tenido la mayoría absoluta²³⁰. A esto se le ha llamado *gobiernos divididos*²³¹.

Sin embargo, los gobiernos divididos no significan que no se puedan llevar a cabo reformas o creación de leyes²³². El problema es precisamente el tipo de cambios que se requieren. Es decir, los que alteran el actual equilibrio institucional, como la reforma política 2009-2010. En este contexto es donde sí se notan las dificultades de los gobiernos divididos. Por ejemplo, en México, el tamaño del partido político ganador de la autoridad pública, el PAN, después de obtener el triunfo en las elecciones presidenciales de 2006, tuvo dificultades para que se aprobara su iniciativa de reforma política. Esto se vuelve más complejo cuando los principales partidos políticos tienen distancias ideológicas importantes, en este caso: PAN, PRI y los partidos de izquierda PRD-PT-C²³³.

En la realidad democrática de México, si se considera que las cámaras legislativas son el escenario donde las vicisitudes del gobierno dividido

²³⁰ En 1997, el PRI obtuvo 47% de los diputados y 58% de los senadores; el PAN, 23% de los diputados y 24% de los senadores; el PRD, 24% de los diputados y 13% de los senadores. En 2006, el PRI obtuvo 24% de los diputados y 26% de los senadores; el PAN obtuvo 41% de los diputados y 41% de los senadores; el PRD 25% de los diputados y 20% de los senadores. En 2009, el PRI obtuvo 48% de los diputados y 26% de los senadores; el PAN, 28% de los diputados y 39% de los senadores; el PRD, 14% de los diputados y 18% de los senadores.

²³¹ Rosa María Mirón Lince menciona que las virtudes del gobierno dividido es la de ofrecer al legislativo mayores oportunidades, no sólo de interferir en los ciclos institucionales de toma de decisiones, sino de, al mismo tiempo, favorecer la disposición para servir como medio de equilibrio frente a las atribuciones presidenciales. “Gobierno dividido en México: El legislativo ante una nueva lógica de poder”, en R. Espinoza y J. Weldon (coords.), *El Congreso de la democracia*, México, Ediciones Mesa Directiva, 2010, p. 59.

²³² “Durante la presidencia de Salinas se aprobaron 180 reformas a leyes federales y se crearon 17 nuevas; durante la administración de Zedillo se reformaron 263 leyes y se crearon 38 nuevas. Más grande aún fue la producción legislativa durante el sexenio de Fox, la primera completa con un Ejecutivo en minoría, durante la cual se aprobaron reformas a 349 leyes federales y se crearon 41 nuevas”. Carlos Elizondo Mayer-Sierra, *op.cit.*, 2011, p.287.

²³³ En un sentido teórico George Tsebelis menciona: “El tamaño del conjunto ganador del *statu quo* tiene consecuencias específicas sobre la creación de las política: unas desviaciones importantes del *status quo* son imposibles cuando el conjunto ganador es pequeño —es decir, cuando los jugadores con veto son numerosos—; cuando tienen distancias ideológicas importantes entre ellos y cuando poseen cohesión interna. Denominaré estabilidad política a esta imposibilidad de desviaciones importantes del *status quo*”. *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*, México, FCE, 2006, p. 3.

pueden ser resueltas por la vía del consenso o potenciadas por el desacuerdo²³⁴, está claro que los grupos políticos optaron por el acuerdo, pero calculando no afectar de manera drástica sus intereses. Esto debido a que están conscientes de que un cambio en las reglas formales o en su cumplimiento obligatorio resultará en una situación de desequilibrio. Desequilibrio al que el grupo ganador de la elección presidencial de 1 de julio de 2012 —y por tanto el que controlará la autoridad pública— se tendría que adaptar; es decir, gobernar con las nuevas reglas formales generándole costos de negociación con los demás actores políticos.

Sugerencias para tener una mayor participación ciudadana

La reforma política 2009-2010 sí genera mayor participación ciudadana, por lo que desde un punto de vista social —y como se demostró en la evaluación Beneficio-Costo— se debería dar su total aprobación. Sin embargo, ante los riesgos de que los partidos políticos establezcan las reglas del funcionamiento de las nuevas instituciones, se retoman dos propuestas que le generarían mayor certidumbre a la sociedad en las nuevas reglas formales del marco institucional.

Las propuestas son: la consolidación de los partidos políticos y la aprobación de una ley en materia de cabildeo. La primera se debe a la poca confianza que existe en los partidos políticos por parte de la sociedad. Esta desconfianza refleja el poco contacto que existe entre ambos. El nivel de información del votante acerca de asuntos públicos es bajo²³⁵. La segunda

²³⁴ Rosa María Mirón Lince, *op.cit.*, 2010, p. 72.

²³⁵ Regina Jiménez-Ottalengo y Carmen Solórzano evaluaron el nivel de confianza de la sociedad en los legisladores, así como en las cámaras legislativas. Las autoras tomaron como base la *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*. En una de las preguntas (¿Qué es lo que los diputados toman más en cuenta al elaborar las leyes?), 43% respondió que los intereses de sus partidos y 25%, que sus propios intereses. Solamente 16% respondió que los diputados toman en cuenta los intereses de la población. “La

propuesta se debe a que no existe una regulación sobre la manera en que actúan los legisladores en las cámaras legislativas. Es decir, los actores políticos promueven leyes a favor o frenan iniciativas que los afectan²³⁶.

Ninguna de las dos propuestas es nueva, pero se han tratado de manera aislada. La presente investigación tampoco pretende desarrollar cómo se debería llevar a cabo la aprobación de éstas. Lo que se busca es plantear, de manera general, un posible cambio institucional que acompañe a la reforma política 2009-2010, para que el funcionamiento institucional sea más adecuado y fortalezca la participación ciudadana.

Consolidación de los partidos políticos

La consolidación de los partidos políticos debe abarcar al menos las siguientes características:

- Debe haber regularidad de partidos en los procesos electorales.
- Arraigo en la sociedad, es decir que se pueda medir el número de votos a lo largo de periodos determinados de tiempo.
- Las reglas y estructuras en los partidos políticos deben estar claramente definidas para evitar que los conflictos internos resten credibilidad a la organización.
- La consolidación de los partidos políticos debe dar certidumbre a los militantes y simpatizantes de que las reglas formales de los partidos estarán por encima de las reglas informales²³⁷.

representación social de los ciudadanos sobre los legisladores y su quehacer”, en R. Espinoza y J. Weldon (coord.), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007, pp. 53-63.

²³⁶ “En México no hay una regulación adecuada en materia de cabildeo ni de conflicto de intereses; se propuso una en 2005 y 2006, pero terminó en la congeladora. Se han hecho intentos en el Congreso para regular estas actividades, pero de los 35 proyectos legislativos en materia de cabildeo que ha habido desde 2002, la mayoría han quedado pendientes de dictaminar, y otros pocos han sido rechazados”. Carlos Elizondo Mayer-Serra, *op. cit.*, 2011, p.133.

Lo interesante de estos cambios es ver la manera en que se relacionarían con las nuevas instituciones —*iniciativa ciudadana, candidaturas independientes, consulta popular y reelección legislativa*— sobre todo con la reelección legislativa, debido a que el argumento a favor es que se profesionalizarían los legisladores en sus funciones en las cámaras legislativas.

Los cambios ayudarían a los partidos políticos a recuperar influencia y confianza en la sociedad. Serían más competitivos y, ante las nuevas instituciones como la *candidatura ciudadana*, tendrían un nuevo actor que los obligaría a respetar los procesos de selección de sus cuadros.

*Ley en materia de cabildeo*²³⁸

Desde 2002 y hasta 2007 en la Cámara de Diputados se han presentado 15 proyectos en materia de cabildeo; en la de Senadores de 2001 a 2006 se han presentado 4 proyectos. Llama la atención que son diputados y senadores de los tres partidos más fuertes, PAN, PRI y PRD, quienes han presentado las iniciativas. Es decir, existe una tendencia plural en la presentación de iniciativas en materia de cabildeo.

²³⁷ Fernando F. Dworak hace una serie de propuestas sobre los tres principales partidos políticos: PAN, PRI y PRD. Se enfoca en el proceso de selección de candidatos, “¿Cómo sería el Congreso con reelección? Una prospectiva acerca del posible efecto del restablecimiento de la carrera parlamentaria en México”, en Fernando F. Dworak (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, FCE, 2003, pp. 258-259. El autor menciona una tercera característica: reconocer a los partidos como las instituciones legítimas que determinan quién gobernará; esto deja de lado a las candidaturas independientes, sin embargo, en esta investigación sí se consideran las candidaturas independientes debido a que incrementarían la participación ciudadana.

²³⁸ “Cabildeo se entiende como el proceso de acciones sistemáticas para informar a los actores clave o instituciones. A través de las acciones de cabildeo se pueden tratar decisiones políticas, sociales y económicas. El uso del cabildeo se da en el marco de una estrategia de corto, mediano o largo plazo. Las áreas de aplicación son muy diversas y su versatilidad facilita su amplia utilización. Al cabildeo se le puede concebir como el desarrollo de una técnica y un arte. Técnica, porque construye las formas y mecanismos para el poder de decisión. Arte, porque desarrolla las habilidades para lograr un diálogo informativo”. Asociación Nacional de Profesionales de Cabildeo, *¿Qué es el cabildeo?*, disponible en [<http://www.procab.org.mx/cabildeo.aspx>].

En diciembre de 2010 se aprobó en el reglamento de la Cámara de Diputados un capítulo para que sea obligatorio el registro de los cabilderos y la producción de los documentos en la página electrónica²³⁹. También se prohíbe a los diputados obtener (para sí mismos, para terceros o emparentados) beneficios económicos o en especie por la realización de actividades inherentes a su cargo²⁴⁰.

Sin embargo, a pesar de las reformas es necesario que la democracia y el vínculo entre legisladores y ciudadanía se fortalezca mediante reglas que permitan que las decisiones de los políticos sean del conocimiento del electorado. Es decir, mayor transparencia que elimine las reglas informales entre grupos de interés y legisladores. Este conjunto de cambios alteraría el equilibrio institucional actual, generando un cambio profundo en las reglas para aprobar leyes, en la manera en que los legisladores toman decisiones, en los instrumentos para acceder al poder político y sobre todo para la sucesión legislativa en México.

No obstante, es importante tener presente que, en algunas sociedades, los cambios institucionales son abrumadoramente incrementales. Esto permite que, a medida que se dan los cambios, se generen nuevas negociaciones y compromisos entre los jugadores²⁴¹. Es decir, que con la aprobación parcial de la reforma política 2009-2010 se estarían generando nuevas oportunidades para que se realicen más cambios, en el futuro, que terminen por fortalecer al sistema democrático y exista una mayor participación y confianza ciudadana.

Claro, si se realizan los cambios institucionales no significa que los actores políticos dejarán de perseguir sus intereses. La racionalidad de los

²³⁹ Artículo 264, *Reglamento de la Cámara de Diputados*.

²⁴⁰ Artículo 8, *Reglamento de la Cámara de Diputados*.

²⁴¹ Douglas North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1993, pp. 117-118

actores políticos indicará que estos cambios no necesariamente son negativos, porque si bien un cambio en una limitación institucional altera los costos de negociación, también dará lugar a esfuerzos por crear —por evolución— nuevas convenciones o normas que efectivamente resolverán los problemas que surjan con las nuevas instituciones²⁴². Es decir, si existen limitaciones a su poder político, los partidos podrían crear reglas informales para evitar que las reglas formales funcionen adecuadamente, pero tendrán que tener presente que esto significaría afrontar costos políticos que no todos los partidos estarán dispuestos a pagar. Las instituciones los controlarán y los limitarán a ellos y no los actores políticos a las instituciones.

²⁴² *Id.*

CONCLUSIONES

La importancia de considerar los principales elementos metodológicos de las teorías del Nuevo Institucionalismo y de la Elección Pública se debe a que en el cambio social y político de las instituciones participan actores políticos egoístas y racionales que articulan coaliciones para que las nuevas reglas sean establecidas de manera tal que no afecten sus intereses.

De acuerdo con las teorías NI y de la EP una institución son las reglas del juego de una sociedad que limitan y dan forma a la interacción humana. De igual forma, ayudan a mitigar los problemas de acción colectiva. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico, reduciendo la incertidumbre. Pero también son armas de coerción y redistribución, mediante los cuales los ganadores políticos persiguen sus propios intereses (*egoísmo o interés individual*), frecuentemente a expensas de los perdedores políticos.

Asimismo, la política tiene que ver fundamentalmente con el ejercicio de la autoridad pública y la lucha para ganar el control de dicha autoridad. En este sentido habrá actores, grupos o coaliciones que quedarán mejor posicionados que otros. De esta manera, el o los actores políticos que controlen la autoridad pública llevarán a cabo los cambios institucionales necesarios porque asumen que podrían obtener mayores beneficios políticos con un nuevo arreglo institucional.

En México los cambios institucionales más importantes se dieron en el periodo de 1977 a 1996. En ese contexto, el PRI controlaba ambas cámaras legislativas, además de que el sistema político contaba con presidencialismo dotado de fuertes facultades constitucionales y metaconstitucionales, así como de elecciones sin competencia y leyes electorales restrictivas. Sin embargo, a

medida que la sociedad exigía mayores libertades políticas, así como mayor competencia electoral, los actores políticos que controlaban la autoridad pública (el PRI) tuvieron que reducir los costos de transacción y abrir el juego político para evitar perder totalmente el control político.

Los cambios institucionales que significaron esas reformas consolidaron a los actores políticos, ya no era sólo el PRI, sino los demás partidos, sobre todo el PAN y el PRD. Es decir se creó un nuevo equilibrio institucional, donde todas las partes al interior de las cámaras legislativas obtuvieron ganancias políticas (mayor financiamiento público, más escaños legislativos y mayor posibilidad de acceder al registro para crear un partido político, entre otros). De esta manera, se puede entender por qué no hubo mayor oposición en las negociaciones y a las nuevas reglas que se establecieron en el marco institucional. Al final, los actores políticos obtuvieron mayor poder e hicieron contrapeso al poder presidencial, el cual vio mermadas las facultades formales e informales que lo caracterizaban.

Algo similar ocurrió con la reforma electoral 2007-2008. Los partidos perdedores de la elección presidencial de 2006, se sintieron afectados por el IFE, sobre todo el PRD. El PAN, al no contar con una mayoría absoluta que le facilitara aplicar su agenda de gobierno, decidió apoyar, junto con el PRI, las reformas a la institución electoral; de esta manera, el PAN disminuyó la tensión del agitado clima político después de la elección. Con el nuevo *status quo* los partidos políticos se fortalecieron, debido a que controlan la agenda política del IFE. Es decir, pueden remover y reemplazar al consejero presidente, debilitar a los consejeros electorales frente a las comisiones permanentes del IFE e introducir una contraloría externa al Instituto, cuyo titular es designado por una mayoría en la Cámara de Diputados.

Por eso, al analizar las iniciativas de reforma política que presentaron el Gobierno Federal, el PAN y el bloque PRD-PT-C en 2009-2010, se aprecia que todas tenían un alto beneficio social, aunque la del bloque PRD-PT-C era la que generaba mayor participación ciudadana. Lo anterior se debe a lo hallado gracias a la evaluación Beneficio-Costo realizada en esta investigación. No obstante, la reforma política más trascendental que se ha propuesto en México no se aprobó completamente y a lo que se votó se le impuso restricciones que podrían imposibilitar su adecuado funcionamiento.

Una explicación sería que los actores políticos tenían claro que aprobar la reforma política 2009-2010, sin las restricciones necesarias (fundamentalmente la *iniciativa ciudadana*, las *candidaturas independientes*, la *consulta popular* y la *reelección legislativa*), significaría la creación de nuevas instituciones y, como consecuencia, un cambio institucional que generaría incertidumbre en el *status quo* actual. Sobre todo, se abriría el juego político a la sociedad para que participara activamente en la toma de decisiones.

Ante este contexto, los actores políticos que se benefician del marco institucional actual previeron los riesgos *ex ante* y *ex post*. Ello no significó que no se pudiera reformar ni crear instituciones, ahí es donde entra la parte coercitiva de quienes establecen las instituciones. Los que controlan la autoridad pública (los partidos políticos) crearon instituciones con restricciones, para que su funcionamiento no fuera del todo eficiente. Por ejemplo, las restricciones a la iniciativa ciudadana y la consulta popular.

Sin embargo, lo anterior lo tiene que considerar el grupo ganador de la autoridad pública en la próxima elección presidencial del 1 de julio de 2012. El contexto político no es el mismo, no se puede pensar en el regreso de un

presidencialismo con amplias facultades constitucionales y metaconstitucionales, ni el de un partido hegemónico.

En esta investigación se analizaron las razones por las que se aprobó de manera parcial la reforma política 2009-2010. Se consideró que, para estudiar la creación de nuevas instituciones, es necesario tener presente a qué intereses servirán y, por consiguiente, la forma que tendrán para su funcionamiento. Asimismo, es importante señalar que los retos a futuro son estudiar el funcionamiento de estas nuevas instituciones, pero ahora en casos concretos. En esta primera aproximación —la de la creación de las reglas formales— los partidos políticos son los más beneficiados; sin embargo, un clima de polarización política y descontento ciudadano podría significar nuevamente una opción para llevar a cabo nuevos cambios institucionales (por ejemplo aprobar la *reelección legislativa*); cambios que terminen por fortalecer la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Bibliografía

Acemoglu D., Johson S., y Robinson J., 2004, “Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth”, *American Economic Review*, núm. 95.

Acuña Murillo, I. 2006, “México ¿empoderamiento ciudadano?”, *Ibero Forum*, Otoño, núm. II, año I.

Aguayo Quezada, S., 2010, *La Transición en México, una historia documental 1910-2010*, FCE, México.

Alonso Sánchez, J. 2007, “Participación cívica en política”, en José Luis Calva (coord.), *Democracia y Gobernabilidad*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Alonso, J. y Rodríguez, M., 1990, “La cultura política y el poder en México”, en Zemelman, Hugo, (Coord.), *Cultura y política en América Latina*, Ed. Siglo XXI, Editorial de la Universidad de las Naciones Unidas, México.

Álvarez, R. 2002, *Libro blanco de la reforma del estado*, Cámara de Diputados, México.

Apter, D. E., 2001, “La metodología en ciencia política: Lo viejo y lo nuevo”, en R. Goodin y H-D Klingemann, (eds.) *Nuevo Manual de ciencia Política*, Istmo, Madrid, España.

Aragón Reyes, M. y López, J., 2000, “Plebiscito”, en Diccionario electoral, t. II, IIDH/Capel, San José.

Área de investigación sobre Procesos Políticos, 2010, *La reforma política 2009-2010*, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, México.

Arrieta Cenicerros, L. y González Castillo, E. R, 2007 “La nueva institucionalidad de la Cámara de Diputados. Negociaciones de los parlamentarios con los grupos de interés”, en R. Espinoza y J. Weldon (coord.) *Para qué sirve el Poder Legislativo*, Miguel Ángel Porrúa, México, D.F.

Arrow, Kenneth Joseph, 1978, *Social Choice and Individual Values*, John Wiley & Sons, Inc., Massachusetts.

Attili, A. 2006, “Qué ha cambiado y cómo”, en A. Attili (coord.) *Treinta años de cambios políticos en México*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Ayala Espino, J. 2011, *Instituciones y economía, una introducción al neoinstitucionalismo económico*, Fondo de Cultura Económica (FCE), México, D.F.

_____ 2004, *Mercado Público e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, Miguel Ángel Porrúa, México, D.F.

Aziz, A., 2007, “Las reformas necesarias y el futuro incierto”, en Vega (coord.), *México los retos ante el futuro*, Colegio de México, México.

Baca Urbina, G. 2006, *Evaluación de proyectos*, Mc Graw Hill, México, D.F.

Barzack Mónica, 2001, “Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America”, en *Latin America Politics and Society*, Vol. 43, número 3, University of Miami, Miami.

Bazua Fernando, 2006, “Fallas de mercado y fallas de Estado en la educación: Consideraciones de política pública”, en Franco y Lanzaro (coord.), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Naciones Unidas.

Becerra Chávez, P. J., 2010, “La reforma electoral de 2007-2008”, en J. S. Castillo y M. Larrosa (coord.) *Elecciones y Partidos Políticos en México, 2008*, CEDE-UAM, México.

Berger, P. y Luckman, T., 1986, *La construcción social de la realidad*, Amorrortu, Buenos Aires.

Bleger, L. y Rozenwurcel, G., 2000, “Financiamiento a las PyMEs y cambio estructural en la Argentina. Un estudio de caso sobre fallas de mercado y problemas de información”, en *Desarrollo Económico*, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Vol. 40, No. 157, Argentina.

Bobbio, N. et., al, 1983, *Diccionario de Política*, Siglo Veintiuno editores, México.

Buccola, S. y Iizuka, Y., 1997, “Hedonic Cost Models and the Pricing of Milk Components”, en *American Journal of Agricultural Economics*, Oxford University Press, Vol. 79, No. 2, USA.

Buchanan, J.M. y Tullock, G., 1993, *El cálculo del consenso. Fundamentos lógicos de la democracia constitucional. Obras maestras del pensamiento contemporáneo*, Planeta-Agostini, España.

Buchanan, J.M., 1990, *Ensayos sobre economía política*, Alianza Editorial Mexicana, México.

Butler, D. y Ranney, A., 1978, *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy*, Washington, D.C., American Enterprise Institute Press.

Canto Chac, M., 2007, “Participación ciudadana: la gobernanza de las sociedades complejas” en José Luis Calva (Coord.) *Democracia y gobernabilidad*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Carbonell, M., 2011, *Leyes y Códigos de México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa.

Cárdenas Gracia J., 1994, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM.

_____, 1996, *Una constitución para la Democracia. Propuestas para un Nuevo Orden Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

Casar, M.A., 2007, *Para entender la reforma política del Estado*, Nostra Ediciones, México, D.F.

Cohen, E. y Franco, R., 2009, *Evaluación de proyectos sociales*, Siglo Veintiuno editores, México.

Cohen, J. y Arato, A., 1992, *Sociedad Civil y Teoría Política*. FCE, México
Colomer, J., 1991, *Lecturas de teoría política positiva*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

Coase, R., 1994, “Organización Industrial: Una propuesta de Investigación”, *La Empresa, el Mercado y la Ley*. Alianza Editorial, Madrid.

_____, 1988, *The Firm, The Market and the Law*, The University of Chicago Press, Chicago.

Crespo, J.A., 2010, “Participación política y ciudadanía”, en Negretto (edit.), *Debatando la reforma política. Claves del cambio institucional en México*, Coyuntura y Ensayo, CIDE, México.

Dourlauf, S. N. y Blume, L. E., 2008, *The New Palgrave Dictionary of Economics*, Hampshire, Macmillan Publishers, England; New York.

Downs, A., 1973, *Teoría económica de la democracia*, Aguilar, Madrid.

Durand V. M., 2004, *Ciudadanía y cultura Política: México 1993-2001*, Siglo XXI.

Elizondo Mayer-Serra C., 2011, *Por eso estamos como estamos, la economía política de un crecimiento mediocre*, Debate, Distrito Federal, México.

_____, 2009, “Perverse Equilibria: Unsuitable but Durable Institutions”, en S. Levy y M. Walton (eds.) *No Growth without equity? Inequality, Interests and Competition in Mexico*, Palgrave Macmillan y el World Bank, Washington DC, Estados Unidos.

Engerman S. y Sokoloff K., 2002 “Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth among New World Economics”, *NBER Working Paper*.

Espinoza Toledo, R. y Arrieta Cenicerros, L. 2010, “El Congreso mexicano del pluralismo limitado”, en Gimete- Welsh, A. y Castro, P. (coords.), *Sistema Político Mexicano ayer y hoy, continuidades y rupturas*, Porrúa, México.

Easton, D., 1996, *Esquema para el análisis político*. Amorrortu, Buenos Aires.

_____, 1971, *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*, Alfred A. Knopf, Nueva York. Estados Unidos.

Evans, P., Rueschemeyer, D. y Skoopol, T., 1979, *Bringing the state back in*, Cambridge University Press, Cambridge.

F. Dworak, F. 2003, “¿Cómo sería el Congreso con reelección? Una prospectiva acerca del posible efecto del restablecimiento de la carrera parlamentaria en México”, en Fernando F. Dworak (coord.) *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. FCE, México.

Frank, R. H., 2000, “Why Is Cost-Benefit Analysis so Controversial?”, en *The Journal of Legal Studies*, The University of Chicago Press, Vol. 29, No. S2, Chicago, USA.

García Orozco, A., 1989, *Legislación Electoral Mexicana 1812-1988*, ADEO Editores, México.

Garduño, K. y Núñez, E., 2010, “Reforma política: un nudo gordiano”, *Enfoque*, no. 823, enero 24.

Granovetter, M., 1985, “Economic action and social structure: The problem of the embeddedness”, en *American Journal of Sociology*, número 91, University of Chicago, Chicago.

Hall, P. y C.R. Taylor, R. C.R., 1996, *Political Science and the Three New Institutionalism*, Harvard University, ISSN 0944-2073, USA.

Hall, P., 1986, *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Oxford University Press, Nueva York.

Harmon, M. y Mayer, R., 1999, “Una crítica de la teoría de la Elección Pública”, en *Teoría de la Organización para la administración pública*, FCE, México.

Jiménez-Ottalengo, R. y Solórzano, C. 2007, “La representación social de los ciudadanos sobre los legisladores y su quehacer”, en R. Espinoza y J. Weldon (coord.) *Para qué sirve el Poder Legislativo*, Miguel Ángel Porrúa, 2007, México.

Kanemoto, Y., 1988, "Hedonic Prices and the Benefits of Public Projects", en *Econométrica*, The Econometric Society Stable, Vol. 56, No. 4, USA.

Kask, S. B. y Maani, S. A., 1992, "Uncertainty, Information, and Hedonic Pricing" en *Land Economics*, University of Wisconsin Press, Vol. 68, No. 2, USA.

Kato, J., 1996, "Institutions and Rationality in Politics – Three Varieties of Neo-Institutionalists", *British Journal of Political Science*, Vol. 26, número 4, octubre, USA.

Kornhauser, L. A., 2000, "On Justifying Cost-Benefit Analysis" en *The Journal of Legal Studies*, The University of Chicago Press, Vol. 29, No. S2, Chicago, USA.

Langston, J., 2009, "La reformas al Cofipe 2007", en *Política y Gobierno*, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México.

Layard, R., 1978, *Análisis Costo-Beneficio*, Fondo de Cultura Económica, México.

López Sandoval, M., 2010, "Racionalidad individual y construcción de reglas en el diseño de las constituciones políticas de 1824, 1857 y 1917" en Gimarte- Welsh, A. y Castro, P. (Coords.), *Sistema Político Mexicano ayer y hoy, continuidades y rupturas*, Porrúa, México.

_____, 2011, "La interacción entre la racionalidad y las instituciones: ¿cuál es la fuente del cambio político?", en *Economía Informa*, núm. 370, septiembre-octubre.

López, J., 1994, *Evaluación de inversiones en infraestructura carretera a través de tres metodologías*. México: FLACSO México.

Luis Méndez J., 2007, "La reforma del Estado en México: ¿hacia un régimen semipresidencial?", en Vega (coord.), *México los retos ante el futuro*, Colegio de México, México.

Lujambio, A., 2010, "Prólogo" en Fernando F. Dworak (coord.) *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. FCE, México.

Lupia, A., McCubbins, M.D. y Popkin, S.L., 2000, *Elements of Reason: Cognition, Choice, and the Bounds of Rationality*, Cambridge University Press, Nueva York.

March J. G y Olsen, J., 1984, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", en *American Political Science Review*, número 78.

Mendoza Alvarado, A., 1995, *Alternativas de propuestas para una reforma electoral: objetivos, debates y propuestas*, Fundación Friedrich Ebert, México.

Mirón Lince, R.M. 2010, “Gobierno dividido en México: El legislativo ante una nueva lógica de poder”, en R. Espinoza y J. Weldon (coord.), *El Congreso de la democracia*, Ediciones Mesa Directiva, México.

Moe, T., 1990, “Political Institutions: The Neglected Side of the Story.” *Journal of Law, Economics and Organizations*, vol. 6, número especial, USA.

Musgrave, R. A., 1991, *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*, Edit. Mc Graw Hill, México.

Negretto, G., 2010, *Debatiendo la reforma política. Claves del cambio institucional en México*, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México.

Nohlen, D., 2007, “La reelección”, en Nohlen, Zovatto, Orozco y Thompson (comp.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, FCE, México.

Norris, P., 2002, *La participación ciudadana: México desde una perspectiva comparativa*, Facultad de Gobierno John F. Kennedy, Universidad de Harvard, Cambridge.

North D. y Thomas R. P., 1973, *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge, Cambridge University Press.

North, D., 1993, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. FCE, México.

_____, 1994, “Qué queremos decir cuando hablamos de racionalidad”, en *Estudios Públicos*, núm. 53.

Núñez Jiménez, A., 1993, *La reforma electoral de 1989-1990*, FCE, México.

Ordeshook, P., 1989, *Game Theory and Political Theory*, Cambridge University Press, Cambridge.

Ostrom, E., 2005, *Understanding Institutional Diversity*, Princeton University Press, New Jersey.

Parente, S. y Prescott, E, 2000, “Barriers to Riches”, Cambridge, Mass., The MIT Press.

Pasquino, G., 2011, *Nuevo curso de Ciencia Política*, FCE, México.

Pérez Pérez, G. y Laura Valencia, L., 2004, “El Neoinstitucionalismo como unidad de análisis multidisciplinario”, en *Actualidad Contable Faces*, enero-junio, año/vol. 7, número 008, Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela.

Peters, G., 2003, *El Nuevo Institucionalismo. La Teoría institucional en la Ciencia Política*. Gedisa. Barcelona España.

Powell, W. y Dimaggio, P. (comp.), 1999, *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE, México.

Putnam, R., 1993, *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.

Ready R. C. y Abdalla, C. W., 2005, “The Amenity and Disamenity Impacts of Agriculture: Estimates from a Hedonic Pricing Model”, en *American Journal of Agricultural Economics*, Oxford University Press, Vol. 87, No. 2, USA.

Rendón, C. A., 2010, *La consulta al pueblo. Formas de la democracia semidirecta*, Itaca, México.

Reyes del Campillo, J. y Hernández Vicencio, T. 2006, “Partidos y sistema de partidos en México. De la hegemonía al pluralismo”, en A. Attili (coord.) *Treinta años de cambios políticos en México*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Rivas Leone, J.A., 2003, “El Neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones”, en *Reflexión Política*, Junio, año 2003. Número 9, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia.

Romero, J. J., 1999, “Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías”, en Powell y Dimaggio (comps.) *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE, México.

Salazar, L. 2001, “Introducción” en L. Salazar (coord.), *México 2000. Alternancia y transición a la democracia*, Cal y Arena, México.

Santiago Castillo, J., 1987, *El PMT, la difícil historia 1971-1986*, Posada, México.

_____, 2010, “El sistema electoral y el sistema de partidos en México”, en J. S. Castillo y M. Larrosa (coord.) *Elecciones y Partidos Políticos en México, 2008*, CEDE-UAM, México.

Sartori, G., 1988, *Teoría de la democracia; el debate contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid.

_____ 2010, *Ingeniería constitucional comparada*, FCE, México.

Shepsle, K., 1979, “Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models”, en *American Journal of Political Science*, Vol. 23.

_____, 1986, “Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions”, en *Political Science: The Science of Politics*, ed. H. Weisberg. New York.

Sen, A., 2000, "The Discipline of Cost-Benefit Analysis", en *The Journal of Legal Studies*, The University of Chicago Press, Vol. 29, No. S2, Chicago, USA.

Skoopol, T., 1992, *Protecting Soldiers and Mothers: The political origins of social policy in the United States*, Cambridge University Press. Cambridge.

Steinmo, S.; Thelen, K.; y Longstreth, F., 1992, *Structuring Politics: Historical Institutionalism in comparative analyses*, Cambridge University Press, New York.

Sunstein, C. R., 2000, "Cognition and Cost-Benefit Analysis", en *The Journal of Legal Studies*, The University of Chicago Press, Vol. 29, No. S2, Chicago, USA.

Taboada Ibarra, E. L., 2007 "La economía de los costos de transacción. El enfoque de Oliver Williamson" en Taboada Ibarra (coord.) *Hacia una Nueva Teoría de la Empresa. Elementos desde la Economía Institucional Contemporánea*, Ediciones EÓN, UAM-Azcapotzalco.

TEPJF, 2002, "El derecho a ser votados y las candidaturas independientes (caso Michoacán)" en *Colección Sentencias Relevantes*, núm. 5, TEPJF, México.

Tsebelis, G., 2006, *Jugadores con veto, cómo funcionan las instituciones políticas*, FCE, Mexico.

Varian, Hal, R. 1994, *Microeconomía Intermedia. Un enfoque Moderno*, Antoni Bosch editor, España, Barcelona.

Weimer, D. L., 1992, *Policy analysis concepts and practice*, Englewood Cliffs, N.J: Prentice Hall.

Weingast A.B. y Marshall W., 1988, "The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets" en *Journal of Political Economy*, Vol. 96.

Weldom, J. A., 2004, "El Congreso, las maquinarias políticas locales y el "maximato": las reformas no-reeleccionistas de 1933", en F. Dwoark (coord.) *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. FCE, México.

Weyland, K., 2008, "Toward a New Theory of Institutional change" en *World Politics*, Vol. 60, número 2, enero.

Williamson, O. E., 1989, *Las instituciones económicas del capitalismo*, Fondo de Cultura Económica (FCE), México, D.F.

Woldenberg, J. 2006, "El cambio electoral. Casi 30 años", en A. Attili (coord.) *Treinta años de cambios políticos en México*, Miguel Ángel Porrúa, México.

_____, 2011, “A medio camino”, en *Voz y Voto*, núm. 220, México, junio, p. 4-6.

Zepeda Patterson J., 2011, *Los suspirantes 2012: los precandidatos de carne y hueso*, Ediciones temas de hoy, D.F. México.

Zovatto, D., 2007, “Las instituciones de democracia directa”, en Nohlen, Zovatto, Orozco y Thompson (comp.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, FCE, México.