

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

Nada humano me es ajeno

TRABAJO RECEPCIONAL
PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

RETOS DE UNA REFORMA POLÍTICA EN MÉXICO:
Iniciativa Presidencial 2009; contexto, alcances y
perspectivas.

PRESENTADO POR

Hernández Estrada Julio Daniel

Hernández Jiménez Juan Aldo

DIRECTORA:

Mtra. Julieta Marcone Vega

LICENCIATURA EN:

Ciencia Política y Administración Urbana

MÉXICO D.F. NOVIEMBRE 2011.

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS ©

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

AGRADECIMIENTOS

La elaboración de este trabajo conlleva la retribución hacia el apoyo y amor incondicional que recibimos de nuestras familias, con este trabajo correspondemos el esfuerzo, patrocinio y amor constante de nuestros padres, el ánimo que recibimos de nuestros hermanos y hermanas.

Agradecemos la oportunidad que pocos mexicanos tienen de pertenecer a un nuevo proyecto de Universidad con un sistema de estudios y profesores de calidad, que nos transmitieron la sed del conocimiento. En especial el agradecimiento a nuestra directora de tesis Julieta Marcón Vega, quien fue nuestra profesora durante los primeros semestres y nuestro ejemplo durante toda la carrera. Le agradecemos la inmensa paciencia que tuvo a lo largo de esta investigación, así como el habernos brindado la oportunidad de tenerla como amiga.

A nuestros colegas, compañeros de clases, acompañantes de actividades extracurriculares, esos que nos han acompañado en tantas aventuras, desveladas y estudios a lo largo de la carrera y para el resto de la vida los consideraremos amigos.

Finalmente agradecemos al Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal (ICyTDF) por la beca otorgada para la realización de este trabajo recepcional.

Porque con su apoyo y aliento hemos logrado uno de nuestros más grandes anhelos. Con amor y agradecimiento infinito...

INDICE

Introducción.....	1-3
1) Breve historia de las reformas políticas del Estado mexicano 1977-1996.....	4-7
1.1. Reforma de 1977.....	8-11
1.2. Reforma de 1986.....	12-16
1.3. Reforma 1989-90.....	17-18
1.4. Reforma 1993-1994.....	19-22
1.5. Reforma 1996.....	23-25
1.6. Recapitulación.....	26
2) Análisis de la iniciativa de reforma política 2009.....	27-28
2.1. Iniciativa de Reforma política propuesta por el Poder Ejecutivo en 2009.....	29-32
2.2.1. Ciudadanía y candidaturas independientes.....	33-35
2.2.1.1. Iniciativa Ciudadana.....	36-47
2.2.1.2. Candidaturas Independientes.....	48-53
Argumentos en contra.....	54-56
Argumentos a favor.....	57-62
2.2.2. Elección consecutiva de legisladores, federales, locales, jefes delegacionales, alcaldes y regidores	
2.2.2.1. Origen de la no reelección en México.....	63-67
2.2.2.2. Reelección, incentivo a la participación política.....	68-77
2.2.3. Aumento en el umbral de votos para conservar el registro y acceder a la representación.....	78-89
Argumentos en contra.....	89-91
Argumentos a favor.....	92-95
Propuestas complementarias.....	95-98
2.2.4. Reducción del Congreso.....	99-106
2.2.5. Sistema de Elección presidencial por mayoría absoluta.....	107-115
Argumentos en contra.....	116-121
Argumentos a favor.....	121-124

2.2.6. Veto parcial de leyes y del presupuesto de egresos.....	125-129
Argumentos a favor.....	130-132
Argumentos en contra.....	132-134
Propuestas complementarias.....	134-136
2.2.7. Iniciativa Preferente.....	137-141
2.2.8. Iniciativa de la Suprema Corte de Justicia.....	142-146
3) La iniciativa de reforma política en su contexto: alcances y perspectivas.....	147-148
3.1. Las minutas en la Cámara Alta.....	149-153
3.2. Coyuntura política de la iniciativa de reforma.....	154-160
3.2. Los actores de la iniciativa.....	161-163
3.4. Principales exponentes de la iniciativa de reforma.....	164-165
3.5. Obstáculos de la reforma política.....	166-167
3.6. Destinatarios de la iniciativa.....	168
3.7. Iniciativa de reforma Política.....	169
3.8. Surgimiento de la Iniciativa de Reforma Política.....	170-172
3.9. Estrategias implementadas por el Gobierno para llevar a cabo la reforma política.....	173-174
3.10. Posibles escenarios.....	175
3.10.1. a) Escenario de alta probabilidad.....	175-177
3.10.2. b) Escenario de mediana probabilidad.....	178-180
3.11. Conclusiones.....	181-186

Introducción

Debemos considerar que este trabajo de investigación es el seguimiento de un tema contemporáneo que en cierta forma no ha sido abarcado aún por los especialistas politólogos nacionales o extranjeros. De tal forma, el esfuerzo que se realizó como universitarios trata de expresar las vivencias obtenidas hacia la creación de leyes y las implicaciones del poder legislativo actual.

La intención de esta investigación es examinar mediante elementos teóricos la Iniciativa de Reforma Política 2009 que propuso el actual Presidente de México, C. Felipe Calderón Hinojosa, queremos abundar sobre la importancia de la toma de decisiones en México para resolver los problemas contemporáneos.

Revisamos los puntos aprobados el pasado mes de abril en la Cámara de Senadores que pertenecen a la propuesta del Poder Ejecutivo. Tratamos de enfocar el modo por el cual la sociedad influye al gobierno para generar nuevas reformas, esto con el fin de identificar las prácticas legislativas actuales y entenderlas para tornarlas hacia el bien legislar.

A partir de un análisis a dicha iniciativa pretendemos visualizar los alcances y perspectivas a corto, mediano y largo plazo. Así vislumbraremos los posibles resultados que podría traer consigo la aprobación de esta iniciativa.

Nuestra hipótesis es que la iniciativa del Presidente se presenta en un marco de exigencias sociales y enfrenta a sectores políticos con intereses particulares. Se postuló como una reforma útil para conceder más derechos a los ciudadanos, sin embargo favorece a la ampliación de las potestades del ejecutivo.

La relevancia de nuestra investigación en primer lugar es que toca una problemática contemporánea, un análisis que en primera instancia nos ayuda a calificar el actual desempeño de los representantes, y en segundo lugar mide los alcances e impedimentos que habría de aprobarse la iniciativa de reforma presidencial. Finalmente revisa la importancia y desventajas que tienen ciertos derechos en la esfera social y política del país.

Creemos que de aprobarse los puntos relacionados al fortalecimiento de la ciudadanía se lograría que en México sus gobernantes se ocuparan más por mejorar la política. Sin duda, lo más conveniente de esta iniciativa es que abre panoramas para una mejor discusión de la misma. En este debate se demostró cómo una iniciativa puede ser perfectible, ampliada y mejorada por las diferentes fuerzas políticas del país.

El texto se divide en cuatro partes. La primera aborda algunos antecedentes de las reformas políticas en México. Detallando los cambios más significativos en el diseño constitucional del país. La segunda parte, contiene el análisis de las propuestas del decálogo presentado por el Ejecutivo Federal en 2009. La tercera, es un análisis de coyuntura que aporta un panorama de la situación política actual del país a 10 años de la transición de un partido hegemónico a un pluripartidismo y

las dificultades frente a una reforma. Esta tercera parte se divide en dos: en la primera se describe cómo surge la iniciativa del presidente en 2009 y la aprobación por la Cámara Alta en Abril del 2011. Y en la segunda parte se exponen los escenarios hacia la aprobación y sus efectos preliminares. En la cuarta y última parte se presentan las conclusiones finales.

1. Breve historia de las reformas políticas del Estado mexicano 1977-1996.

En este capítulo hacemos un recuento de las reformas políticas más significativas en México, esto con la intención de señalar la importancia que tienen para corregir las discrepancias dadas dentro de un gobierno democrático. En palabras del presidente, la iniciativa “busca crear una nueva relación entre los Tres Poderes de la Unión, entre los distintos órdenes de Gobierno y entre las Autoridades y la Sociedad”.¹

Mediante reformas a la constitución se enmiendan, se adicionan y se perfeccionan leyes que parecen poco funcionales a los principios democráticos, así las instituciones se adaptan creando y transformando políticas como fruto de un contexto específico en el que se manifiestan inconformidades sociales.

Las reformas políticas se implementan para atender atmósferas públicas incómodas para el sistema político, Gabriel L. Negretto define las reformas políticas de la siguiente manera:

*[...] el reemplazo o modificación de una institución o conjunto de instituciones políticas. Pudiendo abarcar desde el sistema electoral hasta la distribución de poderes entre las ramas de gobierno, pasando por el sistema de derechos, la regulación de partidos o el financiamiento de campañas electorales. Dependiendo del área de que se trate la reforma puede implicar el reemplazo o reforma de la Constitución o bien un cambio de legislación ordinaria.*²

¹ Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, C. Felipe Calderón Hinojosa, durante la Presentación de la Iniciativa de la Reforma Política. Conferencia en Los Pinos, 15 de Diciembre de 2009.

² Gabriel, Negretto (editor). Debatiendo la Reforma Política, claves del cambio institucional en México, México, CIDE, 2010, pág. 12.

En torno a esta idea, nos interesa demostrar como hoy en día los ciudadanos intervienen en la vida política y como es que a través de conductas sociales los derechos se fueron conquistando. Por ejemplo, el Congreso Constituyente de 1856-1857 que se conformaba por un grupo conservador que de principio limitó el derecho al voto sólo a aquellos que pudieran leer y escribir.

Posteriormente, por no estar conforme con esta ley los liberales se organizaron, propusieron ampliar este derecho y pugnaron para ampliar este privilegio. Así, en la reforma en la Constitución de 1917 se amplía el derecho al voto y en base al artículo 34 se dispone que los ciudadanos mexicanos con derecho a votar serían aquellos ciudadanos con 21 años cumplidos y un modo honesto de vida; desde aquel entonces se comienza una carrera hacia el acceso al voto universal.

Pese a este avance, las mujeres no contaban con el derecho de votar, es hasta el año de 1953, cuando se modifica la constitución y se precisa la igualdad política de los nacionales de ambos sexos. Finalmente, con la reforma de 1970 se concreta en el artículo 34 constitucional una reducción en los requisitos para ser ciudadano con derecho a voto, otorgando el derecho a todos los mexicanos de 18

años de edad, con independencia de su estado civil.³ Este es un claro ejemplo de la importancia de las reformas políticas.

La adaptación de la estructura constitucional se ha dado a lo largo de la historia, el sistema político mexicano se ha ido moldeando acorde a las demandas que se presentan bajo contextos determinados, en relación a la situación social existente la estructura política se construye en base a exigencias de la sociedad civil.

Las reformas se proyectan en momentos que se consideran como innovaciones ineludibles (en coyunturas). Las demandas sociales forman un vínculo entre la vida social y el derecho, por ello se debe disponer de mecanismos que atiendan tal vínculo y permitan generar reformas, siendo adiciones jurídicas que responden a las problemáticas existentes. Atendiendo esto en la constitución mexicana se estableció el artículo 135:

“Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.”⁴

³ Véase en: Gabriel, Patiño Camarena. Análisis de la reforma política, México, Instituto de investigaciones Jurídicas UNAM. México, 1980, Pág. 22-25.

⁴ Véase en: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Última Reforma DOF 13-11-2007, sv.

En este sentido, es preciso apuntar quiénes cuentan con el derecho y responsabilidad de modificar y proponer nuevas leyes. De acuerdo con los artículos 71 y 72⁵ de la Carta Magna sólo pueden presentar iniciativas:

- El Presidente de la República,
- Los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión,
- Las Legislaturas de los estados, incluyendo la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Estos actores están facultados para poder generar y poner a valoración mediante el *proceso legislativo*⁶ propuestas y cambios. Esto para procurar la permanencia del Estado y funcionalidad del sistema político. Los representantes deben planear las leyes conforme a la realidad social, política y económica del país de forma permanente, a lo largo de este trabajo anotaremos este proceso en México.

A continuación enunciamos las reformas más significativas que se han dado a lo largo de la historia en México. Desde una perspectiva histórica las reformas políticas han pretendido modernizar las relaciones entre las instituciones del Estado y la sociedad.

⁵ *Ibidem*, sv.

⁶ Véase en 1er. Anexo.- *Proceso legislativo*.

1.1. Reforma de 1977

En el periodo presidencial de Luis Echeverría la sociedad afrontó diversas crisis, como la secuela tras el conflicto estudiantil de 1968, la economía terminó con 20 años de “desarrollo estabilizador” dando un empeoramiento de la situación económica, disminuyó la inversión privada e incrementó la deuda externa, se devaluó el peso a menos de la mitad del tipo de cambio que se había mantenido desde 1954. En 1976, al entregar la Presidencia a López Portillo se produjo una nueva devaluación de la moneda, lo cual se afirma como causa, más tarde, de la crisis nacional.

La Reforma de 1977 se apunta como una de las más significativas contribuciones para el mejoramiento del sistema político mexicano. En su toma de posesión José López Portillo pretendió dar tranquilidad a la sociedad después del fin de sexenio echeverrista que había acumulado descontento social y crisis económica.

El 04 de Octubre de 1977 el Presidente José López Portillo envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma, en la propuesta se presentan las siguientes modificaciones y adhesiones a los siguientes artículos de la Constitución (6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 105). Entre los aspectos más relevantes en la reforma que propulsó el Presidente José López Portillo se revelan:

Artículo 6º.- Adicionan las bases del Derecho a la información. Disponiendo que el derecho a la información será garantizado por el Estado.

Artículo 41.- Adicionan las bases sobre las que se debe estructurar el régimen de partidos políticos, tipificándolos, como entidades de interés público y precisando que tendrán derecho a uso, en forma permanente de los medios de comunicación social.

Artículo 51.- Se adicionó el contenido íntegro del artículo 53, el cual presenta ahora, una vez reformado, un contenido diferente (su texto anterior señalaba que por cada diputado propietario se elegiría un suplente).

Artículo 52.- Se reformó a efecto de establecer que la Cámara de Diputados estuviera integrada por 300 diputados elegidos mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y hasta por 100 diputados de representación proporcional.

Este es un cambio importante en la Cámara de Diputados, al incrementar el número de miembros a 400, así al menos 100 de ellos deberían ser miembros de partidos de la oposición. De este modo, se posibilitó que se pudieran oír las demandas de los partidos más pequeños y no sólo las del PRI, que había dominado la vida política de México desde 1929.

Artículo 55.- Se adicionó a los requisitos para ser diputado un párrafo que establece que, para participar en las listas de la circunscripciones electorales

plurinominales se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprendan la circunscripción o tener residencia efectiva de más de seis meses.

Artículo 60.- Se reformó para establecer que la calificación de las elecciones se haría a través del Colegio Electoral, así como la forma de integración del Colegio de Cámaras; además se adicionó la procedencia del recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Artículo 73.- Se adicionó la fracción VI, con una base segunda, a efecto de precisar en relación con el gobierno del Distrito Federal, que los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen serán sometidos a referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular.

Se derogó la fracción XXIII que establecía como facultad del Congreso la formulación de su reglamento interior.

Artículo 93.- Se adicionó un tercer párrafo que señala la facultad de las cámaras para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Artículo 97.- Se reformó el tercer párrafo para establecer la facultad de intervención de la Suprema Corte de Justicia en los casos de violación del voto público.

Artículo 115.- Se adicionó un párrafo a la fracción III a fin de introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en los ayuntamientos con más de 300 mil habitantes.

Las reformas y adiciones de los artículos mencionados participaron como un adelanto democrático en el sistema político mexicano, muestra de esto es que se garantiza el derecho a la información en el artículo sexto.

Por último la modificación al artículo 41 constitucional quita la limitación hacia los partidos políticos en el uso de los medios de comunicación social, aprobándoles el derecho de promoverse como organizaciones en pro de los ciudadanos. Esto hace posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público a favor de la participación del pueblo en la vida democrática.

Así mismo, conviene destacar que la Ley de Organizaciones políticas y procesos Electorales simplificó los requisitos para el registro definitivo de partidos y estructura la modalidad de registro condicionado, así posibilitó que agrupaciones políticas puedan participar legalmente en la elección de representantes populares.

En suma, la reforma política de 1977 tuvo como objeto definir el equilibrio de poderes, dar cabida en el poder legislativo a diferentes expresiones políticas, nuevas y distintas en el Congreso de la Unión. Con esta reforma se estableció el inicio de una nueva etapa política para México.

1.2. Reforma de 1986

En 1986 se da una importante reforma tan trascendente como la reforma de 1977, que buscaba mejorar el sistema electoral y reforzar la legitimidad (la aprobación y/o consenso de la sociedad). En esta reforma se presentan las siguientes modificaciones y adhesiones a los siguientes artículos de la Constitución:

Artículo 52.- La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos uninominales y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, Votadas en circunscripciones plurinominales.

Artículo 53.- 2do. Párrafo... Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional (RP) y el sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

Artículo 54.- La elección de los 200 diputados según el principio de RP y el Sistema de Listas Regionales se sujetará a las bases generales siguientes y a lo que en particular disponga la Ley:

Primer párrafo y fracciones II, III, IV

II.- ... Tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados todo aquel Partido político nacional que alcance por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida...

IV.- En los términos de la fracción anterior las normas para la asignación de curules son:

A) Si ningún partido obtiene el 51% de la votación nacional efectiva y ninguno alcanza, con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con mas constancias de mayoría le serán asignados diputados de RP, hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara, y

B) En el supuesto anterior, y en caso de empate en el número de constancias, la mayoría absoluta de la Cámara será decidida en favor de aquel de los partidos empatados, que haya alcanzado la mayor votación a nivel nacional, en la elección de diputados por mayoría relativa.

Artículo 56.- La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Cámara se renovará por mitad cada tres años.

La legislatura de cada Estado y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, declararán electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.

Artículo 60.- Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas. El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará con todos los presuntos diputados que hubieren obtenido

constancia expedida por la Comisión Federal Electoral, tanto con los electos por el principio de votación mayoritaria relativa como con los electos por el principio de representación proporcional.

El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará, tanto con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada Estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, como con los senadores de la anterior legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo.

Corresponde al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. [...]

Artículo 77.- Fracción IV y Décimo Octavo

Los senadores que elijan a las LIV y LV Legislaturas del Congreso de la Unión durarán en funciones del 1ro. De Septiembre de 1988 al 31 de Octubre de 1994, y los que se elijan para la LIV Legislatura, que serán los nombrados en segundo lugar, durarán en funciones de septiembre de 1988 al 31 de Octubre de 1991.⁷

El cambio más evidente al sistema electoral implicó que el número de diputados elegidos mediante el principio de RP prácticamente se duplicó para llegar a 200 legisladores, con lo que el tamaño de la Cámara llegó a sus dimensiones actuales (500 diputados en total). La reforma constitucional fue implementada con la promulgación del Código Federal Electoral, según el decreto de 29 de diciembre de 1986.

⁷ FUENTE: Diario Oficial de la Federación de fecha 15 de diciembre de 1986, Pág. 2,3

Otro aspecto relevante de esta reforma fue la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel) como un órgano autónomo de carácter administrativo. Esta institución constituyó en su momento, un avance en el sistema electoral.⁸ Ante el Tricoel se hizo posible impugnar las resoluciones de la autoridad administrativa encargada de la organización de los comicios.

Si bien, esto trajo consigo resultados acotados en ese momento, pues la calificación final de las elecciones quedaba en manos de los “colegios electorales” del Congreso de la Unión, situación que no garantizaba un arbitraje electoral objetivo e imparcial. Aún con ello, la creación del Tricoel tuvo la virtud de marcar la ruta por la que transitaría el futuro inmediato del proceso de resolución de controversias electorales.

Por otro lado, la reforma de 1986 también tuvo desatinos, como lo fue la modificación de la integración de la Comisión Federal Electoral, pues la participación de los partidos políticos en su seno, pasó de ser igualitaria a proporcional a su votación, con lo que la presencia del partido hegemónico (PRI) se volvió determinante.

⁸ Véase en: Antecedentes de le TRIFE, en: <http://www.gobierno.com.mx/tepjf/>

De los 31 integrantes de la autoridad electoral, 16 eran representantes de ese partido, quienes teniendo derecho de voto, asumían el control absoluto de las decisiones. Ése fue el órgano que tuvo en sus manos la organización de la controvertida elección de 1988, la cual estuvo marcada por el desaseo y por el fraude.⁹

⁹ Véase en: Cronología político-electoral en el México Independiente, en : <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/#!> (P660)

1.3. Reforma 1989-90

Las reformas generadas en esta etapa son consecuencia directa de la problemática que se presentó en el proceso electoral de 1988. Se deja ver como la consecuencia directa del sospechoso y poco claro proceso electoral y la “caída del sistema de cómputo” en la Comisión Federal Electoral, en donde se da el retraso en la publicación de los resultados electorales.

Esta Reforma introdujo diversos e importantes cambios en los procedimientos e instituciones electorales mexicanas. De principio, se sustituyó a la desacreditada Comisión Federal Electoral.

Para agosto de 1990 se instituye el COFIPE (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales), el cual dio lugar a la creación del Instituto Federal Electoral como un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propios, depositario de la autoridad electoral.

Sin embargo, estaba sujeta a los poderes Ejecutivo y Legislativo, ya que el texto constitucional de 1989 establecía que la organización de las elecciones era una función estatal a cargo de dichos poderes con la participación y corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos.¹⁰

El IFE se concibió como un órgano constitucional autónomo, en cuya integración, en primera instancia, participaban el Poder Ejecutivo (a través del

¹⁰ *Ibidem.*

secretario de Gobernación), el Poder Legislativo, los partidos políticos y los ciudadanos.

A partir de entonces que se introdujo la llamada “ciudadanización” del órgano electoral, que implicaba que ciudadanos sin ninguna dependencia partidista desempeñaran importantes funciones y distintas instancias que conformaban al IFE, desde las mesas receptoras del voto hasta los cuerpos colegiados de dirección del Instituto¹¹.

Como complemento del IFE se estableció al Tribunal Electoral (Trife), como máxima autoridad jurisdiccional que tenía la función de revisar la legalidad de los actos de la autoridad electoral administrativa federal¹², regulado por el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

Si bien, de principio no fue una última instancia en términos de la calificación de los comicios -hasta 1993-, sí se trataba de un órgano con total autonomía, garantizaba que el trabajo del IFE siguiera los procedimientos y los principios establecidos en la Constitución y la ley. Se trató de un consistente paso hacia la plena judicialización de los conflictos político-electorales.¹³

¹¹ Andrade Sánchez, Eduardo, La reforma política de 1996 en México. Coedición del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala y el Procurador de Derechos Humanos de Guatemala. México. 1997, p. 53.

¹² *Ibidem*. p.53.

¹³ Véase en: Varios autores, Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México, México, TEPJF, 2003, pp. 53-54.

1.4. Reforma 1993-1994.

El 3 de Septiembre de 1993 se efectuó una reforma constitucional que se puede considerar como un esfuerzo inicial para transparentar el origen de los recursos de los partidos políticos.

En ella se establecieron las primeras normas para regular el financiamiento de los partidos, para limitar los gastos y las campañas electorales para procurar un contexto más equitativo en la contienda electoral. También se generan cambios en la estructura del IFE que buscaban fomentar aún más su ciudadanización.

La reforma de 1994 se centró en mecanismos que permiten realizar un proceso electoral más cierto, transparente y confiable. En primer lugar se modificó la integración del IFE, en donde todos los partidos políticos pasaron a tener una representación unipersonal y perdieron el derecho a voto; además, se sustituyó la figura de los seis consejeros magistrados por un igual número de consejeros ciudadanos.

El Consejo siguió presidido por el secretario de Gobernación y también subsistieron los cuatro consejeros del Poder Legislativo, quienes tenían derecho de voz y voto; pero en términos de la capacidad de decisión, el conjunto de los seis consejeros ciudadanos tenía posibilidades de imponerse a estos cinco funcionarios (suponiendo que votaran juntos).

Por primera vez, se garantizó la posibilidad de que en el órgano electoral prevalecieran posturas imparciales por encima de los intereses partidistas o del gobierno. Con esos cambios el proceso de “ciudadanización” de los órganos electorales mejoró de forma considerable.¹⁴

También, en esta reforma se hicieron cambios en la conformación de la Cámara de Diputados, donde se suprime la llamada cláusula de gobernabilidad, cláusula garante de mayoría absoluta para el partido político con mayor número de triunfos.

Así, se aseguró que las reformas constitucionales no pudieran ser efectuadas sin la participación necesaria de cómo mínimo dos partidos políticos, se redujo de 350 a 315 el número máximo de curules que un partido político podía tener, sumando los obtenidos por el principio de mayoría relativa y el de representación proporcional.¹⁵

Probablemente, el cambio más trascendente de la reforma de 1993 tuvo que ver con la integración de los órganos representativos. Atendiendo la necesidad de pluralidad en la Cámara Alta, en donde la presencia de la oposición había sido marginal, para 1993 se aprobó duplicar su tamaño, pasando de 64 legisladores a 128, y se adoptó una fórmula mixta basada en el sistema electoral mayoritario

¹⁴ Véase en: *cfr. Memoria del proceso electoral federal de 1994*, México, IFE, 1995, pp. 137 y ss.

¹⁵ *Ibidem*, p.54.

Aún así, permaneció un sistema que continuaba premiando al partido mayoritario con una importante sobrerrepresentación, pero abrió la puerta a que también en el Senado de la República se reflejara la creciente diversidad política que para entonces ya existía en el país.

La reforma de 1993 introdujo la figura de los observadores electorales. Y aún cuando de principio la observación estaba restringida sólo a ciudadanos mexicanos, a título individual y únicamente el día de la jornada electoral en 1994 se redujeron esas limitaciones, se trató de un gran avance si se piensa en las evasivas que hasta entonces habían existido en su contra.

En este sentido al permitirse la posibilidad de la observación realizada por ciudadanos en lo individual o agrupados en organizaciones de observadores, permitió que pudieran examinar las diferentes fases del proceso electoral (preparación, jornada electoral, solución de impugnaciones y calificación de las elecciones) y no sólo el día de la elección, como estaba previsto hasta entonces. Además, se permitió la observación internacional a través de la figura legal de los visitantes extranjeros.¹⁶

¹⁶ Óp. Cit. Varios autores, Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México, pp. 267-269.

También se dotó al Tribunal Federal Electoral (TFE) la resolución de las controversias surgidas de los procesos electorales, a partir de entonces comenzó a tratarse como un proceso jurisdiccional, suprimiendo los colegios electorales de ambas cámaras (conformados por diputados y senadores), con ello quedó en manos del TFE la decisión y última palabra en los procesos electorales.

A partir de entonces, los procesos electorales serían resueltos en una instancia judicial, con base en reglas y principios procesales, ante las cuales las partes en disputa podrían exponer sus argumentos y presentar sus pruebas, con la certeza de que serían ponderados y valorados a partir de criterios jurídicos.

1.5. Reforma 1996

La reforma de 1996 se gesta en un contexto de crisis política y económica bastante complicado para México, todo comienza con la desazón generada por la inclusión al mercado internacional mediante el Tratado de Libre Comercio (TLC)¹⁷, la crisis económica de 1994 y el estallido de la insurrección chiapaneca.

La crisis económica de México en 1994 fue una crisis que tuvo repercusiones mundiales. Las consecuencias económicas de esta crisis se denominaron: "Efecto Tequila" y en México también se le conoce como el "Error de diciembre", una frase acuñada por el ex presidente Carlos Salinas de Gortari para atribuir la crisis a las presuntas malas decisiones de la administración entrante de Ernesto Zedillo Ponce de León.

La crisis fue provocada por la falta de reservas internacionales, causando la devaluación del Peso durante los primeros días de la presidencia de Ernesto Zedillo.

Además, en 1994 estalló una rebelión en Chiapas, la cual estaba liderada por un gran ejército de campesinos e indígenas conocidos como "El Ejército Zapatista", quienes reclamaban más derechos para todos los indígenas, así como la aprobación inmediata de una reforma agraria.

¹⁷ El TLC es un Bloque comercial, conformado por EU, Canadá y México, fue acordado en el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari, entró en vigor el 1 de enero de 1994; establece una zona de libre comercio. A diferencia de tratados o convenios similares (como el de la Unión Europea), no determina organismos centrales de coordinación política o social. Existe sólo una secretaría para administrar, y tres secciones: la sección canadiense, ubicada en Ottawa; la sección mexicana, ubicada en la Ciudad de México, y la sección estadounidense, ubicada en Washington, D.C. Básicamente, consiste en la eliminación o rebaja sustancial de los aranceles para los bienes entre las partes, y acuerdos en materia de servicios. Véase en: http://es.wikipedia.org/wiki/Tratado_de_libre_comercio consultado 28/03/11.

El objetivo definido del Ejército Zapatista fue realizar una revolución social para suprimir la propiedad privada de la explotación económica, en contra del Estado como instrumento de la clase dominante generando opresión política, subsanar la sociedad dividida en clases y eliminar la discriminación social y la ideología como negación del pensar.

En este contexto la evidente irritación social demandaba un cambio, para afirmar la legitimidad política mexicana. En la reforma de 1996 se modifica la estructura del órgano responsable de las elecciones en México, se busca la plena autonomía del IFE, así el Poder Ejecutivo dejaría de tener presencia en dicho órgano; al Poder Legislativo también se le modifica su participación.

En su nueva composición, el Consejo del IFE se integró por ocho consejeros electorales y uno presidente, elegidos por mayoría calificada de dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios de la misma, quienes serían los únicos integrantes con derecho a voto.

Además, se designó a un consejero del Poder Legislativo por cada grupo parlamentario con independencia de que tuviera presencia en las dos cámaras, y un representante por cada partido político¹⁸

¹⁸ *Óp. Cit.* Andrade Sánchez, Eduardo, pp. 56-59.

Esta reforma asignó nuevas atribuciones al IFE, entre las que destacaron las siguientes: a) fiscalización de los recursos de los partidos políticos que se incrementaron sustancialmente, b) creación de condiciones más equitativas en la competencia político electoral; c) nuevo sistema de financiamiento público a los partidos políticos; d) nuevos topes de gasto de campaña y mecanismos más severos de control; e) mejora en el acceso de los partidos a los medios de comunicación electrónicos; f) se dota al IFE de mayor facultad de monitoreo en este ámbito.

1.6. Recapitulación

Las reformas políticas que revisamos muestran que el proceso de construcción de la democracia mexicana se produce gradualmente a partir de coyunturas específicas. En algunas de estas coyunturas se presentaron diversas demandas sociales, que a su vez se trataron de traducir en reformas benéficas para la sociedad mexicana.

A través de reformas ineludibles se ha ido trazando una ruta de cambio en distintos aspectos, como las modificaciones en las reglas para el Poder Legislativo y su estructura, la representación política, el diseño de las instituciones, los procedimientos electorales, las condiciones y la calidad de la competencia democrática, etcétera.

En definitiva, hay que considerar que las reformas políticas son un proceso en el que los ciudadanos no participan y mucho menos tienen idea del contenido de esas reformas. Cuando se dan momentos de coyuntura, en los cuales se afectan o ponen en riesgo los derechos fundamentales de los ciudadanos, éstos reaccionan y actúan en pro de defender lo que les pertenece.

La reforma política es el momento en el cual todos los actores participan y discuten para mejorar una mejor soberanía del país. De ahí la importancia del análisis de las reformas para comprender como se organiza una intervención más efectiva, ordenada y responsable.

2) Análisis de la iniciativa de reforma política 2009

La discusión sobre las reformas políticas-institucionales son temas que generan extensos debates, dichas reformas inciden directamente en la sociedad mexicana, son espacios políticos trascendentales. Analizaremos la iniciativa de Reforma Política en México que propuso el titular del Poder Ejecutivo en México el 15 de Diciembre de 2009.

Estos son los 10 puntos que propone el presidente para el desarrollo de políticas en México:

- I. Elección consecutiva de alcaldes, regidores y jefes delegacionales;
- II. Elección consecutiva de legisladores federales y locales;
- III. Reducción del Congreso;
- IV. Aumentar el umbral de votos necesarios para conservar el registro y acceder a la representación;
- V. Iniciativa ciudadana;
- VI. Candidaturas independientes;
- VII. Sistema de elección presidencial por mayoría absoluta;
- VIII. Iniciativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- IX. Iniciativa preferente;
- X. Veto parcial de leyes y del Presupuesto de Egresos de la Federación.

A la fecha, las reformas se han centrado en la modificación del sistema electoral y la organización de los tres poderes de gobierno. La innovación en la iniciativa del presidente Calderón es que su primicia o su eje central se enfoca en fortalecer la ciudadanización de la política.

Es preciso tener en cuenta el marco teórico sobre los aspectos de nuestra investigación. La iniciativa de reforma política de Felipe Calderón pretende moldear ciertas instituciones políticas en México.

Debido a que el objetivo de esta investigación concierne al cambio de instituciones políticas, es importante definir ¿Qué es una institución política? Colomer define a las instituciones políticas como: *“reglas formales del juego, pero con respecto a los siguientes temas: quiénes pueden votar, cómo se cuentan los votos y qué se cuenta”*¹⁹. Mantener a las instituciones políticas actualizadas es importante porque esto sirve de eje a los líderes políticos

Douglas North se refiere a las instituciones como:

*“Las reglas del juego en 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.”*²⁰

¹⁹ Josep M. Colomer, *Instituciones Políticas*, Ariel, Ciencia Política, Barcelona, 2001, P. 16

²⁰ Douglas, North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México, 1990, pág.13.

2.1. Iniciativa de Reforma política propuesta por el Poder Ejecutivo en 2009

Uno de los puntos tocados en la reforma propuesta por el Presidente es el de adoptar un sistema de elección presidencial por *mayoría absoluta*. Actualmente, y desde La reforma electoral de 1977, en las elecciones mexicanas el presidente es elegido por votación directa, sufragio universal y el *principio de mayoría relativa o simple*.

La propuesta de mayoría absoluta refiere que es la elección mediante la aprobación de cierto candidato con un mínimo de la mitad más uno de los votos emitidos.

A diferencia de la mayoría absoluta existe otro parámetro que se usa para definir el resultado de una votación y de igual forma es un concepto que utilizaremos en el desarrollo del siguiente trabajo, el cual es la mayoría calificada. Esta consiste en la asignación de un porcentaje mínimo para la elección de cierta propuesta siendo aquella que obtiene un porcentaje de votos, previamente definido, más alto que la mayoría absoluta.

Esta propuesta entra a restaurar una desventaja a la que se enfrentó el actual presidente de México VS *el principio de mayoría simple*²¹ en el 2006 al encontrarse en la elección presidencial -donde participaron ocho partidos de los

²¹ En términos numéricos equivale al logro de un voto ó más por encima del inmediato competidor para ganar la elección. También se conoce a la mayoría simple como mayoría relativa.

cuales los tres más votados fueron Felipe Calderón Hinojosa del Partido Acción Nacional, Andrés Manuel López Obrador de Coalición Por el Bien de Todos y Roberto Madrazo Pintado de Alianza por México donde el porcentaje de votación quedó 35.89%, 35.33% y 22.23% respectivamente.²²

En México, por ejemplo, las reformas a la Constitución deben ser aprobadas por una mayoría calificada de dos tercios de los votos, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores.

La propuesta de elección presidencial por *mayoría absoluta* se complementa con la implementación de un sistema electoral con *segunda vuelta* que en sentido amplio, consiste en que para llegar al cargo público es necesario obtener más de la mitad de los votos emitidos. Propuesta que por la dificultad que conlleva obtener esta mayoría de votos prevé la realización de una segunda elección para el caso en que ningún candidato obtenga la mayoría exigida. Este segundo acto electoral se conoce como segunda vuelta, donde compiten por la nominación las dos o tres opciones más votadas en la primera consulta electoral.²³

²² Véase en: Saldo electoral 2006. Resumen de resultados electorales, de CONSULTA MITOFSKY. <http://72.52.156.225/Estudio.aspx?Estudio=saldo-electoral-06>

²³ http://www.cne.org.bo/centro_doc/Diccionario.aspx?iddoc=46

Con esta segunda vuelta se trata de hacer más justo y competitivo el proceso de elección a cualquier cargo popular. Así se cree que se lograría la participación más activa de los ciudadanos y sus representantes en todos los procesos que conllevan a una mejor gobernabilidad.

Los procesos de democratización aluden a ser proveedores de mejoras en las condiciones de las garantías de los individuos, se sugiere que con este tipo de gobierno los individuos transitan de la inactividad política a una posición más activa con relación al Estado y adquieren un estatus de *ciudadano*²⁴

A continuación presentamos las alternativas de reformas que se presentaron después de la publicación del decálogo del Presidente Calderón. Estas diferentes propuestas se implementaron con el objetivo de mejorar y complementar la iniciativa del Ejecutivo.

En el siguiente cuadro se muestran la regulación vigente de algunas de las propuestas más importantes, así como el cambio que se quiere implementar según cada fuerza política del país.

²⁴ Ciudadanía.- perteneciente a ciudadano, que a su vez se entiende como: Habitante de las ciudades antiguas o de Estados modernos como sujeto de derechos políticos y que interviene, ejercitándolos, en el gobierno del país. En: Alarcón, Olguín, Víctor, La demanda Ciudadana básica: Democracia con participación, en: Democracia y Formación ciudadana, Judit, Bokser, Nancy Thede (coomp), Colección Sinergia, México 2002, pág. 105.

PROPUESTAS DE REFORMA ELECTORAL

TEMA	REGULACIÓN VIGENTE	PROPUESTAS DE REFORMA POR ORIGEN		
		<i>Ejecutivo Federal</i>	<i>PRI (Senado/Diputados)</i>	<i>PRD, PT y Convergencia</i>
Fórmula de elección presidencial	Mayoría relativa	Mayoría absoluta	Sin cambio	Sin cambio
Tamaño de Cámara de Diputados	500 diputados	Eliminación de 100 diputados, 60 nominales y 40 plurinominales	Eliminación de 100 diputados, todos plurinominales	Sin cambio
Tamaño de la Cámara de Senadores	128 Senadores	Eliminación de 32 senadores electos por RP	Eliminación de 32 senadores electos por RP	Sin cambio
Fórmula Diputados	Mixto-Mayoritario con tope de 8% de sobrerrepresentación	Sin cambios	Mixto-Mayoritario sin tope de sobrerrepresentación	Representación Proporcional (Cuota Hare y restos mayores)
Magnitud de Distrito (M)	0.02	0.04	Sin cambio	Sin cambio
Formula Senadores	Mixto-Mayoría con listas incompleta (2 para el más votado, 1 para el segundo) y RP	Mayoría relativa con voto personalizado en listas abiertas	Mayoría relativa con lista incompleta (2 para el más votado, 1 para el segundo)	RP (Cuota Hare y restos mayores)
Ciclo electoral	Mixto: concurrencia al comienzo del periodo y renovación de diputados a los 3 años	Mixto, pero la concurrencia al comienzo del periodo es con la (hipotética) segunda vuelta de la elección presidencial	Sin cambio	Sin cambio
Término presidencial	6 años	Sin cambio	Sin cambio	Sin cambio
Término de legisladores	Diputados 3 años Senadores 6 años	Sin cambio	Sin cambio	Sin cambio
Reelección Legislativa	Sólo después de un periodo	Reelección consecutiva de diputados y senadores con un límite de 12 años	Reducción consecutiva de diputados con límite de 9 años y senadores con límite de 12 años	Sin cambio

Fuente: Gabriel L. Negretto págs. 66 y 67

2.2.1. CIUDADANÍA Y CANDIDATURAS INDEPENDIENTES.

La reforma política plantea muchos temas relevantes y uno de ellos es el empoderamiento ciudadano a través de distintos mecanismos, entre ellos el referéndum, las candidaturas independientes y la iniciativa ciudadana.

Sin duda el tema de la reforma política no es nuevo, sin embargo, a partir de la presentación de la iniciativa por parte del Presidente de la República, ha provocado un debate entre diversos actores sociales, políticos, académicos y periodistas.

Por ello, en este primer capítulo abordaremos los temas de la participación y la ciudadanía. Con ello pretendemos revisar la relación y los alcances que tiene la participación ciudadana en el ámbito de lo político, tanto para influir en la toma de decisiones de los gobernantes como para la elaboración de propuestas que puedan y logren propiciar cambios significativos en lo perteneciente a los mecanismos de participación con los que cuenta la ciudadanía.

En todos los países democráticos existe un fuerte vínculo entre la participación y la representación. El vínculo del que hablamos se ve reflejado en los diferentes mecanismos de participación ciudadana en una democracia; estos son los instrumentos a través de los cuales los ciudadanos ejercen el poder y gobiernan.

No está por demás, mencionar que desde el siglo XX, ya existían y eran empleados en algunos países de América Latina²⁵ algunos mecanismos de participación ciudadana tales como: el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la revocación de mandato, entre otros. Estos mecanismos fueron utilizados en gran medida para aliviar el descontento ciudadano por los altos niveles de corrupción entre partidos políticos y gobernantes.

En teoría, es posible identificar dos tipos de mecanismos: los de *democracia directa* y los de *democracia representativa*. Si bien en sus orígenes la democracia se ejercía de forma directa, no cabe duda de que desde hace mucho transitamos hacia la democracia representativa, de ahí el origen de los partidos políticos y otras instituciones con las que hoy existen en México

Ahora bien, daremos paso a la presentación y discusión de dos de las propuestas presentadas en la Iniciativa Política con relación al tema de la ciudadanía: las *candidaturas independientes* y la *iniciativa ciudadana*.

²⁵ Algunos de los países son: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador y Guatemala entre otros. Para ver información más detallada véase el Cuadro 1, Mecanismos de Democracia directa en América Latina en: "Las instituciones de la Democracia directa a nivel nacional en América Latina, en balance comparado, por Daniel Zovatto, págs. 79 y 80.

Reconocemos que estos mecanismos forman parte de la democracia directa y vemos que frente a este tipo de mecanismos existen argumentos a favor y en contra. Es por ello que a lo largo de este capítulo rescataremos algunos argumentos en uno y otro sentido. También abordaremos propuestas hechas por diferentes actores políticos y especialistas.

2.2.1.1. INICIATIVA CIUDADANA

La propuesta de iniciativa ciudadana, como toda la Reforma Política en sí, ha provocado que los diferentes actores, tanto sociales como políticos, expresen sus ideas y argumentos, ya sea de manera favorable o bien rechazando algunas proposiciones establecidas en dicha Reforma. Ahora daremos paso a mencionar y discutir algunas de las reflexiones y propuestas más importantes hechas por algunos intelectuales hasta el momento en relación con la iniciativa ciudadana.

En México, los ciudadanos no cuentan con mecanismos para incidir de manera directa en la agenda legislativa. De acuerdo con el artículo 71 de la Constitución, los únicos actores que pueden llevar iniciativas al Congreso con el propósito de crear, modificar o derogar alguna ley federal o artículo de la Constitución son los representantes.

De acuerdo con lo anterior tenemos claro que en ningún artículo de la Constitución plantea y/o determina que los ciudadanos tengan el derecho de presentar propuestas de ley. En contraste, en una ley secundaria como lo es la Ley de Participación Ciudadana, en su Capítulo III Art. 34, se establece ésta como un mecanismo mediante el cual los ciudadanos pueden presentar propuestas de ley ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).

Es importante mencionar que este derecho de los ciudadanos a hacer propuestas de ley ya existe, pero de manera indirecta, ya que este derecho es ejercido por los representantes populares en ambas Cámaras; debido a que

mediante el sufragio los ciudadanos delegan este derecho para realizar leyes que son puestas a discusión en el Congreso de la Unión. Esto supone, que la idea de iniciativa ciudadana sólo siga siendo un mecanismo de participación y no un *derecho*²⁶ establecido en la Constitución de los ciudadanos para que puedan incidir en la toma de decisiones de nuestro país.

En la Iniciativa de Reforma Política enviada por el Ejecutivo Federal se plantea incorporar la iniciativa ciudadana como un derecho, estableciéndolo mediante la modificación del artículo 71 de la Constitución.

La propuesta de Iniciativa ciudadana elaborada por el ejecutivo reza así:

“Reconocer a los ciudadanos el derecho de iniciar leyes o decretos, cuando las iniciativas correspondientes cuenten con el respaldo de por lo menos una décima de punto porcentual del padrón electoral nacional. Este derecho permitirá a grupos organizados de la sociedad civil presentar sus propuestas directamente ante el Congreso del Unión, para expedir o reformar leyes en materia Federal”²⁷

Esta propuesta como ya mencionamos líneas arriba, establece la figura de iniciativa ciudadana como un derecho establecido en la Constitución, y no sólo como una forma de participación ciudadana.

²⁶ Los derechos constitucionales son aquellos incluidos en la norma constitutiva y organizativa de un estado, generalmente denominada constitución que se consideran como esenciales en el sistema político y que están especialmente vinculados a la dignidad humana. Es decir, son aquellos derechos que dentro del ordenamiento jurídico disfrutan de un estatus especial en cuanto a garantías. En lo que se refiere a garantías individuales, éstas no son derechos sustantivos, sino que constituyen el instrumento constitucional establecido por la propia norma fundamental del país, para salvaguardar los derechos. Las garantías individuales se encuentran consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁷ Véase en: Texto íntegro de la Iniciativa de Reforma del Ejecutivo Federal presentada el 15 de Diciembre del 2009.

Convirtiendo esta propuesta en un derecho, se piensa que ésta ayudará a *“incentivar una alineación de los intereses de la agenda legislativa del Congreso a las preocupaciones reales de la ciudadanía en tanto que la propuesta no considera que este derecho deba de estar acotado a alguna materia”*²⁸. Con ello se trata que se pueda ejercer este derecho de manera directa por parte de los ciudadanos y además de la forma indirecta mediante los representantes populares.

En la opinión de Víctor Alarcón Olguín²⁹ el avance democrático del país requiere de las capacidades y voluntades de los diferentes actores políticos y sociales para diseñar y establecer mejores formas y mecanismos de participación ciudadana.

En México el debate sobre el consenso de estos mecanismos surgió con la pluralización de los distintos congresos legislativos. Esto se refiere a que en nuestro país existe un sistema pluripartidista, en el cual se puede dar el caso de que el Ejecutivo no cuente con mayoría en el Congreso y esto genera que las iniciativas se retrasen o en el peor de los casos que sean rechazadas.

En legislaturas pasadas existían casos en los que un sólo partido tenía a su alcance la posibilidad de enfrentar el conflicto social con respecto a un tema de la agenda pública. Esto es porque un solo partido controlaba la totalidad de las instancias decisorias. Aun cuando el ciudadano se encontraba representado por

²⁸ *Ibidem.*

²⁹ *Op. Cit.* Alarcón, Olguín, Víctor, pág. 107.

un espectro plural de fuerzas políticas, surgió la necesidad de establecer como única solución la propuesta de iniciativa ciudadana.

La iniciativa ciudadana haría posible que los ciudadanos tengan *el derecho a participar directamente en el ejercicio del poder legislativo como miembro de un cuerpo investido de autoridad política y como un elector de sus miembros*³⁰. Este derecho de iniciativa responde a la preocupación de los ciudadanos sobre asuntos públicos que los partidos no quieren o no pueden enfrentar.

*El derecho de iniciativa ciudadana introduce una limitación a ese monopolio del derecho a legislar, dicho de otra manera, abre un canal de expresión propio que no depende de la partidocracia.*³¹ De este modo una organización social se pone en posición de igualdad con los representantes.

De acuerdo con la propuesta presidencial la iniciativa ciudadana no se llevaría a cabo mediante el sufragio, sino mediante una campaña en la cual se recabaría un número determinado de firmas (se establece el 0.1%) para que la propuesta de iniciativa presentada pueda ser admitida en el proceso legislativo.

Cabe la posibilidad de que una iniciativa de origen civil que no sea aprobada por el Poder Legislativo sea sometida a la aprobación mediante

³⁰ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Ideas y aportes. La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. PNUD Taurus, Alfaguara S.A., Buenos Aires, Argentina 2004, pág. 31.

³¹ Ricardo, Zazueta Villegas. *Participación Ciudadana, la democracia de todos los días*, Ed. Porrúa, México 2003, pág.71

*referéndum*³²; en este caso el voto popular decide por encima de los partidos políticos y del Poder Legislativo.

En opinión de Ricardo Zazueta, el respaldo de los ciudadanos a una iniciativa de ley es una forma de participación personal y directa, implica acciones como la colecta de firmas, de fondos; elaborar y repartir información³³. En general las campañas por una iniciativa ciudadana son temporales y no producen una acción organizada permanente. En esto se parecen a los procesos plebiscitarios.

La iniciativa ciudadana requiere de la participación y colaboración de un cierto número de ciudadanos, indica que cierto número de ciudadanos ha llegado a una convicción sobre un tema de interés público y proponen que se adopte una norma, supongamos sobre el aborto terapéutico, prohibición de transgénicos, contaminación de los ríos, o cualquier otro.

Esta etapa de formación de una conciencia colectiva requiere del trabajo de muchas personas, pero la siguiente etapa que consiste en el procedimiento legal exige aún más actividad: planeación de la campaña, cierta distribución de responsabilidades; un medio actual de organización de campañas es la relación virtual, las redes mediante las cuales fluye la información y la toma de decisiones; pero hay muchas formas de acción que son clásicas, en algún momento la participación es presencial, esto es que las personas interactúan entre sí.

³² Este mecanismo de participación se refiere básicamente a las acciones que afectan los textos constitucionales o leyes sustanciales aprobadas por el Congreso. A diferencia del plebiscito, que éste solo está asociado a la consulta sobre actos de Gobierno.

³³ *Ibidem*, pág. 66.

De ahí se sigue que las campañas en torno a una iniciativa ciudadana son un tipo de movimiento social, delimitado por dos características: dura un tiempo determinado y tiene propósitos específicos. La organización dura tanto como dura la campaña. Pero lo más significativo no es su duración, sino el hecho de participar organizadamente por una causa de interés social, es una práctica cívica que siembra la semilla para fomentar la cultura democrática.

En la opinión de Roberto Mellado el ejercicio popular del derecho de iniciativa confiere un cierto poder de influencia a una fuerza social, compartiendo en cierto grado el poder del Estado³⁴.

Esto sucede dentro del marco institucional existente; no es contrario a la división de poderes, no debilita el poder legislativo, antes bien, amplía el sentido representativo de este poder, lo legitima frente a la sociedad. La práctica de este derecho añade una vía a expresiones ciudadanas al interior del legislativo, produce una ampliación de la cualidad representativa del poder legislativo.

Resulta complicando entender por qué en México no se distingue el proceso formal de construcción democrática ciudadana que se ha venido dando a partir de la última década del siglo pasado, es importante mencionar que una buena parte de las entidades federativas³⁵ de nuestro país contempla al menos en

³⁴ Roberto Mellado Hernández, “Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México”, Plaza y Valdez editores, México 2001, pág. 52

³⁵ Ver como antecedente al tema: Leyes de Participación Ciudadana en México. Un acercamiento comparado, publicado en el libro Democracia y Formación Ciudadana. México, IEDF. (n.2), 2002, pp.116-119

sus documentos constitucionales (Aguascalientes, Colima, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Tabasco, Tlaxcala y Sinaloa)³⁶, o bien mediante las Leyes de Participación Ciudadana (Chihuahua, Guanajuato y Guerrero)³⁷, el reconocimiento a la capacidad de iniciar legislación de manera directa.

Si bien éstas poseen niveles muy dispares con respecto al porcentaje de ciudadanos que pueden promoverlas, también éstas están sujetas a otros lineamientos como en que materias pueden ser abordadas, la posibilidad de solicitar cambios reglamentarios de índole administrativa estatal o municipal, así como promover actos legislativos de alcance constitucional o secundario.

La práctica y el reconocimiento de estos instrumentos de participación ciudadana es un tema que también provoca desconfianza entre la clase política y los ciudadanos, partiendo de la premisa que dichos instrumentos dentro de regímenes presidenciales permiten una manipulación de las masas y que los mismos usualmente son mecanismos que propician la polarización de opiniones en contra de los partidos políticos. Esto es, se genera una total desconfianza y pérdida de credibilidad en estas instituciones políticas por parte de los ciudadanos.

Jorge Carpizo señala la importancia de incluir la participación directa de los ciudadanos; reconociendo que el electorado debe tener una voz más directa en la elaboración de las leyes. Afirma que estos mecanismos alientan la participación

³⁶ Ver cuadro 1 “Figuras de participación ciudadana” en: Judit Bokser, Desarrollo de la participación ciudadana en México, págs. 120 y 121

³⁷ Ibídem pág. 120 y 121

ciudadana en la vida pública y que son un arma para equilibrar la influencia de los diversos grupos de presión sobre nuestros legisladores³⁸.

En estos instrumentos, encontramos que se les critica por debilitar al gobierno representativo esto porqué para que exista la representación popular debe de existir quien los elija mediante la participación; polarizar las opciones políticas, porqué como hemos visto en la historia de México un sólo partido era el que captaba los intereses y demandas de la población; y porque se corre el riesgo de llegar a ser controlados por grupos de intereses poderosos y poner en peligro los derechos de las minorías.

Con lo anterior, creemos que este mecanismo no es incompatible con la democracia representativa, sino más bien que es complementario a ella. Consideramos que este mecanismo serviría como salida viable y recurrente dentro del sistema democrático, tanto para los ciudadanos como para los representantes.

Este mecanismo nos permitiría abrir algún canal directo de comunicación entre los ciudadanos como gobernados y los gobernantes; posibilita también a expresar nuestros intereses e informar a las autoridades sobre nuestras necesidades como ciudadanos.

³⁸ Véase en: “La Reforma del estado”, propuesta del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 2009. Pág. 43 y 44.

La propuesta de iniciativa ciudadana, es en realidad una modificación hacia el derecho de petición que tienen los ciudadanos, estipulado actualmente en el artículo 8° de nuestra Constitución, el cual establece que: *“los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito (...) A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido”*³⁹.

Hoy en día son presentadas muchas propuestas de ley ante el Congreso, la mayoría de estas propuestas son enviadas por organizaciones sociales y ciudadanos interesados en un tema en específico con el fin de regular o mejorar la ley que trate el tema de su interés.

Sin embargo, dichas propuestas (muchas de ellas valiosas), son guardadas en el archivero de la dependencia a la que se haya mandado la propuesta; esto es porque en todas las dependencias públicas de nuestro país no se cuenta con un verdadero servicio de atención y sobre todo no se cuenta con la obligación de analizar dichas propuestas.

Por lo anterior, el reconocimiento expreso de la iniciativa ciudadana tiene un valor muy importante, pues otorgaría de cierta forma certeza jurídica al ejercicio de los ciudadanos, como ha sucedido con otros derechos, como el derecho de acceso a la información.

³⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sv.

Ahora bien ¿cuál es la finalidad de incorporar la iniciativa ciudadana como un derecho de los ciudadanos? Nos parece que aquí se debe ser cuidadoso con la respuesta que se da. La incorporación de esta figura y la de las candidaturas independientes no nos llevaría repentinamente a fortalecer nuestra democracia, por lo que pensamos que se debe dimensionar el alcance que pueden llegar a tener estos instrumentos.

En América Latina, al menos trece países⁴⁰ reconocen la iniciativa ciudadana como un derecho de los ciudadanos, sin embargo, realmente en sólo 3 de ellos han sido aprobadas legislaciones por esta vía: Argentina, Uruguay y Colombia⁴¹.

Por lo anterior, creemos que la importancia no radica en el número de leyes que pudieran ser aprobadas por esta vía, sino en la posibilidad de poner un tema de discusión en la agenda legislativa, que éste sea analizado, discutido y que esto logre generar debates, foros y opiniones en torno a él.

Sin duda, existen temas que deberán definirse en torno a las iniciativas ciudadanas, tales como los sujetos activos, es decir ante quienes podrían presentar las peticiones; el número de firmas que se necesitarían; si el porcentaje requerido se basaría en el número absoluto de la población o en el padrón

⁴⁰ Algunos de los países son: Guatemala, Perú, Uruguay, Venezuela, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, entre otros. Para ver los demás países latinoamericanos véase cuadro I “Mecanismos de Democracia directa en América Latina” en: Daniel Zovatto, “Democracia y Formación Ciudadana”. Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina, un balance comparado. Colección Sinergia, México 2002, págs. 79 y 80.

⁴¹ *Ibidem* pág. 83

electoral; el establecimiento de un órgano dentro del Congreso para recibir y analizar las iniciativas; el plazo de respuesta; entre otros.

Ya definidos todos estos temas mencionados en el párrafo anterior, y de haberse aprobado la propuesta de iniciativa ciudadana, sería conveniente observar y analizar hasta que grado esta iniciativa logra activar la agenda legislativa en el proceso de discusión y aprobación de leyes en el Congreso.

En definitiva, es preciso reconocer un importante problema en nuestro país, el cual es la omisión legislativa. Debido a la falta de interés de nuestros gobernantes en el quehacer de gobernar y de elaborar propuestas de ley, en la práctica esto nos lleva a la pérdida de los derechos y de representación.

En nuestra opinión las posturas con relación a la iniciativa ciudadana no deben ser tan radicales y que se debe reconocer a los mecanismos de democracia directa como instrumentos políticos relativamente neutros, como señala Maurice Duverger⁴², éstos tienen que ser evaluados en el marco global de las instituciones de la democracia representativa.

Consideramos que se fortalecerían las libertades ciudadanas consagradas hoy en la Constitución, no sólo ejerciendo el pleno derecho a la libertad de expresión, sino además se le dará certeza y plena confianza al ciudadano de que dicha expresión será tomada en cuenta.

⁴² Maurice, Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ed. Ariel, España, 1964, p. 319.

Creemos que la creación y reconocimiento de la figura de iniciativa ciudadana podría contribuir a solucionar este problema, al generar presión para que los legisladores aprueben leyes (que en realidad es a lo que están obligados), combatiendo de esa forma la inactividad legislativa con la que cuenta el país.

2.2.1.2. Candidaturas Independientes

Otra de las propuestas contenidas en la Reforma enviada por el Ejecutivo federal es la figura de las candidaturas independientes. El artículo 41 constitucional dispone únicamente a los partidos políticos el derecho y la facultad de solicitar el registro de candidatos a elección popular. Se puede decir que esta norma además de ser restrictiva, tiene la característica de limitar los derechos de los ciudadanos, al regular la participación política al derecho a ser votados establecido en el Art. 35 Constitucional⁴³.

Vemos que esta prohibición permite que los partidos políticos monopolicen las preferencias electorales en los comicios, así como el desgaste institucional de la vida política del país. Es preciso tener en cuenta que no todos los sistemas democráticos son precisamente representativos, pueden existir sistemas democráticos que no sean representativos. Ejemplos de estos sistemas son: las a) autocracias, donde los ciudadanos no participan en la creación de leyes; b) monarquías, en estos sistemas las constituciones le otorgan ciertos poderes formales al rey y a los nobles.

⁴³ Capítulo IV. DE LOS CIUDADANOS MEXICANOS, Art. 35 Fracción II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las cualidades que establezca la Ley. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, colección Jurídica Esfinge, Estado de México 2006.

El sistema representativo implica la existencia de un sistema electoral, que garantice la eficacia del sufragio universal, esto nos llevaría también a admitir la existencia de partidos políticos y que éstos serían también una pieza esencial para la representación política de un país democrático.

Parte importante de la representación política es la elección de representantes, los cuales están acotados por reglas a seguir para hacer legal su participación en los procesos electorales. Una de estas reglas es, que todo representante popular tiene que ser postulado por alguna de las fuerzas políticas establecidas en el país.

En relación con esto, la propuesta del Ejecutivo Federal propone:

“Admitir el registro de candidatos a todos los cargos de elección popular sin la obligación de que un partido político los postule. Para la aceptación de las candidaturas independientes, se requerirá que sean respaldadas por al menos uno por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral de la demarcación correspondiente”⁴⁴

Con esta propuesta presidencial se pretende modificar el proceso de elección, cambiando los requisitos establecidos para contender por algún cargo popular, sin ser postulado por algún partido político y pueden competir abiertamente en cualquier elección del país.

⁴⁴ Véase en: Texto íntegro de la Iniciativa de Reforma del Ejecutivo Federal presentada el 15 de Diciembre del 2009.

Podemos decir que la democracia exige elecciones libres, éstas suponen procesos de contienda regulados y que esta contienda se da entre distintas fuerzas organizadas que ofrecen opciones electorales a los ciudadanos. Es por ello que el derecho de asociación de toda organización política es también uno de los ejes fundamentales de toda democracia representativa.

Ahora bien, un fenómeno que tiende a quebrantar las posibilidades de llegar a una consolidación democrática, es la desconfianza en las instituciones de un país por parte de los ciudadanos. Este problema en nuestro país se ve reflejado por la incapacidad de los representantes populares para implementar y llevar a cabo proyectos viables a favor a la ciudadanía y por los numerosos episodios de corrupción. Todo esto es parte de un cuadro anómalo que obscurece la vida política de nuestro país, que alienta entre todos los ciudadanos modos y actitudes de desconfianza.

Sumándole a este panorama la subsistencia de una estructura constitucional que organiza el poder en torno a una presidencia fuerte, pero que contrasta con la figura de un presidente débil en la realidad política. Este aparato de poder establecido en nuestro país presenta problemas en la correspondencia estructural entre el sistema constitucional y la política real.

En este contexto es comprensible que en nuestro país se reconozca una demanda en ascenso a *ciudadanizar*⁴⁵ la vida pública. Es por ello que como parte de este proceso es natural que se plantee la exigencia de las Candidaturas Independientes como una nueva vía de participación política para la ciudadanía.

Esto significa que los ciudadanos puedan participar de manera directa en los comicios, sin el obstáculo de tener que ser parte de un partido político. La no militancia en un partido de los candidatos independientes se consideraría una opción más cercana y viable para que los ciudadanos puedan participar en la vida política de nuestro país.

Así, la vinculación entre el representado y el representante sería el medio más idóneo de confirmar que el soberano es el pueblo y que los representantes elegidos legislan y gobiernan en nombre de los ciudadanos.

La actual representación política, no permite una participación ciudadana activa y significativa en las cuestiones públicas que afecten de modo inmediato la toma de decisiones. La participación ciudadana y la representación política no pueden concebirse como conceptos opuestos, sino que debemos verlos como complementarios; ya que la participación ciudadana no puede concebirse alejada de las instituciones de representación política ni de las decisiones que en ellas se toman.

⁴⁵ Con este término nos referimos a, lograr que los representantes se acerquen y se involucren más en los temas e inquietudes que conciernen a los ciudadanos.

Es de suma importante aquí hacer la diferenciación de dichos conceptos, para con ello dejar claro el por qué estos dos conceptos son complementarios. Por un lado la participación ciudadana según Crespo debería ser entendida como:

“la participación del conjunto ciudadano, de manera directa y no por medio de sus representantes, en la toma de ciertas decisiones. En las democracias modernas, que han adoptado la modalidad representativa por necesidad de tamaño y organización de sus sociedades, los instrumentos de participación se han incorporado más como un complemento que como una opción a la primera, una forma de contrapesar a los poderes formales, no de sustituirlos, y para corregir algunas decisiones que puedan haber excluido al interés de las mayorías en beneficio de grupos minoritarios”⁴⁶

Con la anterior definición podemos ver que la participación se plantea como una forma más activa de los ciudadanos en la vida política del país y que dicha participación no acaba cuando se acude a votar, sino que debería ir más allá y se debería ejercer el mayor tiempo posible, sin duda esto acotaría en parte las acciones en la toma de decisiones de nuestros gobernantes.

Para lograr esto, se debe concientizar a los ciudadanos de ejercer su participación política, involucrándose más en los asuntos públicos del país, logrando así que se haga efectiva la voz y reclamos de los ciudadanos.

Por otra parte, la representación política según Mauricio Cotta es:

“una relación de carácter dual, estable entre ciudadanos y gobernantes, por efecto de la cual los segundos están autorizados a gobernar en nombre y siguiendo los intereses de los primeros y están sujetos a una responsabilidad política de sus propios comportamientos frente a los mismos ciudadanos por medio de mecanismos institucionales y electorales”⁴⁷

⁴⁶ Crespo, José Antonio, “Participación política y ciudadana” en: Negretto, Gabriel, *Debatiendo la reforma política, crisis del cambio institucional en México*, CIDE, México 2010, pág. 256 y 257.

⁴⁷ Cotta Mauricio, “Parlamentos y representación”, en Pasquino, G. Morlino, L. et. al; Manual de ciencia política, Madrid, Alianza, 1988. Pág. 151

Podemos decir entonces que la representación política en México tiene un problema, debido a que los representantes no están en constante relación con los representados más que por nexos ligeros, que no implican un mandato imperativo para quienes reciben un voto favorable. Sin embargo en la representación moderna, se rige por la prohibición del mandato imperativo, y no por ello se es un país menos democrático.

Con ello, vemos que el esfuerzo de participar no es recompensado, generando que el ciudadano tenga que ver por otras opciones individuales como lo es el caso de las candidaturas independientes. Porque el ciudadano ya no participa, se hace individualista resuelve sus problemas con base en sus recursos de manera rustica y defensivamente protege sus intereses de una forma desarticulada.

Mancur Olson señala que la heterogeneidad de los grupos reduce el consenso y la acción colectiva es menos posible, por lo que hay que optar por la transitividad en las preferencias electorales⁴⁸

Teniendo bien definidos y precisos dichos conceptos daremos paso a hacer mención de algunos de los argumentos a favor y en contra de la propuesta de incorporar a las candidaturas independientes como una forma viable e institucional de contender por algún cargo de elección popular.

⁴⁸ Olson, Mancur, "Teoría de la acción colectiva", en *10 textos básicos de ciencia política*, España, Ariel.

Argumentos en contra

En primera instancia tenemos el argumento en contra de Jorge Alcocer Villanueva, el cual se formula en dos sentidos:

- 1) *No existe nación democrática en donde este tipo de candidaturas haya tenido un efecto significativo en la integración de los Cuerpos Colegiados de la Representación Popular, mucho menos en la elección de cargos ejecutivos, salvo raras y contadas excepciones.*
- 2) *En la mayoría de las naciones que permiten este tipo de candidaturas las han regulado de tal forma que no pongan en riesgo al sistema electoral y a las instituciones de Gobierno o de Representación. Esta regulación establece en casi todos los casos requisitos muy elevados para el registro de candidatos independientes, mínimos o nulos derechos en materia de financiamiento para esos candidatos y otras duras condiciones cuyo objetivo más que evidente es disuadir de esas candidaturas y evitar que proliferen candidatos de ese tipo, por el riesgo inherente que significa para la democracia y el funcionamiento de las instituciones públicas.⁴⁹*

Con este argumento se plantea que el verdadero problema de esta iniciativa son los requisitos que se necesitarían para su regulación e implementación en el proceso electoral. De no haber tal regla se incrementaría la proliferación de candidatos independientes y con ello habría una contienda electoral demasiado difícil de llevarse a cabo.

Ahora bien, otro argumento en contra de la iniciativa a las candidaturas independientes es realizado por José Antonio Crespo. Él argumenta que el riesgo de implementar esta propuesta estaría en la elección para Gobernador y para la Presidencia de la República, por dos razones:

⁴⁹ Véase en: Versión estenográfica de la "Primer Mesa de Trabajo del Seminario de Análisis de la Reforma Política", enero 2010.

“1) porque quien llegue a estos cargos podría ser alguien sin experiencia e improvisado y 2) Porque no tendría ningún respaldo ante el Congreso, ni siquiera si hubiera algún candidato independiente que llegara a la Cámara de Senadores o de Diputados”⁵⁰.

El origen de este argumento es poner énfasis en uno de los tan viejos problemas con los que padece nuestro país y que a lo largo de la historia sufrimos elección tras elección. Nos referimos al de la oposición de los partidos de manera sistemática al candidato que llegue a la presidencia y no sea de su propio partido.

Este conflicto podría llegar a generar descontento entre los propios Poderes, entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo. Ocasionando así el atraso, aprobación y cooperación de propuestas de ley, tanto del Jefe del Ejecutivo como del propio Congreso, ya que cada uno de los poderes obstaculizaría las iniciativas que no fueran enviadas por ellos mismos o por personas de su mismo partido.

Otro problema que se genera con lo anterior es el de la gobernabilidad, el no contar el Ejecutivo con una mayoría legislativa de su propio partido o viceversa una mayoría legislativa con un Ejecutivo distinto a su partido, provocaría graves conflictos para la toma de acuerdos o mejor dicho para la aprobación y discusión de leyes para lograr una mejor gobernabilidad.

Otro argumento en contra y que a nuestro parecer es uno de los principales problemas a los que se enfrentarían las candidaturas independientes, es expuesto por Jorge Castañeda Gutman, él plantea que:

⁵⁰ *Ibidem*, enero 2010

“...para que una candidatura independiente sea exitosa se necesita de una propuesta política, de financiamiento o recursos y principalmente de simpatizantes, lo que al final nos llevaría a la creación de una organización cuasi-partidista, que tendría los mismos fines que un partido político pero evadiendo las obligaciones y la rendición de cuentas ante los ciudadanos”⁵¹

Los opositores a las candidaturas independientes piensan que éstas debilitan el sistema de partidos y que cuando llegan al poder no tienen la fuerza necesaria para asegurar la gobernabilidad. En este sentido Arturo Valenzuela expresa lo siguiente:

“El débil arraigamiento de los partidos políticos contribuye al fenómeno de las candidaturas independientes impulsadas por los medios, candidaturas que al no estar ancladas en estructuras partidarias tienden a impulsar a líderes que al llegar al poder tienen pocas bases organizativas para gobernar, apelando a discursos populistas o plebiscitarios que han contribuido a las crisis institucionales”⁵²

Hasta aquí retomamos algunos de los principales argumentos en contra de las candidaturas independientes, ahora daremos paso a hacer mención de los argumentos a favor y de algunas propuestas para implementar dichas candidaturas.

⁵¹ *Ibíd*

⁵² Valenzuela, Arturo, “Partidos políticos y el desafío de la democracia en América Latina”, documento de trabajo, Madrid Georgetown University-Círculo de Montevideo, 1998.

Argumentos a favor

José Antonio Crespo es uno de los intelectuales que más ha expuesto sus argumentos a favor y en contra de las candidaturas independientes. A continuación mencionaremos su argumento a favor:

“La posibilidad de existencia de este tipo de candidaturas garantizaría el derecho constitucional que tiene cualquier ciudadano a postularse por un cargo de elección popular. Para hacerlas viables es necesario implementar un registro de candidaturas independientes que permita a las autoridades, entre otras cosas identificar los apoyos y controlar su uso de recursos en las contiendas electorales”⁵³

De alguna forma este argumento pone énfasis en la posibilidad que tendrían los ciudadanos de postularse para un cargo de elección popular sin la necesidad de ser postulado por algún partido. Y con la idea de implementar un registro de candidaturas, lo que se pretende es buscar que no se multipliquen al infinito por alguna posible ventaja que estas pudieran obtener en la contienda.

Jorge Castañeda Gutman argumenta a favor de las candidaturas independientes diciendo que sí es posible lograr un equilibrio entre estos tres temas: requisitos, financiamiento y el acceso a medios de comunicación. Las candidaturas independientes podrían representar un cambio importante, caras nuevas, ideas nuevas, independencia, más democracia y sobre todo, el inicio de una reforma del actual sistema político⁵⁴

⁵³ Véase en: Versión estenográfica de la “Primer Mesa de Trabajo del Seminario de Análisis de la Reforma Política”, enero 2010.

⁵⁴ *Op. cit.*

Sin duda, los temas que se plantean en este argumento son de suma importancia, ya que son tres de los aspectos más esenciales para que se permita el ejercicio pleno del derecho constitucional que tiene todo ciudadano a ser votado para un cargo de elección popular.

Es por ello que los defensores de las candidaturas independientes señalan que el cortar a los ciudadanos de su derecho de participar en la vida política puede estar reñido con la igualdad de oportunidades garantizadas en nuestra Constitución. Al respecto de esto Raúl Ferreyra manifiesta que:

“Una sociedad abierta y democrática no debería confinar a nadie. Cuanto más generoso y receptivo sea el régimen jurídico para permitir la postulación de candidatos, más amplio será el derecho de libertad política del que se goce en esa comunidad. Puede pensarse que uno de los rasgos fundamentales de una sociedad bien ordenada es aquel donde cada persona tenga un derecho igual al sistema más amplio de las libertades básicas, compatible con un sistema similar para todos. Dentro de este esquema la limitación del derecho de participación política de los candidatos independientes no aparece como necesariamente justificada”⁵⁵

Por otra parte, algunos estudiosos de nuestra sociedad han implementado diversas propuestas para complementar esta iniciativa de la candidaturas independientes hecha por el Jefe del Ejecutivo.

Una de las propuestas es la hecha por María del Carmen Alanís Figueroa ella propone que para reglamentar la forma de participación de candidatos independientes en los comicios:

⁵⁵ Ferreyra, Raúl, “Sobre las candidaturas electorales independientes de los partidos políticos”, exposición presentada en las Jornadas sobre Reforma Política y Constitucional, Comisión de Asuntos Constitucionales, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 5 de agosto de 2002, nota 156, pág. 20

Es fundamental hacerlo a partir del principio de equidad en la contienda, se debe garantizar que efectivamente compitan en condiciones equiparables a los partidos políticos y que cuenten con todas las garantías para participar. Así mismo, al analizarse la viabilidad de este tipo de candidaturas habría que definir los mecanismos de acceso a los medios de comunicación y, garantizar la posibilidad de competir en condiciones de equidad también en materia de difusión. Las candidaturas también requieren de una estructura de seguimiento de representación en la burocracia electoral⁵⁶

Cabe mencionar que en nuestro país hablando de elecciones federales, en casi un siglo a ningún ciudadano se le ha otorgado el registro como candidato independiente para ocupar un cargo de elección popular. Sin duda aquí es pertinente hacer mención de un caso que en años recientes se presentó en nuestro país.

El caso al que nos referimos es el suscitado en las elecciones del 2006 donde el C. Jorge Castañeda pretendió ser reconocido legalmente como candidato independiente sin contar con el respaldo de alguna plataforma política y mucho menos de algún partido.

“La idea de democracia implica no sólo la posibilidad de elegir sino la de poder ser electo sin la condición de aceptar un programa, una ideología y una estructura predeterminada como la de los partidos. El principio democrático implica que todo ciudadano puede ser electo sobre la base de su propio programa, su propia ideología y con la estructura de campaña electoral que sea capaz de crear, mientras que respete la legislación y cumpla con las condiciones razonables que impone la ley.”⁵⁷

⁵⁶ *Óp. cit.*

⁵⁷ Rodríguez Manzo, Graciela, “El derecho a las candidaturas independientes”, en Brevarios Jurídicos, Tomo 44, Ed., Porrúa, México 2006, pág. 44.

Castañeda solicitó al Instituto Federal Electoral (IFE) su registro como candidato a la Presidencia de la República en la elección del 2006, mismo que le fue negado con fundamento en el artículo 175⁵⁸ del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Sin embargo, el ministro Cossío Díaz promovió el juicio de amparo argumentando que contra un acto de aplicación, como la negativa de registro de una candidatura independiente se actualiza la fracción VII del Art. 73 de la Ley de Amparo, pero que sin embargo al considerar que no todas las actuaciones de autoridades electorales tienen exclusivamente carácter electoral⁵⁹.

La Corte decidió afirmar la negativa en voz del Ministro Góngora Pimentel quien argumentó lo siguiente: *El amparo promovido contra los artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que instauran el monopolio partidista respecto del registro de candidaturas, resulta improcedente por virtud del aludido monopolio en el control de constitucionalidad de leyes electorales que se deriva del artículo 105 constitucional. Y que el amparo contra la aplicación de tales preceptos deviene improcedente porque los derechos político-electorales no son justificables a través de este juicio, así como a la luz de los*

⁵⁸ Libro IV DE LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES EN LAS DIRECCIONES EJECUTIVAS. TITULO PRIMERO. DE LOS PROCEDIMIENTOS DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES. Artículo 175. 1. Los ciudadanos están obligados a inscribirse en el Registro Federal de Electores y a informar a éste de su cambio de domicilio dentro de los treinta días siguientes a que éste ocurra. 2. Así mismo, los ciudadanos participarán en la formación y actualización del Catálogo General de Electores y del Padrón Electoral en los términos de las normas reglamentarias correspondientes.

⁵⁹ *Óp. Cit.* Graciela, Rodríguez, pág. 58.

*artículos 41 y 116 constitucionales tales derechos tienen que ejercerse dentro de las bases de los procesos electorales.*⁶⁰

Con esto vemos que la negativa del IFE a otorgarle su registro como candidato independiente a la Presidencia de la República no violaba su derecho a ser votado ni prohibía las limitantes de ese derecho.

Es en este contexto que la citada prerrogativa constitucional debe entenderse en el sentido de que para ser acreedor de este derecho no es suficiente ser ciudadano, sino que también se debe cumplir con el requisito de militancia en un partido, además de ser elegible de acuerdo con los estatutos del propio partido.

Dicho de otra manera, se establece que las candidaturas independientes no están prohibidas constitucionalmente, pero es facultad del legislador establecerlas o no en su ámbito.

Sin duda vemos que las candidaturas independientes son una vía de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos de un régimen democrático, pero no son legalmente reconocidas, ya que no están expresas en nuestra Constitución.

⁶⁰ *Ibidem* Pág. 47 y 48

Consideramos que los partidos políticos no deben ser la única vía disponible para acceder a puestos de elección popular. La competencia política, respaldada por un porcentaje mínimo del electorado (1%), debe estar al alcance de cualquier ciudadano, forme parte o no de un partido político. Las candidaturas independientes abren un canal de participación distinto al de la militancia partidista.

Consideramos que la incorporación de las candidaturas independientes a nuestro sistema representaría un esfuerzo muy importante para poder ciudadanizar la política de nuestro país. Con ello lograríamos que nuestra sociedad tuviera la posibilidad de participar en las decisiones que afectan la vida pública de nuestro país.

Creemos conveniente y necesario que para el desarrollo político de nuestro país este tema de las candidaturas independientes se pudiera aprobar, para con ello lograr que aquellos ciudadanos que no se sienten identificados con alguna ideología política puedan presentarse a contender por algún cargo popular.

2.2.2. Elección consecutiva de alcaldes, regidores y jefes delegacionales y

Elección sucesiva de legisladores federales y locales.

2.2.2.1. Origen de la no reelección en México.

Una de las propuestas más controvertidas, sometidas a juicios de valor sujetos a una interpretación histórica poco acertada y nada favorable es la de la reelección consecutiva. Hoy día la no reelección se contempla como una conquista de la Revolución Mexicana y se refuerza con una concepción negativa hacia los servidores públicos.

En parte se debe a que desde la educación básica se inculca cual pregunta de examen la frase de Francisco I. Madero: "Sufragio efectivo, no reelección" (que desde 1920 es el lema oficial del gobierno mexicano)⁶¹.

En este capítulo analizaremos la idea de la no reelección en México, revisaremos el origen del planteamiento para conocer a bien el propósito de dicha exclamación y brevemente revisaremos el contexto bajo el cual se promulgó.

Pretendemos completar un mejor juicio en cuanto al contexto e intención de la reforma a favor de la reelección. Para ello apuntaremos detalles de su decreto, argumentos a favor y en contra, los beneficios e inconvenientes percibidos.

⁶¹ Fernando F. Dworak (Coordinador), El legislativo a examen, El debate sobre la reelección en México, Cámara de Diputados, FCE, 2003, México DF. Pág. 13.

Cuando Francisco I. Madero inicia su lucha revolucionaria, emite en el plan de San Luis (el 20 de Noviembre de 1910) la siguiente idea:

“Conciudadanos:- No vaciléis pues un momento: tomad las armas, arrojad del poder a los usurpadores, recobrad vuestros derechos de hombre libres y recordad que nuestros antepasados nos legaron una herencia de gloria que no podemos mancillar. Sed como ellos fueron: invencibles en la guerra, magnánimos en la victoria”. —SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCIÓN—⁶²

Con ello emprende el derrocamiento del entonces presidente Porfirio Díaz que había ocupado su cargo ininterrumpidamente desde 1884 hasta 1910. La idea era inherente, establecimiento de elecciones libres y democráticas, pero al mismo tiempo le pertenecía la disposición de Francisco I. Madero por ocupar dicho cargo.

Es importante señalar que Francisco I. Madero proyectó esta idea como una convocatoria para levantarse en armas en contra del presidente que estaba en poder, en el momento que figuraba como candidato presidencial del Partido Nacional Anti-reeleccionista.

⁶² Molina Arceo, Sandra. «El Plan de San Luis Potosí». http://www.bicentenario.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=112:el-plan-de-san-luis-potosi&catid=70:200-anos-de-historia Consultado el 7 de Febrero de 2011.

Aún cuando la no reelección se demanda desde 1910, es hasta 1933 que se establece la no reelección constitucionalmente, se formaliza en el periodo conocido como el “maximato debido a la existencia de un actor político denominado el jefe máximo de Revolución, Plutarco Elías Calles.

Plutarco Elías Calles fue presidente de México en el periodo 1924-1928, pero en los seis años siguientes, le sucedieron tres presidentes, todos ellos subordinados en menor o mayor medida a los intereses y políticas del ex presidente Elías Calles⁶³.

No es difícil deducir que las reformas también obedezcan a intereses particulares, en este caso instituir la no reelección estaba subordinada al interés y conveniencia política de Elías Calles y líderes del partido oficial (Partido Nacional Revolucionario-PNR)⁶⁴.

Con esta medida se obligó a los legisladores a disciplinarse hacia los requerimientos del partido nacional en lugar de su electorado local; con esta nueva norma la sucesión y continuidad de los actores quedó a consideración de los partidos políticos y en ese momento en manos del partido oficial, se aceleró la centralización de los poderes. Permitted al PNR realizar el control selectivo de los

⁶³ <http://es.wikipedia.org/wiki/Maximato>,

⁶⁴ Partido Nacional Revolucionario (PNR) es el nombre con el que se fundó el actual Partido Revolucionario Institucional (PRI) de México, que gobernó el país desde su fundación en 1929 hasta 2000.

miembros del Congreso (federales y locales) y coaccionado el poder político de estos⁶⁵.

La no reelección tiene como justificación ser un principio revolucionario y la apertura del sistema político a nuevos líderes, impidiendo el monopolio del poder en manos de unos cuantos. No obstante, la medida benefició más al Partido Oficial pues al suprimirse la reelección se coacciona a los representantes, sujetando a aquellos integrantes que al dejar su cargo pretenden circular en las cámaras federales y locales, cargos administrativos, etc. Privilegios controlados por el partido al que pertenecen.

Esta norma limita sólo la reelección consecutiva, pues como tal la reelección sí existe en México, desde entonces ya no es sucesiva inmediata, ni está a consideración del electorado, quedó salteada y a disposición de los partidos políticos que deciden a quienes nominan como contendientes a un puesto que ya pudieron haber ocupado en un periodo anterior no inmediato.⁶⁶

“Artículo 115.- I. [...] Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones

⁶⁵ Véase en: *Óp. Cit.* Fernando F. Dworak, Pág. 36.

⁶⁶ Véase en: <http://www.reformapolitica.gob.mx/?page=prop1-eleccion-consecutiva-alcaldes-regidores-jefes-delegacionales>

propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé no podrán ser electas para el periodo inmediato⁶⁷.

Así mismo, alcaldes, regidores, jefes delegacionales, legisladores federales y locales; también y bajo el mismo esquema se les refrenó la posibilidad de reelección. “Artículo 59. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato. Y, Artículo 116.- I.../II. ... Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. [...]”⁶⁸

Ahora, que el Ejecutivo Federal presentó como propuesta: la "Elección consecutiva de alcaldes, regidores y jefes delegacionales" y "Elección sucesiva de legisladores federales y locales", la plantea como una acción que pretende incrementar la participación ciudadanía, como una respuesta ante la actual apatía política.

⁶⁷ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, TITULO QUINTO DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN Y DEL DISTRITO FEDERAL, SV.

⁶⁸ *Ibidem.* SV.

2.2.2.2. Reelección, incentivo a la participación política.

Este capítulo describe los problemas de representación que se intentan resolver con la reelección de los representantes, que en esencia es una reforma para paliar los bajos índices de participación, para fomentar la cultura política⁶⁹.

Para analizar ventajas y desventajas de la reelección se requiere una apreciación histórica y política más detallada e igualmente más sensible hacia la realidad contemporánea, los factores en una democracia representativa como la de México son dos: 1) El actor principal que es la sociedad en conjunto y que ante todo posee la soberanía y 2) Las instituciones, que son operadas por los representantes, quienes son elegidos para escenificar el poder soberano.

Se puede decir que la indiferencia hacia la política y el voto nulo es muestra de un escepticismo generalizado hacia el desempeño de las instituciones y el gobierno, pero también es una secuela directa de altos índices de inconformidad y generalizada pobreza entre los mexicanos.

La poca participación ciudadana en la democracia tiene que ver un distante y criticable desempeño político, los votantes no tienen una manera efectiva de manifestar su desaprobación o reconocimiento hacia los gobernantes. Esto ha

⁶⁹ Cultura Política: Orientaciones, posturas relativas al sistema político y sus diferentes elementos, así como actitudes relacionadas con la función de uno mismo dentro de dicho sistema. Entendiendo la cultura política del mismo modo que podríamos hablar de una cultura económica o religiosa. Es un conjunto de orientaciones relacionadas con un sistema especial de objetivos y procesos sociales. Véase en: Gabriel, G. Almond y Sydney Verba *The civic Culture*, cap. I "An Approach to Political Culture", Princeton University, 1963.

generado un clima de decepción por parte de la sociedad, la prueba más evidente fue el alto abstencionismo que hubo en las elecciones de julio de 2003 (cerca al 60 por ciento)

La pobreza, la falta de educación y la desigualdad afectan directamente la calidad de vida de la sociedad en conjunto del principal actor (la sociedad) e incide en la cultura política que es el eje de los procesos de participación ciudadana.

La poca articulación que se percibe entre las instituciones, la incongruencia y poca claridad de los presupuestos que se asignan tanto, a instituciones, como los funcionarios públicos, la desintegración social, las fallas y los conflictos que se exhiben entre y en cada uno de los tres poderes de gobierno son el mayor problema estructural que enfrenta nuestro gobierno.

Consideramos, que existe un escenario renuente hacia el deseable ideal democrático, la realidad política mexicana se acerca más a la visión desesperanzada que Aristóteles había advertido: “La democracia, gobierno del pueblo y la mayoría de los pobres ama la libertad y la igualdad, con un alto nivel de apetitos por lo innecesario y es riesgoso para la sabiduría, la excelencia y la justicia”.⁷⁰

Con esta idea de Aristóteles nos referimos a que no muchas veces el pueblo o mejor dicho los ciudadanos, son los responsables de las decisiones que toman los representantes queriendo favorecerse para una próxima elección.

⁷⁰ Gómez Robledo, Antonio. Platón, México, FCE, 1993, p.73.

El propósito de la reelección es mejorar el nivel de representación, fortalecer la vinculación de los legisladores con la sociedad e incrementar la rendición de cuentas, pues se supone que al existir la reelección los representantes actúan de forma más recíproca con los representados; los representantes reaccionan de forma positiva hacia la posibilidad de reelegirse.

Los representantes procuran más las necesidades sociales y la rendición de cuentas, para incrementar sus probabilidades de ser reelectos, saben que una buena gestión es semejante a una buena campaña, siendo su publicidad su desempeño.

Es importante saber que en cada uno de los niveles de gobierno se implementan distintas formas de ganarse la confianza de los ciudadanos para que éstos logren darles nuevamente su voto.

A nivel local se pretende establecer el cambio de la siguiente forma:

“Artículo 115.-... Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos podrán ser electos hasta por un máximo de doce años consecutivos, siempre y cuando así lo permita la constitución de la entidad respectiva, en periodos cuya duración será establecida en todo caso por la misma constitución y que no excederá los cuatro años. [...]”⁷¹

⁷¹ Véase Propuesta de reforma: <http://www.reformapolitica.gob.mx/?page=prop1-articulos-constitucionales>.

Se intenta reactivar el vínculo político a nivel local, para que los ciudadanos y los propios actores políticos pongan especial atención en el desempeño de las funciones públicas, la reelección reanima la capacidad del ciudadano para vigilar y evaluar el trabajo de sus representantes.

Con la reelección de los representantes locales se desea aumentar la calidad de la gestión municipal. Pues, aquellos Alcaldes, Regidores y Jefes Delegacionales reelectos cuentan con más tiempo para desarrollar programas de Gobierno y no truncar los programas de infraestructura o las reformas integrales que necesariamente son de largo aliento.

Por otro lado, mediante la reelección es posible elevar la profesionalización de los legisladores en el Congreso de la Unión, la reelección permitirá a diputados y senadores profundizar su conocimiento sobre las materias que legislan, a grandes rasgos la modificación para diputados y senadores se generaría en el Artículo 59 y así quedaría: “Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos.”⁷²

Se considera que la reelección de los legisladores tendría los siguientes efectos favorables para el sistema de representación:

⁷² Véase la propuesta de reforma: <http://www.reformapolitica.gob.mx/?page=prop2-articulos-constitucionales>.

“1) Fortalecería el federalismo, pues el legítimo deseo de los legisladores de ser reelegidos crearía un fuerte incentivo para proyectar la lealtad territorial de los representantes populares; 2) producirá un saludable margen de independencia de los diputados y senadores frente a las dirigencias centrales de los partidos políticos e inversamente fortalecería el poder de los ciudadanos de los estados frente a quienes los representan; y 3) reforzaría el vínculo entre los ciudadanos y sus representantes populares”⁷³.

Mediante la reelección consecutiva se fomentaría la lealtad de los representantes hacia los representados, la reelección abre la posibilidad de cambio, le garantiza al representante una liberación con respecto al control del partido, es una planteamiento sobresaliente en tanto actualmente los representantes por conveniencia política tienen su lealtad primero con el partido político al que pertenecen y después con el electorado, de esta forma abre la posibilidad de los candidatos independientes.

“[...] todo legislador o miembro del ayuntamiento tendría el automático el derecho a ser reelecto, podría un servidor público, postulado por un partido contender ser reelecto o en calidad de candidato independiente”⁷⁴.

A la fecha los votantes no pueden determinar quién es o no nominando como candidato a ocupar cierto cargo público y al emitir el voto para dichos cargos generalmente se elige por partido:

⁷³ Dr. Héctor Fix-Fierro, Dr. Daniel Barceló Rojas, Dr. John Ackerman, Dr. Jorge Carpizo, Dr. Diego Valádez; entre otros. “La Reforma del Estado”, Propuesta del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Para la actualización de las relaciones entre Poderes del Sistema Presidencial Mexicano. México, 2009.

⁷⁴ María del Carmen Alanís, Magistrada Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial, Lic. Jorge Alcocer, Dr. Jorge Castañeda y el Dr. José Antonio Crespo. Primer Mesa de Trabajo del “Seminario de Análisis sobre Reforma Política”. Enero, 2010.

“Finalmente, en tanto al poder de las elites partidarias, la reelección es positiva porque tiende a debilitarlas, al reducirles el margen para decidir la lista de candidatos a competir y quitarles un instrumento disciplinario para blandirlo contra los que ya fueron electos.”⁷⁵

Fomenta la comunicación y la interacción con un horizonte de más largo plazo, promueve la confianza y la cooperación entre actores. El representante puede asumirse como particular, esto conduce a la adopción del principio de “hoy por mí, mañana por ti”⁷⁶. El sistema de partidos no fomenta el particularismo en los legisladores. La reelección deja en libertad a los representantes y representados para que decidan también sobre la elección consecutiva si así lo estiman conveniente.

Asimismo, se considera como otro punto a favor de la reelección la continuidad de los legisladores en los cargos, pues les permite profesionalizar la carrera legislativa.

Gabriel L. Negretto considera que la no reelección crea una legislatura de amateurs [...los diputados son electos en México por tres años, uno de los periodos más cortos de América Latina y del Mundo. (Sólo en el Salvador tienen un periodo de tres años, pero estos pueden optar por la reelección inmediata.)]⁷⁷

⁷⁵ María Amparo, Casar. Nexos (Revista), REFORMAS EN EL AIRE, edición de Diciembre, 01/12/2009.

⁷⁶ *Óp. Cit.* Casar, Ma. Amparo.

⁷⁷ *Óp. Cit.* Negretto, Gabriel (editor). pág. 61-64.

La reelección posibilita una carrera parlamentaria, que es un incentivo a la especialización y puede conducir, potencialmente, a la formulación de políticas públicas más sólidas, mejorar la vigilancia sobre el gobierno, se legislaría con mayor conocimiento, finalmente permite supervisar eficazmente las consecuencias de la legislación vigente.

Por otro lado, notamos algunas reservas en cuanto los resultados que tendría la reelección consecutiva, primeramente se considera que la mayor parte de los legisladores buscarían la reelección y que al hacerlo lo lograrán sin problemas, por qué tendrían el apoyo de todos aquellos electores que votaron por él en el periodo anterior, así como el apoyo de su partido.

No obstante Gabriel Negretto generó un análisis comparado -toma como referencia países que tienen sistema electora con reelección- en el cual describe lo contrario:

*"En promedio, sólo una minoría de legisladores continúa en sus cargos en América Latina, aún cuando se permite la reelección indefinida. Esto es así porque muchos encuentran más atractivo continuar su carrera política en el ámbito local o en la administración federal y porque sólo algunos de los que buscan la reelección efectivamente lo consiguen."*⁷⁸

No todos los legisladores tienen las mismas ambiciones. Integrantes de la Cámara Baja pueden pretender ocupar un puesto en la Cámara Alta o puestos administrativos dentro de un partido, ir con miras a una gubernatura estatal e incluso integrarse al sector privado.

⁷⁸ *Óp. Cit.* Negretto, Gabriel (editor).

También, se considera que la continuidad mediante la reelección da pie a un estancamiento de la clase legislativa (esto en términos políticos se reflejaría con la monopolización de los cargos públicos en manos de una sola fuerza política), pues impide la renovación de los planteles políticos y la alternancia favoreciendo un mayor egoísmo entre los titulares del cargo.

Por su parte, Negretto propone que se pueden establecer términos que determinen condiciones en la reelección, de forma que se pueda construir un cuerpo profesional de legisladores con cierto nivel de rotación en los cargos⁷⁹.

Una de las ideas más comunes es que reactiva los cacicazgos⁸⁰. Esto es, que una fuerza política es quien gobierna y no hay posibilidad alguna de que exista competencia por el poder. En contraste a esto tenemos, que en sociedades modernas donde ya no existen los cacicazgos, se da una competencia y alternancia por el poder, donde estos intereses tienden a desaparecer.⁸¹

En la reelección se puede considerar que los recursos públicos pueden ser desviados para beneficiar la reelección del representante en turno. Por eso, se debe especificar si el funcionario a reelegirse deba separarse de su cargo o crear

⁷⁹ *Ibidem*, pág. 15.

⁸⁰ De "cacique": La persona que emprende algún tipo de control o dominación política en un territorio o grupo de personas, y que basta su autoridad en la repartición de servicios, recursos o protección en una comunidad.

⁸¹ *Óp. Cit.* Fernando F. Dworak, p251.

medidas para evitar una posible desatención a los asuntos públicos y también para no competir en condiciones de ventaja⁸².

Creemos que la reelección a nivel local y en el Congreso de la Unión no garantiza la reactivación electoral. Por qué para ello primero se requiere resolver los problemas que afectan al actor principal y al escenario democrático. Pocos resultados traerá consigo la reforma de reelección si se concreta como se propone, sin un sistema electoral confiable y competitivo; y mucho menos una sociedad que no esta instruida y no es participativa.

Sí la intención es captar mayor interés de los ciudadanos y mejorar los índices de participación y selección de representantes, las reformas deben contribuir más al desarrollo del statu quo común; las sociedades más informadas pueden revalorar sus propias actitudes en relación a la política y los actuales procedimientos, así demandar mejores decisiones de sus legisladores, solicitar resultados y en base a ellos tener la libertad de reelegir a los mejores representantes.

Finalmente, esta propuesta de reelección no establece impacto alguno en la formación de mayorías o en la cooperación entre poderes ni en la promoción de acuerdos.

⁸² *Óp. Cit. Primer Mesa de Trabajo del "Seminario de Análisis sobre Reforma Política".*

Para hacer funcional la reelección que pretende favorecer la participación social, se requiere de modernizar las condiciones existentes tanto de actores, como de los escenarios posibles a presentarse en elecciones. Es poco útil alcanzar la reelección al ser un cambio en lo institucional, ya que requerirá también se realicen cambios favorables para el actor.

2.2.3. Aumento en el umbral de votos para conservar el registro y acceder a la representación.

En este apartado abordaremos los temas referentes a partidos políticos y representación. Con ello pretendemos explicar la relación que existe con el tema del umbral de votos que exige la Constitución y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE); para alcanzar y conservar el registro como partido político y las formas que éstos tienen para acceder a la representación política en la asignación de diputados al Congreso.

En el contexto moderno hablar del principio de representación nos refiere a saber que los ciudadanos dentro de las comunidades políticas actuales, puedan intervenir en los asuntos colectivos del Estado por medio de los representantes electos. Esto en política puede ser entendido como la necesidad procedimental para que la democracia se lleve a cabo.

Ahora bien, consideramos necesario mostrar en breve las diferentes propuestas que hay acerca de la representación, para con ello dejar más claro en qué consiste la relación entre representación política y democracia en nuestro país.

Entre las principales teorías que existen son:

- a) *La visión del representante como un delegado sin libertad, a causa de que representa intereses de grupo o particulares⁸³;*
- b) *La representatividad como semejanza, similitud o parecido. Aquí se pueden incorporar los grupos étnicos e identitarios⁸⁴;*
- c) *Con la idea de representación fiduciaria, aquí la representación deja de lado los intereses particulares o de grupo por los intereses de toda la comunidad política⁸⁵. Esto se ve reflejado gracias a que el representante es dotado de mayor libertad para poder decidir sobre lo que es mejor para la nación;*
- d) *La Representación como una responsabilidad, se refiere a que el Estado carga entre sus hombros el imperativo de ser sensible ante las demandas sociales⁸⁶, es decir se refiere a un gobierno perceptivo, en donde se rindan cuentas de lo que se hace.*

La idea más conveniente de representación, es la basada en la representación como responsabilidad. Por qué esto llevaría a que los representantes estuvieran obligados a llevar una rendición de cuentas, para que los ciudadanos constaran que las actividades que realizan los representantes se manejen en el ámbito de lo legal. Esto será de gran utilidad para entender cómo se han venido desgastando las estructuras institucionales de la democracias representativas.

En seguida y para tener más claro los efectos de la propuesta del Ejecutivo, definiremos la idea de partido político, los partidos políticos son la plataforma que

⁸³ Bobbio, Norberto (1996), El futuro de la democracia, México, Fondo de Cultura Económica, pág. 2.

⁸⁴ *Ibidem* Sartori pág.222.

⁸⁵ *Óp. Cit.* Bobbio pág. 4.

⁸⁶ *Óp. Cit.* Sartori pág.222.

induce a los ciudadanos a participar, posibilita incluso la adhesión y la posibilidad de ser candidato a los puestos de elección en el gobierno.⁸⁷

Para ilustrar lo anterior, debemos de hablar del mecanismo predominante para que la sociedad se vincule con el Estado: Los partidos políticos. Es importante mencionar que la relación partidos-sociedad es en México complicada, debido a que es una relación incierta y cambiante

Los partidos políticos son: “organizaciones que brindan a los ciudadanos la posibilidad de llevar al parlamento los intereses que emanan de la discusión pública que se da dentro de ellos, ya que la presión sobre la participación en los partidos es fundamental para insertar los intereses en la agenda del gobierno”⁸⁸.

En México a estas organizaciones se les reconoce de personalidad jurídica por medio de un acto de autoridad denominado “registro de partidos políticos”, el cual otorga en su esfera jurídica no sólo una serie de derechos y obligaciones, sino que la Constitución mexicana les otorga el carácter de entidades de interés público,

Así, se convierten en intermediarios entre amplios sectores de la población y del propio Estado, de tal suerte que gozan de prerrogativas, como financiamiento público y acceso a los medios de comunicación, con objeto de que puedan cumplir los fines públicos que la Constitución les confiere.

⁸⁷ Dhal, Robert (1981), *Los dilemas del pluralismo democrático: autonomía versus control*, México: Alianza.

⁸⁸ Baños, Jesica (2006), “Teorías de la democracia: debates actuales”, en *Andamios* revista de investigación social, Vol. 2, núm. 4, junio. México: UACM, pp.35-58.

A través de los partidos políticos, los ciudadanos participan en la vida política del país y de acuerdo con el artículo 41 constitucional tienen como finalidad:

“promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible al acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo”⁸⁹

Los partidos políticos tienen su fundamento legal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, título segundo, capítulo I, De la soberanía Nacional y de la forma de gobierno, Artículo 41, fracciones I y II, donde se establecen aspectos básicos como su calidad de entidades de interés público, sus fines y prerrogativas.

Así mismo, en el COFIPE, principalmente en su libro 2º “De los partidos políticos”, en cinco títulos diversos, los siguientes puntos: disposiciones preliminares (artículos 22 y 23); constitución, registro, derechos y obligaciones (artículos 24 a 40); prerrogativas, acceso a la radio, televisión y financiamiento (artículos 41 a 55); frentes, coaliciones y fusiones (artículos 56 a 65), y pérdida de registro (artículos 66 y 67).

⁸⁹ Véase en: Título Segundo, Capítulo I, De la soberanía nacional y de la forma de gobierno, Art. 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el aspecto administrativo participan las siguientes instituciones: el **Instituto Federal Electoral (IFE)** que es el organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propio, en el cual se deposita la autoridad electoral, siendo responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones (artículos 41, Fracción III, constitucional y 68 y 70 del COFIPE).

A su vez en el ámbito jurisdiccional, **el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)**, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional, es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Finalmente la **Suprema Corte de Justicia de la Nación**, respecto de las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los partidos en contra de las leyes electorales (artículo 105, fracción II, inciso f de la constitución).

La importante función que tienen los partidos políticos es que están llamados a desempeñar la importante función de ser el mecanismo más idóneo para que los ciudadanos expresen sus demandas e inquietudes en el Estado de México.

Hasta aquí damos término al tema de los partidos políticos. Ahora haremos mención de los diferentes mecanismos de elección que caracterizan a los sistemas electorales, de los mecanismos a los que nos referimos son: al de

mayoría de votos y al de representación proporcional. A continuación haremos una breve explicación de en qué consiste cada uno de estos principios.

El principio de elección por mayoría, en éste mecanismo pueden existir diferentes variantes como lo son: la elección por mayoría simple o relativa, la elección a porcentaje mínimo mayoritario, la elección por mayoría absoluta o la elección por voto alternativo⁹⁰, todas estas variantes pueden diseñarse introduciendo en el sistema respectivo modalidades o condiciones particulares en cada caso. También pueden combinarse tanto en distintas formas de repartir los lugares, como con alguna de las variantes de la elección por representación proporcional.

La elección por mayoría relativa presenta un gran problema desde el punto de vista de la legitimidad desde el momento en quien obtiene el triunfo electoral lo alcanza con un porcentaje de votos superiores al de sus adversarios, pero inferior al de 50% o más de votos validos.

Este problema puede resolverse mediante el sistema de elección por mayoría absoluta, con forme al cual un candidato obtiene el triunfo electoral si alcanza el 50% o más de votos válidos⁹¹, con ello necesariamente habrá logrado más votos favorables que cualquiera de sus adversarios.

⁹⁰ Reynoso, Diego (2004), "Votos ponderados, sistemas electorales y sobrerrepresentación distrital", FLACSO-México, México, pág. 62.

⁹¹ Rodríguez, Araujo y Carlos Sirvent, (2005), "Instituciones electorales y partidos políticos en México", Jorale Editores, México, pág. 98.

No obstante, el caso más frecuente de las formas de elección por mayoría para los cargos de elección unipersonales, es el de mayoría relativa, cuyo principal problema es la escasa legitimidad que confiere al candidato ganador.

Sin embargo, es importante señalar que todas las formas de elección por mayoría provocan sobrerrepresentación⁹², está incide directamente en el nivel de legitimidad de los órganos de elección popular, por lo que a mayor sobrerrepresentación menor legitimidad y viceversa. Además esta sobrerrepresentación que beneficia a uno o dos partidos, es la causa de la subrepresentación que afecta negativamente a dos o más partidos en un mismo órgano de elección popular pluripersonal.⁹³

Está se explica porque los lugares que se le asignan adicionalmente a un partido, son los que no se le reparten a dos o más partidos en este órgano. Mientras más simple es la forma de elección por mayoría, mayor es la sobrerrepresentación y menor es la legitimidad, razón por la cual la mayoría relativa implica menos legitimidad que la absoluta.

En cuanto a los mecanismos de reparto, en el caso de la elección por mayoría en cualquiera de sus formas, la asignación es siempre de todos los escaños para la formula o candidato ganador y ninguno para los perdedores. Normalmente la formula es de un solo individuo, es decir el reparto es unipersonal.

⁹² Entendiéndose a está como: un desvió del criterio de distribución de los escaños en forma de proporciones de acuerdo a la población. Véase en: *Ibídem* Diego, Reynoso (2004), pág. 25.

⁹³ *Op. cit.* Rodríguez Araujo pág. 92.

Como bien se sabe, en esta forma de elección cada partido recibe una cantidad determinada de votos a la que corresponde un número proporcionalmente equivalente de escaños en el órgano de representación popular. Mediante este sistema se logra por lo tanto, que los votos sean iguales a los escaños por repartir, esto quiere decir que no existe sobrerrepresentación para los demás partidos. A efecto se diseña una zona electoral en la cual los partidos se disputan determinada cantidad de escaños, los cuales se asignan de manera proporcional a la votación emitida.

En este sistema no existen formulas de candidatos, sino más bien listas de candidatos registradas por los partidos previamente a la elección. Por último es de destacar que el número de candidatos en cada lista no debe exceder al de los escaños que se deben repartir en esa zona electoral.

En la actualidad en México, para que un partido político conserve su registro y reciba todos los beneficios asociados, es necesario que obtenga por lo menos el 2 por ciento de los votos en alguno de los procesos electorales federales para elegir diputados, senadores o al Presidente de la República.

Igualmente, para que los partidos tengan derecho a que les sean asignados diputados por el principio de representación proporcional, deben obtener por lo

menos el 2 por ciento⁹⁴ de los votos en las listas para la elección de diputados de representación proporcional.

Expresamente la iniciativa del Ejecutivo Federal consiste en: “Aumentar de 2 a 4 el porcentaje mínimo de votos necesarios para conservar el registro como partido político y tener acceso a diputados de representación proporcional en el Congreso.”⁹⁵

Esta propuesta establece modificar los mecanismos mediante los cuales los partidos políticos tienen acceso y derecho a tener representación en el Congreso. El Ejecutivo Federal asegura que implementar esta propuesta tendría como principales beneficios la existencia de partidos más incluyentes, esto es que “los partidos pequeños con plataformas e ideologías compatibles, se conformen como una sola fuerza política con una plataforma más completa e incluyente”⁹⁶.

Este mecanismo de establecer un umbral electoral que determine el mínimo de votos que necesita un partido para tener registro y derecho a la representación política, obedece a dos elementos de crítica: Por un lado, impide la creación de partidos políticos, que representen a minorías, ciudadanos que no se sienten incluidos en las opciones mayoritarias y por otro lado, controlar el número de

⁹⁴ Véase en. Título Segundo, De la Constitución, registro, derechos y obligaciones, Capítulo Primero, Del procedimiento de registro definitivo, Art. 32 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

⁹⁵ Véase en: Texto íntegro de la Iniciativa de Reforma del Ejecutivo Federal presentada el 15 de Diciembre del 2009.

⁹⁶ *Ibidem*

partidos políticos registrados pues dicho registro es la llave de los recursos del estado⁹⁷

En el sistema electoral mexicano, para que un partido conserve su registro ante el IFE es necesario que una vez que éste se haya constituido conforme a los requisitos establecidos en la ley; a) obtenga en la elección inmediata un mínimo de 2% de votos a su favor y; b) constitucionalmente los partidos políticos tienen derecho al financiamiento del Estado.

Al alcanzar dicho porcentaje a cada partido político le corresponderá un determinado monto por concepto de financiamiento público para que desarrollen sus actividades y cumplan con sus objetivos electorales.

Antes de la transición política se justificaba ese umbral en el 2% ya que la votación del Partido Revolucionario Institucional (PRI) acaparaba todos los escaños del Congreso por lo que era necesario que el umbral de votación fuera bajo para que las demás fuerzas políticas (generalmente opositoras) tuvieran la oportunidad de conservar su registro y con ello contar con más representación en el Congreso.

Sin embargo actualmente más del 90% de la representación política está concentrada en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de Acción

⁹⁷ Negretto, Gabriel (editor), Debatiendo la Reforma Política, claves del cambio institucional en México, en: *El Tamaño del Congreso, redistribución y umbral de representación*, Francisco Javier Aparicio y Javier Márquez, CIDE, Primera edición, México, 2010, pág. 117.

Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), y menos del 10%⁹⁸ de la votación la tienen los otros cuatro partidos.

Además de esto, es cada vez más común ver coaliciones de partidos que lanzan a un mismo candidato para un cargo de elección. Estas coaliciones se hicieron casi en su totalidad con uno de los tres partidos grandes y se originaron por los incentivos que tienen los partidos pequeños de unirse a los grandes para conservar su registro.

La reforma de 2007 hizo avances en estos términos eliminando las coaliciones y reemplazándolas por candidatos comunes, pero este tipo de prácticas son consecuencia del tamaño del umbral.

El umbral se implementó con el objetivo de controlar la creación de nuevos partidos y evitar que se constituyeran sólo para contar con el financiamiento público que se otorga. Además de que esto forzaría a que los partidos se acercaran más a la ciudadanía para obtener el voto del elector y con ello conservar las prerrogativas que ello conlleva.

Así, aunque en México el umbral es entendido como la traba que hay que saltar para llegar al acceso del financiamiento público; el objetivo real está en desvincular el registro del financiamiento y darlo sólo a aquellos partidos que hayan ganado cargos públicos.

⁹⁸ *Op. Cit. Debatiendo la Reforma Política*, págs. 115 y 116.

En el sistema actual un partido político ha dejado de ser un mecanismo de representación de las minorías y se ha convertido en un negocio político en sí mismo y, en una contradicción democrática que nada tiene que ver con el principio de representación.

Ahora bien, daremos paso a hacer mención de algunos de los argumentos en contra y a favor de la propuesta de aumentar el umbral de votos para conservar el registro y acceder a la representación. También haremos mención de algunas de las propuestas hechas por miembros de la sociedad como complemento para corregir e implementar la iniciativa hecha por el Ejecutivo.

Argumentos en contra

Un argumento en contra de esta iniciativa es hecho por Javier Aparicio y Javier Márquez, el cual maneja que esta propuesta del Ejecutivo tiene dos efectos negativos: *“1) aumenta el sesgo mayoritario del sistema electoral y 2) disminuye el número efectivo de partidos en el Congreso”*⁹⁹. Por otra parte, reconoce que esto obligaría a aquellos partidos que cuenten con una baja votación a acercarse a la ciudadanía con un proyecto más convincente para la sociedad y para el país y con ello lograr aspirar a incrementar sus niveles de votación.

⁹⁹ *Óp. Cit.* Negretto, pág. 120

También, esto provocaría que generalmente los partidos pequeños o con un bajo porcentaje de votación en las comicios electorales anteriores, tratarán de obtener e incrementar su porcentaje de votación de cualquier forma posible, ya que esto les ayudaría tanto a obtener el porcentaje mínimo para conservar su registro como partido, como para obtener mayor representatividad que se ve reflejada en la obtención de más escaños en ambas cámaras.

Otro argumento en contra hacia esta propuesta de incrementar el umbral de votos es el expuesto por el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido del Trabajo (PT) y Convergencia, él cual gira en torno a la idea de que esta propuesta sólo favorecería al fortalecimiento del bipartidismo en nuestro país.

“Queda en evidencia que la intención oculta es la de favorecer el bipartidismo, bajo la falacia de que la promoción de mayorías estables daría gobernabilidad al país, cuando lo cierto es que no significa otra cosa que premiar la incapacidad del gobierno para construir acuerdos”¹⁰⁰

Decimos que se favorece al bipartidismo por qué, se excluiría a los partidos pequeños de cualquier contienda electoral, esto evitaría que no tuvieran posibilidad alguna de obtener representación en el Congreso. El bipartidismo sólo se daría entre las dos primeras fuerzas según los resultados de la elección. Otro problema más del bipartidismo es la falta de cooperación y negociación que se da entre los partidos pequeños y los partidos que se encuentren en el poder.

¹⁰⁰ Véase en: Texto integro de la Propuesta de Reforma Política de los Grupos parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo y de Convergencia, presentada el 18 de Febrero de 2010. pág. 15.

En México hay un serio problema entre la coordinación de los diferentes niveles de gobierno para formalizar y negociar acuerdos que beneficien a la población. Esta poca coordinación entre poderes se ve reflejada en el desaire de los ciudadanos hacia sus instituciones. Más aún, en las contiendas electorales donde no participan los ciudadanos, lo cual afecta y disminuye el compromiso de la representación.

Otro punto a discutir de este argumento es que se favorece la formación del bipartidismo, esto provocaría la exclusión y la discriminación de las fuerzas políticas minoritarias alejándolas de la representación y con ello poniendo en riesgo el alcance del umbral mínimo de 2% para que un partido conserve su registro. Dicho en otras palabras la propuesta del ejecutivo Federal atenta contra la pluralidad de partidos existentes en nuestro país.

Gabriel Negretto se postula en contra de esta propuesta argumentando que: *“la propuesta del gobierno incrementaría el efecto mayoritario del sistema electoral al elevar el umbral de representación, haciendo posible que los partidos más pequeños, como el PT, Convergencia o Nueva Alianza, queden sin representación”*¹⁰¹.

Esta idea se complementa con el expuesto por el grupo parlamentario del PRD, quienes justifican que dicha propuesta excluye a las fuerzas políticas minoritarias y las aleja de cualquier posibilidad de tener representación política.

¹⁰¹ Óp. cit. Negretto pág. 70

Aquí terminamos de apuntar los argumentos en contra de la propuesta del aumento del umbral de votos. Ahora daremos paso a mencionar algunas ideas a favor de dicha propuesta.

Argumentos a favor

En primera instancia retomamos el argumento del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM): *“la idea de que un partido político nacional conserve su registro como tal si se mantiene en niveles de votación superiores al umbral del 2% de la votación emitida que actualmente tiene”*¹⁰².

El IIJ-UNAM está de acuerdo en aumentar el umbral de votación sí y sólo sí, los partidos políticos mantuvieran estable sus índices de votación en elecciones anteriores y comparando estos con elecciones inmediatas.

Así, creen asegurar que los partidos políticos con poco apoyo electoral dejaran de recibir financiamiento público al perder su registro como partido al no lograr el umbral mínimo de votación que se establece con la propuesta del Ejecutivo Federal.

¹⁰² Véase en: La Reforma del Estado. Propuesta del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM para la actualización de las relaciones entre poderes del Sistema Presidencial Mexicano. Pág. 26.

Complementando la idea anterior el IJ-UNAM argumenta que aumentar el umbral exigiría que *“al mismo tiempo que se exija una mejor distribución territorial para la superación del citado umbral, con el objeto de introducir un incentivo para que los partidos políticos nacionales efectivamente mantengan su presencia en la mayor parte del territorio nacional”*¹⁰³. Esto supone como consecuencia que la asignación de diputados por el principio de representación proporcional sólo se genere entre los partidos que cuenten con mayor representación al momento de las contiendas electorales.

Otro argumento a favor de la propuesta de aumento en el umbral de votos es el realizado por la bancada de diputados del Partido Verde Ecologista de México (PEVM), que si bien están de acuerdo con el aumento del umbral, no necesariamente como lo plantea el Ejecutivo, sino más bien incrementarlo al 3% de la votación mínima. Esto es de la siguiente manera:

*“la iniciativa de aumentar el umbral de votación mínima para acceder al financiamiento público obedece principalmente a la demanda social de una democracia más eficiente, y para ello no es operante continuar financiando partidos políticos con muy baja representación”*¹⁰⁴.

Este argumento se refiere a la obtención del financiamiento público que obtienen los partidos alcanzando el umbral mínimo de votación. El tema del financiamiento hacia los partidos es muy discutido y de mucha polémica en nuestro país, ya que

¹⁰³ *Óp. cit.* Propuesta IJ-UNAM

¹⁰⁴ Véase en: Propuesta de Reforma Política del Partido Verde Ecologista de México, presentada el 3 de Marzo de 2010, pág. 10.

mediante éste se obliga a los partidos a tener una plataforma política coherente y real para llevarse a cabo mediante propuestas accesibles a la ciudadanía.

Como bien señala Ángel Panebianco, el dinero de los partidos significa un asunto relevante, no sólo por las cantidades implicadas o por sus fuentes de origen, sino porque éstos se han vuelto la columna vertebral del Estado democrático¹⁰⁵.

No podríamos dejar de mencionar el argumento del Ejecutivo defendiendo su postura a favor de implementar la iniciativa de aumentar el umbral de votación.

“Por medio de esta propuesta, se fortalecen los incentivos para que las expresiones políticas con menor peso electoral concilien sus agendas con otros grupos ideológicamente afines, con el objeto de alcanzar la votación mínima para beneficiarse de las prerrogativas que la ley establece a las organizaciones que obtengan y mantengan el registro como partidos políticos nacionales”¹⁰⁶.

El trasfondo de este argumento consiste en incentivar a los partidos que no cuentan con un alto índice de votación a realizar alianzas con otros partidos, para con ello asegurar obtener el umbral mínimo de votos para conservar su registro y lograr acceder a todos los beneficios que trae consigo ser un partido político nacional.

¹⁰⁵ Panebianco, Ángel (2004), en Grimer, Steven y Zovatto, Daniel, *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento público en América Latina*, San José, Costa Rica, OEA Internacional, IDEA 2004, Pág. 298.

¹⁰⁶ *Óp. cit.* Reforma Política Ejecutivo, pág. 17

Con ello se fortalecería la existencia de diversas opciones políticas con plataformas e ideales óptimos para que toda la ciudadanía tenga diferentes alternativas a la hora de elegir candidatos en las contiendas electorales. Al mismo tiempo se lograría buscar nuevas fórmulas que garanticen tanto la gobernabilidad como la representación de los intereses del electorado sobre los intereses de cualquier partido político.

Hasta aquí hemos expuesto algunas de las ideas a favor y en contra de la iniciativa para aumentar el umbral para mantener el registro como partido y así acceder a la representación política hecha por el Ejecutivo Federal. Ahora daremos paso a hacer mención de algunas de las propuestas complementarias hacia esta propuesta de iniciativa.

Propuestas complementarias

El IJ-UNAM plantea la propuesta en relación a dicha iniciativa, la primera en relación al aumento en el umbral para conservar el registro y la segunda es en relación al acceso a la representación. La primera propuesta consiste:

“al efecto de conservar su registro, cada partido político nacional deba obtener el 2% de los votos emitidos en al menos dos terceras partes de las entidades federativas. Al mantener el registro de partido político nacional, dichas instituciones tendrán el derecho de competir en las sucesivas contiendas electorales federales, estatales y municipales, así como acceder a las prerrogativas económicas que se tienen por ser un ente público”¹⁰⁷

¹⁰⁷ Óp. cit. Propuesta IJ-UNAM, pág. 26.

La segunda propuesta del IJ-UNAM consiste en que:

*“para poder participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, cada partido político nacional que conserve su registro deberá alcanzar el 2% de la votación en por lo menos 200 distritos uninominales en los que compitan sus candidatos de mayoría”.*¹⁰⁸

Estas propuestas plantean diferentes cuestiones a la hecha por el ejecutivo, una de las diferencias entre estas propuestas es que la hecha por el IJ-UNAM se plantean los umbrales mínimos del 2% de votos, pero estableciendo la cantidad de entidades federativas en las cuales se deben obtener dichos votos; esto es en relación a conservar el registro como partido.

Otra de las diferencias entre estas propuestas es en relación al acceso a la representación, ya que en la propuesta del Ejecutivo no se plantea el número de distritos en los cuales se deba alcanzar el porcentaje mínimo de votación. Esto a diferencia de la propuesta del IJ-UNAM donde se establece el número de distritos uninominales en los cuales los partidos deben alcanzar al menos el 2% de la votación emitida donde se compita mediante el mecanismo de mayoría.

Cabe mencionar que en las propuestas hechas por los Grupos parlamentarios del PRI y del PRD no se plantea ningún cambio en relación con el aumento al umbral para conservar el registro, esto es que están de acuerdo con el actual 2% vigente en el país.

¹⁰⁸ *Óp. cit.* Propuesta IJ-UNAM, pág. 26.

Con todo lo discutido hasta aquí nos damos cuenta que en México el aumento en el umbral de votos es entendido como el obstáculo que hay que brincar para poder obtener y llegar a una de las prerrogativas más importantes para un partido; el financiamiento público.

Creemos que el verdadero objetivo de suprimir la distribución de escaños a partidos minoritarios es que el monto del financiamiento sea mayor y más factible para aquellos partidos políticos que consigan el mayor porcentaje de votos en las contiendas electorales.

Otro punto que se trata de evitar con el aumento en el umbral es la excesiva fragmentación de la representación política, esto es que se prevenga la creación de partidos ocasionales que sólo aparezcan en determinadas contiendas, obviando que su único fin de creación es el de obtener el financiamiento público.

Quizás el asunto no esté en el umbral únicamente, sino que el asunto decimos que está en poder desvincular el registro como partido del financiamiento público y darlo sólo a aquellos partidos que hayan ganado cargos públicos en las contiendas electorales, a través de la obtención de la mayoría de votos emitidos en dichas contiendas.

Ser un partido político en México ha dejado de ser un instrumento de representación política de los ciudadanos, ya que se ha convertido sólo en un negocio político en sí mismo y en tanto una contradicción que nada tiene que ver

con el principio de representación, esto es porque sólo se ve por el financiamiento y demás prerrogativas que trae consigo ser un partido político.

El sistema electoral en México actualmente necesita resolver y subsanar diversos vacíos dentro de todo el sistema, para con ello poder ser más eficiente y confiable la gobernabilidad. Estos vacíos se ven reflejados en dos aspectos importantes: en primera instancia está el aspecto estructural, que tiene su problemática en la existencia de un gobierno dividido mezclado con un esquema multipartidista.

En segunda instancia está el aspecto político donde aparece la acción y el futuro de los partidos políticos, si bien las reformas electorales de 1996 y 2007, abrieron espacios importantes logrando equidad en la competencia electoral entre partidos y mejoras en el financiamiento público de éstos, aún consideramos que los cambios son insuficientes y requerirán en un futuro y próximo un ajuste.

Estamos convencidos que el camino a la consolidación democrática en México es incierto y difícil ya que por un lado tenemos a los partidos políticos con una actitud negativa hacia la cooperación política, por otro lado tenemos una escasa cultura política.

Pero son tan drásticos los rumbos de los partidos políticos que no llegan a cruzarse con la idea de crear un modelo de democracia representativa que sea funcional para lograr la tan anhelada consolidación democrática.

2.2.4. Reducción del Congreso

“El desprestigio del Congreso y de los legisladores —multiplicado últimamente por escándalos de abuso de poder— aunado al rechazo generalizado al costo —de la política y los políticos—, otorgó relieve a la idea de disminuir el número de legisladores. Los argumentos para hacerlo no son ni claros ni convincentes. Más bien se inscriben en el ámbito de la demagogia”.¹⁰⁹

Una de las propuestas que más destacan es la que concierne a la composición del Congreso de la Unión. El presidente Felipe Calderón pretende reducir este órgano donde se deposita el Poder Legislativo, mediante la eliminación de diputados y senadores plurinominales, con la intención de mejorar la representación atendiendo la gobernabilidad que exige el electorado y mejorarla incrementando la posibilidad de formar un gobierno con apoyo Legislativo.

El poder Legislativo se encuentra compuesto por un grupo de representantes populares, tanto senadores como diputados, propiamente expresado en el artículo 51 constitucional. Estos legisladores federales se ocupan de proponer, estudiar, discutir, votar, aprobar o rechazar las iniciativas de ley que, conforme al artículo 71 constitucional, presenten el Presidente de la República, los integrantes del Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, mediante la emisión de decretos y leyes, que le confiere el artículo 70 constitucional¹¹⁰ (Proceso legislativo).

¹⁰⁹ *Óp. Cit.* María Amparo, Casar. Nexos (Revista).

¹¹⁰ Véase en: José Luis Camacho Vargas, “El Congreso Mexicano”, México DF, Instituto Mexicano de Estudios Sobre el Poder Legislativo, 2006, p. 53.

La Cámara de Diputados se integra por 500 diputados, 300 electos por mayoría relativa en igual número de distritos y 200 por el principio de representación proporcional. Por otro lado, el Senado está compuesto por 126 senadores, 64 electos por mayoría relativa, 32 por primera minoría y 32 por representación proporcional. Tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores poseen facultades de supervisión y control sobre los órganos de la administración pública federal, particularmente de control presupuestal, de la cuenta pública y de la política exterior¹¹¹.

La propuesta sugiere suprimir curules que corresponden a diputados y senadores concedidos por representación proporcional¹¹², bajo la idea de que el aumento de la pluralidad en ambas cámaras disminuye la posibilidad de un gobierno con apoyo legislativo, que el alto número de Diputados y Senadores es costoso económica y políticamente (entre mayor pluralidad, menor gobernabilidad). Esta propuesta tiene la intención de concentrar y disminuir los partidos políticos o corrientes ideológicas dentro del Congreso de la Unión.

En teoría, el sistema de representación proporcional en el Congreso busca crear una asamblea legislativa que represente lo mejor posible la amplia gama de opiniones políticas que existen en la sociedad. Esto sugiere que la representación proporcional es siempre beneficiosa para los partidos minoritarios, pero el

¹¹¹ *Ibidem* pp. 79-80.

¹¹² <http://www.reformapolitica.gob.mx/?page=prop3-reduccion-congreso>

presidente y algunos especialistas aluden que en lugar de beneficiar a la “pluralidad representativa” genera un gobierno dividido.

Por su parte, Guillermo Padres Elías Gobernador del estado de Sonora afirma que una reducción no limita el principio de representatividad ciudadana, considera que esta medida fortalece la responsabilidad legislativa, siendo que percibe que el sistema actual concentra las decisiones en unos pocos y diluye las responsabilidades entre muchos. Su intención es aprovechar calidad y no cantidad¹¹³.

Argumentos a favor

Este punto tiene como argumento a favor que la reducción del número de diputados y senadores, además de que atendería una demanda social en la reducción de costos, pues de aplicarse la reducción el simple hecho de no pagar las dietas (salarios) involucra un ahorro del equivalente a poco más de 11 millones de pesos mensuales. Eso sin tomar en cuenta otros gastos como el pago por la asistencia legislativa, para actividades de gestión y atención ciudadana; prestaciones como: seguro de gastos médicos mayores, aguinaldo, fondo de ahorro, gastos funerarios, viajes, viáticos, cursos, etcétera.

Los ahorros económicos mediante la disminución de 128 senadores a 96 y de 500 a 400 diputados, pueden ser uno de los argumentos de mayor peso en

¹¹³ Quinta Mesa de Trabajo del Seminario de Análisis sobre la Reforma Política 26 de Enero de 2010.

país, ambos representantes logran alcanzar sueldos estratosféricos. Basta con contrastar el salario mensual de un Senador con la crisis económica por la que pasa gran parte de la sociedad para ponerse a favor de dicha iniciativa. Un Senador percibe por dieta mensual 126,000 pesos.

La reducción a la que se hace referencia implica ahorrar en total 4 millones 32,000 pesos por 32 Senadores menos. Y en el caso de los diputados con un salario de 75,793 pesos, implicaría reducir el gasto en 7 millones 793,000 pesos mensuales.¹¹⁴

Por si fuera poco Gabriel Negretto afirma con base a un análisis comparado en AL que el Congreso mexicano tiene los salarios más altos del mundo en la Cámara Alta y cuenta en la actualidad con la cámara Alta más numerosa de AL, incluso mayor a la de Brasil, que tiene 80 por ciento más población que México”¹¹⁵

De concretarse esta iniciativa presidencial, la Cámara de San Lázaro la conformarían 260 legisladores de mayoría relativa y 140 de representación proporcional, en vez de los 300 y 200 como actualmente sucede. En este sentido el marco de la discusión y aprobación de la reforma política es que la reducción de ambas cámaras debilitaría la pluralidad en la representación ciudadana.

¹¹⁴ Véase en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/485267.html> *Redacción ELUNIVERSAL

¹¹⁵ Negretto, Gabriel (editor), Debatiendo la Reforma Política, claves del cambio institucional en México, en: El Tamaño del Congreso, redistribución y umbral de representación, Francisco Javier Aparicio y Javier Márquez, CIDE, Primera edición, México, 2010, p. 65-64.

María Amparo Cazar afirma que es falsa la creencia de que la reducción de diputados agilizará el trabajo legislativo: *“La agilidad y eficiencia del trabajo legislativo está en el sistema de comisiones que reúne en promedio a 30 legisladores y no en el pleno [...]”*¹¹⁶

Asegura que tampoco hay relación alguna entre el tamaño de las Cámaras y la cooperación entre poderes, el número y calidad de iniciativas aprobadas o el número de vetos superados. Sugiere que si no se mejora la fórmula que rige al Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados quedaría prácticamente con la misma composición.

En el caso de la Cámara Alta, la reducción se daría por la eliminación de la Lista Nacional correspondiente a 32 legisladores, el número de integrantes pasaría de 128 a 96. De acuerdo con resoluciones del “Seminario de Análisis de la reforma política” que se celebró en el Senado, en el tema de la reducción del número de legisladores generaría el riesgo de caer en la sobrerrepresentación, es decir, que los diputados representen a un mayor número de ciudadanos y se reste espacio a la pluralidad.

Considerando que son 300 distritos electorales y más de 100 millones de mexicanos adultos, un diputado federal representa hoy alrededor de 333,000 ciudadanos. De reducirse a 260 el número de diputados de mayoría relativa crecerá el número de ciudadanos representados por los diputados a 388,000.

¹¹⁶ *Óp. Cit.* María Amparo, Casar

La reducción del número de diputados y senadores no garantizaría mayores acuerdos sobre reformas en el Congreso, como prevé el presidente Felipe Calderón en su iniciativa de reforma política, los legisladores no actúan con base en negociaciones individuales, sino que éstas se dan entre los líderes de las cúpulas partidistas.

Todos los acuerdos del Congreso se generan en agrupamientos partidarios y son ellos los ejes de los debates y acuerdos. “En México, existe además un grado de disciplina partidista nada despreciable y son los representantes de las bancadas en el pleno o en las comisiones los que dialogan, pelean, negocian y pactan. Y eso sucede no sólo en México, sino en todo el mundo, está en el genoma de todo Congreso”¹¹⁷.

José Woldenberg ex presidente del IFE afirmó que la reducción del tamaño de la Cámara de Diputados y la de Senadores no facilita la negociación entre partidos, por el contrario complicaría atender la pluralidad de la sociedad civil y reduciría costos e implicaría reducir la capacidad de representación y realizar la política social. Esto se apoya sabiendo que todos. “Los acuerdos fundamentales no se toman entre individuos, sino entre representantes de los subgrupos que integran el cuerpo colegiado que es la Cámara”¹¹⁸.

¹¹⁷ <http://eleconomista.com.mx/partidos/2010/02/09/ahorro-11-millones-reducir-congreso>

¹¹⁸ *Op. Cit.* Negretto, Gabriel (editor), p65.

La reducción del Congreso de la Unión se asume claramente como una reforma de carácter simbólico, y genera que los partidos más pequeños queden sin representación.¹¹⁹ Esta idea la comparte el Diego Valdés Ríos, quien cree que esta propuesta de reducción del congreso limita el sistema representativo y que además auspicia una mayor concentración del poder.¹²⁰

Finalmente, Jesús Alberto Aguilar Padilla Gobernador del estado de Sinaloa, al participar en la Tercera Mesa de Trabajo del Seminario de Análisis sobre la Reforma Política, afirmó que no importa el número, sino la operatividad del Congreso, ya que propone que se debe subsistir el principio de representación directa y el de representación de las minorías: “Creo fundamental para nuestro sistema político el respeto irrestricto de las minorías”¹²¹

Sugiere una modificación en los criterios de elección hacia los plurinominales. Propone que la lista deberá integrarse por aquellos candidatos uninominales que obtengan el segundo lugar en la votación en el distrito por el que compitan, remarca que su postura va más allá de la reducción, afirma que es más importante discutir la forma en cómo se designan los nombramientos.

¹¹⁹ *Ibidem.* p70.

¹²⁰ Tercera Mesa de Trabajo del Seminario de Análisis sobre la Reforma Política, 25 de Enero de 2010.

¹²¹ *Ibidem.*

Sin embargo creemos que un verdadero cambio requiere introducir incentivos a la cooperación. El trámite legislativo preferente es un mecanismo que consiste en otorgar al presidente la facultad para enviar al Congreso un proyecto de ley con carácter de urgente e imponer a este último la obligación de considerarlo en un plazo determinado y en caso de que el proyecto no sea expresamente desechado o se haya sancionado un proyecto sustitutivo, el proyecto del presidente se tendrá por aprobado.

Éste es un mecanismo que también propone el Presidente, lo consideramos útil para forzar la discusión sobre ciertos asuntos de interés nacional, agilizar el trabajo legislativo, castigar la parálisis legislativa. Estamos convencidos que no es el tamaño del Congreso de la Unión, tampoco es la forma en la que se eligen los representantes, se requieren incentivos para activar el proceso legislativo.

2.2.5. Sistema de Elección Presidencial por Mayoría Absoluta

El panorama actual de nuestro país se caracteriza por contar con una estructura constitucional que instituye el poder en torno a un Presidente fuerte, pero que en la práctica política se contrasta con un débil sistema presidencial que presenta diversos problemas en la correlación estructural entre el poder Legislativo y el propio poder Ejecutivo.

La gobernabilidad de cualquier país democrático requiere de una armonía mínima que garantice la disminución del nivel de conflicto entre estos dos poderes. Estos conflictos tienden a disminuir la eficacia y eficiencia en medida en que el Presidente logra obtener más apoyo en el Congreso que le garantice continuar con su plataforma política.

En una elección presidencial directa se pueden utilizar cualquiera de los sistemas basados en distritos uninominales. Generalmente cuando se elige a un Presidente como Jefe del Ejecutivo, se prefiere en la práctica un sistema que garantice la victoria mediante la *mayoría absoluta*¹²².

¹²² Entendiéndose a está como: es, matemáticamente, una mayoría con más de la mitad de los votos. Sin embargo, a veces se entiende como la mitad más uno de los votos. Por lo general, en los sistemas parlamentarios y, por extensión, en cualesquiera órganos colegiados públicos o privados, se dice que es necesaria la mayoría absoluta cuando la votación sobre un asunto sometido a su consideración requiere, para su aprobación, una mayoría igual o superior a la mitad más uno de los miembros del órgano en cuestión, véase en: http://www.derecho.com/c/Mayoria_absoluta

Actualmente para elegir al Presidente de nuestro país el Art. 81 constitucional¹²³ establece que la elección será directa y de acuerdo al principio de mayoría relativa, esto es, que gana el candidato que obtenga la mayor cantidad de votos en dicha elección.

En nuestro *sistema electoral*¹²⁴ son pocas las ocasiones donde un candidato o partido político logra alcanzar y mantener la mayoría de los votos (eso sólo se logró en tiempos del partido hegemónico, donde el presidente de la República designaba a los integrantes de ambas cámaras y esto le aseguraba obtener la mayoría en el Congreso) debido a que en la actualidad se ha ido incrementando el nivel de competencia en las contiendas electorales.

Un claro ejemplo de los altos niveles de competencia electoral en nuestro país es lo sucedido en la elección presidencial de 2006, donde dos de los tres candidatos al cargo para presidente de la República los separaba un estrecho margen de los porcentajes de votación.

¹²³ Véase en: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Capítulo III, Del Poder Ejecutivo, Art. 81.

¹²⁴ Entendiéndose a este como: Los sistemas electorales contienen, desde el punto de vista técnico, el modo según el cual el elector manifiesta por medio del voto el partido o candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños. Los sistemas electorales regulan ese proceso mediante el establecimiento de la distribución de las circunscripciones, de la forma de la candidatura, de los procesos de votación y de los métodos de conversión de los votos en escaños (...) en sentido estricto puede ser entendido sólo como el requisito legal del derecho de elegir y ser elegidos. Véase en: Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales*, FCE, México, 1998, pág. 324

Por un lado teníamos a Felipe Calderón Hinojosa del PAN con un 36.69%¹²⁵ de la votación emitida y por el otro lado teníamos a Andrés Manuel López Obrador del PRD con un 36.11%¹²⁶ de los votos. Calderón fue el triunfador de dicha contienda, sin embargo y de acuerdo con nuestra Constitución, se necesita una mayoría relativa¹²⁷ para elegir al presidente, independientemente de qué porcentaje de votos haya obtenido el candidato ganador.

Es por ello que para evitar este tipo de conflictos en las contiendas electorales el Ejecutivo Federal plantea el sistema de elección presidencial por mayoría absoluta y rondas como una forma de dirimir un posible escenario como el antes descrito.

Puntualmente la propuesta del ejecutivo se lee así:

“Se propone que cuando en una primera ronda de elección presidencial ningún candidato obtenga más del 50% de la votación, los dos candidatos con el mayor número de sufragios participen en una segunda ronda [...] Esta segunda ronda se realizaría de manera concurrente con la elección de los miembros del Congreso el segundo domingo de agosto, cuatro semanas después de la primera, efectuada el primer domingo de julio. Para asegurar un adecuado desarrollo del proceso electoral, se propone que la instalación del Congreso se lleve a cabo el primero de octubre del año correspondiente”¹²⁸

¹²⁵ http://www.ife.org.mx/documentos/proceso_2005-2006/cuadernos/inicio.html

¹²⁶ *Ibídem*

¹²⁷ Es aquella fórmula donde sólo se requiere que el ganador supere en votos al segundo más votado en las elecciones.

¹²⁸ *Ibídem*, Iniciativa de Reforma Ejecutivo Federal.

Con este mecanismo se busca que el Ejecutivo Federal electo en la primera vuelta sea respaldado en la segunda vuelta de votación, por una mayoría absoluta de los votos emitidos válidos en las contiendas electorales.

Ahora bien, para una mejor comprensión sobre el sistema de elección presidencial creemos pertinente hacer mención en qué consiste cada uno de los sistemas de elección presidencial: sistema de mayoría simple, sistema de mayoría absoluta y el sistema de segunda vuelta.

La elección presidencial más directa es la de mayoría simple, la cual consiste básicamente en darle el triunfo al candidato que obtenga el mayor número de votos en una única ronda electoral. Así un candidato resultará ganador si recibe un voto más que sus adversarios.

En el sistema de mayoría absoluta se acredita el triunfo al candidato que recibe más votos que el conjunto de sus adversarios, es decir el que recibe por lo menos el 50% + 1 del total de votos emitidos. Puesto que existe la probabilidad de que ningún competidor logre concentrar más de la mitad de los votos, el sistema de mayoría absoluta suele estar acompañado de una segunda vuelta o también conocida por *ballotage*¹²⁹.

¹²⁹ El termino es una creación de la República Francesa desde el año de 1848, para ver una referencia más completa sobre el término Véase: Cuadernillos de Divulgación de la Cultura Democrática, en: Javier Hurtado, Sistemas de gobierno y democracia, IFE, 1999, México. Pág. 35

El formato clásico de la segunda vuelta consiste en que si en la primera elección ningún candidato logra conquistar la mayoría absoluta, entonces se celebra, ocho o quince días después, una segunda ronda en la que sólo compiten el primero y el segundo lugar de la primera elección. En estos sistemas de segunda vuelta puede darse el caso en el que las elecciones se lleven a cabo en días separados.

Las condiciones o reglas para quienes participan en la segunda vuelta cambian dependiendo del país donde se esté realizando la elección y más aún tratándose de si es una elección presidencial o una elección legislativa.

En la actualidad este sistema de segunda vuelta es utilizado en las elecciones presidenciales de varios países latinoamericanos como Brasil, Chile, Perú, Colombia, Guatemala, El Salvador y Ecuador¹³⁰.

El siguiente cuadro expone como se ha implementado el sistema de segunda vuelta en diferentes países de América Latina:

¹³⁰ Hurtado, Javier, *“El sistema presidencial mexicanos, evolución y perspectivas (sistemas de gobierno contemporáneos: clasificación y debate actual)”*, Universidad de Guadalajara, FCE, México 2001, pág. 50

Reglas en la implementación de la segunda vuelta electoral, América Latina

PAÍS	TIEMPO	FORMA
Argentina	Dentro de los treinta días después de celebrada la anterior.	Entre las dos formulas de candidatos más votados.
Bolivia	No contempla tiempo	En caso de empate, se repetirá la votación por dos veces consecutivas, en forma oral y nominal. De persistir el empate, se proclamará Presidente y Vicepresidente a los candidatos que hubieran logrado la mayoría simple de sufragios válidos en las elecciones generales.
Brasil	Dentro de los veinte días siguientes a la proclamación del resultado.	Entre los dos candidatos más votados, y considerándose electo al que obtuviese la mayoría de los votos validos. Si antes de realizado el segundo turno ocurriere la muerte, desistimiento o impedimento legal de candidato, se convocará al de mayor votación entre los restantes. Si permaneciese en segundo lugar más de un candidato con los mismos votos, se calificará el de más edad.
Chile	El trigésimo día después de efectuada la primera, si ese día correspondiere a un domingo. Si así no fuere, ella se realizará el domingo siguiente al referido trigésimo día.	Participaran los dos candidatos que hayan obtenido las dos más altas mayorías relativas y en ella resultará electo aquel de los candidatos que obtenga el mayor número de sufragios.
Colombia	Tendrá lugar tres semanas más tarde.	Participaran los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones. Será declarado Presidente quien obtenga el mayor número de votos. En caso de muerte o incapacidad física de alguno de los dos candidatos con mayoría de votos, podrá inscribirse un nuevo candidato para la segunda vuelta. Si no se hace, lo reemplazará quien hubiese obtenido la tercera votación; así en forma sucesiva y en orden descendente.

PAÍS	TIEMPO	FORMA
Costa Rica	El primer domingo de abril del mismo año.	Se efectuará entre las dos nóminas que hubieran recibido más votos. Si en cualquiera de las elecciones dos nominas resultaren con igual número de sufragios suficientes, se tendrá por elegido para Presidente el candidato de mayor edad, y para Vicepresidente a los respectivos candidatos de la misma nomina.
Ecuador	Dentro de los siguientes cuarenta y cinco días.	Participaran los candidatos que hayan obtenido el primero y segundo lugares.
El Salvador	En un plazo no mayor de 30 días después de haberse declarado firmes los resultados de la primera elección	Se llevará a cabo una segunda elección entre los dos partidos políticos o coalición de partidos políticos que hayan obtenido mayor número de votos válidos
Guatemala	En un plazo no mayor de 60 ni menor de 45 días, contados a partir de la primera y en día domingo.	Se llevará a cabo entre los candidatos que hayan obtenido las dos más altas mayorías relativas
Perú	30 días siguientes a la proclamación de los cómputos oficiales.	Se llevará a cabo entre los dos candidatos que han obtenido las más altas mayorías relativas.

Fuente: Cuadro tomado de: Claudia Gamboa Montejano, *Segunda vuelta electoral, Estudio Teórico Conceptual, de Derecho Comparado y de Iniciativas presentadas en la materia*, Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LX Legislatura, México, 2007, pág. 42.

La separación en dos rondas electorales de la votación permite que los candidatos con mayor número de votos válidos generen una estrategia o plan de acción para lograr obtener el apoyo y respaldo de todos aquellos que hayan perdido en la primera vuelta. Estas estrategias están basadas con el único afán de conseguir el apoyo en la segunda vuelta electoral.

Los comicios en los sistemas de segunda vuelta fomentan la participación de diversos candidatos, sin que ello refleje el pluralismo partidario que pudiera existir en el sistema electoral y de partidos de cada país. Esto se da, porque se crea la falsa ilusión de que ningún candidato contendiente alcanzara fácilmente el 50% de los votos que le diera el triunfo y esto daría la posibilidad de llevarse a cabo una posible segunda vuelta.

Con un escenario así, los candidatos y los partidos pequeños con bajo porcentaje de votación se presentarían sin posibilidad alguna de poder obtener o siquiera poder competir en dicha elección (partidos como Convergencia y el Partido del Trabajo). Estos partidos pequeños sólo presentan la posibilidad y oportunidad de negociar su apoyo a uno de los dos candidatos que disputen el triunfo de la elección en la primera vuelta.

No todas las elecciones por el sistema de segunda vuelta contemplan la posibilidad de estar en un escenario de pluralismo partidario. Una forma de evitar

esto es la fórmula de mayoría relativa calificada con un margen de diferencia fija de votos entre los dos candidatos más votados¹³¹.

Lo mencionado anteriormente sólo nos demuestra que los candidatos ganadores de la primera vuelta no buscan tener una compatibilidad de políticas y programas de acción con aquellos candidatos aliados para hacer frente a la segunda vuelta. Caso contrario a esto son las alianzas o acuerdos que se logran concretar antes de que se lleve a cabo el inicio de la contienda electoral.

Es importante mencionar que todas aquellas elecciones realizadas bajo el esquema de segunda vuelta aumenta el costo real de dichas elecciones así como también se incrementa el uso de recursos (materiales y humanos) utilizados para organizarlas. Todo ello va de la mano con los bajos niveles de participación ciudadana, ya que los ciudadanos piensan que es inútil votar por segunda ocasión.

A continuación mencionaremos algunos de los argumentos a favor y en contra, así como algunas de las propuestas hechas hasta aquí por diferentes actores de nuestro país.

¹³¹ La mayoría relativa calificada es aquella donde se establece un umbral menor a 50%, pero generalmente superior al 30%.

Argumentos en Contra

En primer instancia, no por importancia, tenemos el argumento de Daniel Barcelo Rojas quién argumenta en contra de la segunda vuelta diciendo que sólo es un estímulo para conseguir efímeras coaliciones electorales, pero esto no garantiza coaliciones estables de gobierno en el Seno del Congreso, que es lo que sí necesita el país¹³².

Si bien estas coaliciones existen en nuestro país es por la necesidad que adquieren los partidos y sus candidatos en las contiendas electorales para no perder si es que logran alguna mayoría en el Congreso. Como bien se sabe constitucionalmente las coaliciones entre partidos están permitidas, lo que no está establecido es de qué manera, bajo qué circunstancias y en qué tiempos los candidatos o partidos pueden formar dichas coaliciones.

Aunado a lo anterior le sigue la idea de José Antonio Crespo, él argumenta que esta propuesta de segunda vuelta en la elección presidencial no aporta significativamente una legitimación del presidente y que mucho menos nos lleva a un bipartidismo más fuerte y estable en nuestro país¹³³

Esto del bipartidismo es demasiado dudoso y complejo, ya que en nuestro país existen claramente tres fuerzas políticas (PRI, PAN, PRD) las cuales siempre

¹³² Véase en: Versión estenográfica de la Tercera Mesa de Trabajo del Seminario de Análisis de la Reforma Política: "Equilibrio de poderes", 25 de enero 2010.

¹³³ Véase en: Versión estenográfica de la Primera Mesa de Trabajo del Seminario de Análisis de la Reforma Política, 25 de enero 2010.

obtienen el mayor número de votos en las contiendas electorales. Esto implica que en una elección entre el PRI y el PAN son los que obtienen la mayor votación y entre estas dos fuerzas se da la segunda vuelta. En otra elección puede suceder que el PAN y el PRD son los punteros en las votaciones y lógicamente entre ellos se daría la otra elección. Una tercera posibilidad sería el caso en el que el PRD y el PRI fueran las fuerzas políticas con mayor porcentaje en la votación.

Con estos breves ejemplos nos damos cuenta que en nuestro país lo que existe es un tripartidismo en el cual las fuerzas que lo integran por sí solas no pueden generar una mayoría absoluta que les garantice el apoyo total a su candidato que luchará y logrará ganar la elección presidencial.

Arturo Escobar y Vega ejemplifica muy bien lo anterior:

“en esa cuesta de llegar al poder a toda costa, se van a unir dos fuerzas absolutamente antagónicas, como hoy estamos viendo en los Estados y por supuesto que es legal, no lo entendemos, pero es legal, y puede pasar en la elección presidencial, que con tal de romper un esquema de poder, el blanco con el negro; la izquierda con la derecha se unan únicamente para buscar el poder a como dé lugar”¹³⁴

Jean Claude Colliard es otro de los que se postula en contra de la propuesta de implementar la segunda vuelta en la elección presidencial, afirmando que ésta segunda vuelta traerá consecuencias sobre las relaciones entre los partidos, sobre todo en la situación delicada del tripartidismo¹³⁵

¹³⁴ Véase en: Versión estenográfica de la Séptima Mesa de Trabajo del Seminario de Análisis de la Reforma Política: “El nuevo acuerdo institucional, la reforma deseable”. 25 de enero 2010.

¹³⁵ Véase en: Versión estenográfica de la Cuarta Mesa de Trabajo del Seminario de Análisis de la Reforma Política: “Reelección inmediata de legisladores y municipales”. 25 de enero 2010.

Otro argumento en contra es el expuesto por José Woldenberg quien menciona que el problema fundamental para la gobernabilidad es la falta de apoyo mayoritario en el Congreso a la gestión presidencial, y la segunda vuelta para la elección de presidente no incide en este terreno¹³⁶

Los verdaderos problemas de gobernabilidad se dan por la falta de cooperación y equilibrio entre los diferentes poderes del país, esto se da con la casi nula disponibilidad entre el poder ejecutivo y el legislativo para lograr acuerdos que se vean reflejados en una mejor forma de gobernar para los ciudadanos.

En los sistemas de segunda vuelta en experiencia comparada por lo general se producen presidentes que logran la mayoría de los votos emitidos en la segunda vuelta, pero que si se diera el caso en que esta segunda vuelta fuera al mismo tiempo que las elecciones legislativas no se aseguraría al apoyo mayoritario para el presidente ganador.

Esta posible concurrencia de elecciones podría generar una fragmentación partidista. Si bien los candidatos triunfadores lograrán conseguir el apoyo de algún partido pequeño entre la primera y segunda vuelta, nada les permitirá mantener ese apoyo después de pasadas las elecciones.

¹³⁶ Véase en: Versión estenográfica de la Segunda Mesa de Trabajo del Seminario de Análisis de la Reforma Política: "Reforma del poder legislativo", 25 de enero 2010.

A lo anterior Soledad Loaeza argumenta que con la segunda vuelta se genera el aumento del abstencionismo, ya que con los dos candidatos punteros, que no necesariamente representan la pluralidad y que además se ve más restringida sí las elecciones son concurrentes con las presidenciales¹³⁷

Un argumento más en contra de la propuesta del Ejecutivo es realizado por Jesús Alberto Aguilar Padilla quien opina que se pronuncia en contra tanto en el ámbito federal como en el estatal y municipal, toda vez que su aprobación puede conducir a un bipartidismo indeseado, como también atentar contra el pluralismo, estimular la fragmentación política y construir mayorías artificiales, excluyentes y de coyuntura¹³⁸.

Con este argumento nos damos cuenta que en nuestro país lo que hace falta es la creación de mayorías durables y estables, ya que éstas permitirían lograr un mejor camino hacia la gobernabilidad y que esto a su vez activaría la capacidad del gobierno para lograr acuerdos y llevarlos a cabo.

El penúltimo argumento en contra lo retomamos de Gabriel L. Negretto quien explica que el principal defecto de la fórmula de mayoría absoluta es que motiva a los partidos pequeños a proponer candidatos presidenciales, aunque no

¹³⁷ Véase en: Versión estenográfica de la Sexta Mesa de Trabajo del Seminario de Análisis de la Reforma Política: “La cooperación entre poderes en gobiernos divididos, marco jurídico e institucional, experiencias comparadas”, 25 de enero 2010.

¹³⁸ Véase en: Versión estenográfica de la Quinta Mesa de Trabajo del Seminario de Análisis de la Reforma Política: “El impacto de la reforma en el Federalismo”, 25 de enero 2010.

tengan éstos posibilidad real de ganar la elección, con el único fin de forzar una segunda vuelta y negociar su apoyo a algunos de los candidatos principales¹³⁹

Con este argumento comprobamos el porque la creación de las mayorías artificiales y podemos afirmar que los partidos pequeños sólo buscan mantenerse en el juego político estando de cualquier lado de la balanza dependiendo de los acuerdos que logre con el partido ganador.

Por último, tomamos el argumento hecho por el IJJ-UNAM, el cual gira en torno a cinco componentes:

- 1) La segunda vuelta presidencial puede promover el híper-presidencialismo;
- 2) Promueve el oportunismo electoral de los partidos políticos al introducir incentivos para la formación de coaliciones electorales sin un mínimo de coherencia ideológica;
- 3) Provoca un sistema electoral más caro para los contribuyentes por el hecho de que tienen que sufragar una segunda elección;
- 4) No contribuye a mayorías de gobierno, sino a las más efímeras coaliciones electorales y;
- 5) No podría estar sincronizada la elección del presidente en segunda vuelta con la elección de integrantes del Congreso de la Unión¹⁴⁰.

¹³⁹ *Óp. cit.* Negretto, Gabriel, *El sistema electoral*, pág. 42

Pensamos que este último argumento recopila todos los puntos y matices mencionados párrafos arriba por los diferentes actores. Estos a su vez se involucran y afectan esta propuesta de segunda vuelta para la elección presidencial. Ahora damos paso a hacer mención de los argumentos a favor de dicha propuesta.

Argumentos a favor

Iniciamos la argumentación a favor de la propuesta de implementar la segunda vuelta en elecciones presidenciales con el argumento hecho por José Antonio Crespo quien afirma:

“Dicha propuesta ayudaría a crear coaliciones gobernantes, una coalición gobernante o un partido que tiene el ejecutivo y puede aproximarse a una mayoría absoluta, es desfasar la elección presidencial respecto de la legislativa, que incluso le dan la oportunidad a los electores de decidir si quieren apoyar al presidente ganador o quieren oponerse a él a través de alguno de los otros partidos que no hayan ganado la presidencia”¹⁴¹.

Este argumento refiere a la posibilidad de poder castigar a los representantes con el voto, esto es, que si en una primera ronda los electores decidieron darle su voto al partido “x”, pero éste partido en el tiempo que se lleva a cabo la segunda vuelta hiciera algo que afectará su imagen frente a los electores y estos por castigo decidieran darle su voto al partido “y”, el partido “x” perdería la mayoría lograda en la primera ronda y con ello las posibilidades de perder la presidencia en la segunda ronda.

¹⁴⁰ *Óp. cit.* Propuesta IJ-UNAM

¹⁴¹ *Óp. cit.* Primera Mesa de Trabajo del Seminario de Análisis de la Reforma Política

Otro argumento a favor de esta propuesta es expuesto por Guillermo Padres Elías, él afirma que la segunda vuelta enriquece las contiendas electorales, favorece la unidad nacional del país con una evidente pluralidad de ideas y ayuda a centrar el debate en torno a propuestas que deben convencer a una mayoría absoluta que legitima al ganador¹⁴².

Sin duda la segunda vuelta nos presenta un escenario pluralista donde todos los partidos sin excepción tengan un candidato disponible para contender en las elecciones presidenciales, independientemente de si ganen o no, la tarea de los partidos pequeños es presentarse como posible apoyo hacia cualquiera de los dos candidatos ganadores para celebrar la segunda vuelta.

Jesús Alberto Aguilar Padilla complementa el argumento anterior con la idea de que

“el espíritu de la segunda vuelta nos lleva a construir mayorías, porque no nada más el partido que tiene más votos en la primera elección es el que va gobernar, sino el que tiene la habilidad de llegar a un acuerdo para formar un gobierno de mayorías que se traspase, no nada más en el ejecutivo sino en el legislativo, y eso nos obliga a tomar acuerdos, a ser excluyentes, y poder formar un gobierno que pueda transitar y salir adelante con sus reformas”¹⁴³.

Lo destacado de este argumento es que se plantea la posibilidad o mejor dicho la habilidad para que los partidos con bajo nivel de votación puedan llegar a acuerdos que les beneficie el mantenerse dentro del esquema de gobierno.

¹⁴² *Óp. cit.* Quinta Mesa de Trabajo: *“El impacto de la reforma en el Federalismo”*

¹⁴³ *Ibídem*

Un argumento más a favor de la segunda vuelta en la elección presidencial es realizado por Fernando Gómez Mont quien nos dice que esta propuesta constituye un mecanismo electoral sofisticado que supone el acercamiento entre políticos y electores disímiles; que invita a la negociación, al debate de posturas y al diálogo constructivo entre adversarios.¹⁴⁴

El trasfondo de este argumento es que invita a las fuerzas políticas y no sólo a estas, sino también a los diferentes poderes a lograr establecer un canal de diálogo y negociación para lograr alcanzar un mejor equilibrio entre poderes y llegar a una mejor gobernabilidad.

El último argumento destacado a favor esta iniciativa es el realizado por Gustavo Madero Muñoz, él asegura que con esta implementación de la segunda vuelta se impulsarán coaliciones de gobierno y programas de gobierno por una base común. Con esta propuesta impulsamos más negociación, más cooperación y más acuerdo entre fuerzas políticas¹⁴⁵

Como bien hemos visto la mayoría de los argumentos a favor expuestos se pronuncian por un sistema más pluralista en cual se fomente una mayor participación por parte del electorado, una mejor estabilidad en la capacidad de diálogo y negociación de acuerdos entre todas las fuerzas políticas, así como la creación de coaliciones para lograr gobiernos de mayoría.

¹⁴⁴ *Óp. cit.* Séptima mesa de trabajo: *“El impacto de la reforma en el Federalismo”*

¹⁴⁵ *Ibidem*

Podemos concluir diciendo que un sistema de mayoría es más conveniente para los electores, ya que éste tiende a generar gobiernos fuertes y estables. Un beneficio adicional del sistema mayoritario es que cada representante tiene el respaldo de la mayoría de sus electores.

Concluimos afirmando que la legitimidad de un gobierno democrático no proviene del margen de la mayoría obtenida, es con base en los participantes, ya que éstos deben convivir con un conjunto de reglas previamente aceptadas y acordadas a cuyos resultados se comprometen acatar.

Haciendo un balance, decimos que estamos de acuerdo con la propuesta de segunda vuelta en la elección presidencial. Por qué consideremos que es benéfico tanto para los ciudadanos como para el propio sistema. Para los ciudadanos porque fomentaría más su interés por participar en los asuntos públicos que sean de su interés.

Y sería benéfico para el sistema porque, generaría que las fuerzas contendientes para la segunda vuelta, se comprometieran a generar coaliciones para lograr gobiernos más fuertes y estables que logren fortalecer la gobernabilidad del país.

2.2.6. Veto Parcial de Leyes y del Presupuesto de Egresos de la Federación

En México, la base de legitimidad política de la figura presidencial, la da la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Después de la revolución de 1910, se concibió una constitución que proveyera de suficiente poder político al Presidente de la República con el fin de cubrir por completo y sin restricción las necesidades del país.

Esta concentración de poder en el órgano Ejecutivo y la mayoría en el Congreso de la Unión permitía que el presidente sobrepasara las facultades otorgadas por la Constitución, con ello el Ejecutivo rebasaba su margen de acción, es decir, tomaba decisiones que no le correspondían, ya que eran tareas pertenecientes al poder Legislativo. Todo esto se veía reflejado en la inestabilidad del sistema de pesos y contrapesos entre poderes de los sistemas de gobierno.

Al no existir implícitamente un buen mecanismo de pesos y contrapesos entre los poderes, estos se vieron obligados a implementar un modelo informal que les diera la estabilidad necesaria. Sin embargo esto provocó que un poder se tomara atribuciones que no le corresponden.

No obstante en el sistema jurídico mexicano no existe la figura de veto, así el Ejecutivo Federal no cuenta con ningún mecanismo institucional claro que sea

determinante en cuanto a la facultad de poder prohibir en su totalidad el Presupuesto de Egresos de la Federación; de acuerdo con el Art. 72 constitucional en su inciso c, El Presidente sólo tiene la facultad de realizar observaciones parciales o totales sobre las reformas o nuevos ordenamientos, para el cual habrá de devolver el proyecto a la Cámara de su origen¹⁴⁶

En el Art. 72 constitucional se plantea que el Presidente tiene la capacidad de voto parcial y total sobre leyes o decretos que emanen de cualquiera de las Cámaras del Congreso. Caso contrario se da en relación con la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, ya que constitucionalmente no se establece el caso en cuanto a si esté puede ser observado y comentado por el Ejecutivo Federal.

En el Art. 74 constitucional se establecen las facultades de la Cámara de Diputados en el tema de Presupuesto de Egresos de la Federación, las cuales consisten en:

- 1) La aprobación anual del presupuesto de Egreso de la Federación;
- 2) el análisis y discusión del proyecto de presupuesto, formulado por el Ejecutivo Federal;
- 3) Realizar las modificaciones al proyecto de presupuesto;

¹⁴⁶ Véase en: Título Tercero, Capítulo II, del poder legislativo, Sección II, de la iniciativa y formación de leyes, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- 4) La aprobación de las contribuciones que fueran necesarias decretar, para cubrir el presupuesto de egresos y;
- 5) La revisión de la cuenta pública del presupuesto aprobado del año anterior¹⁴⁷

En relación a estos temas la iniciativa hecha por el Ejecutivo Federal consta de dos propuestas las cuales expresamente dicen así: 1) en relación al presupuesto de egresos: se propone establecer de forma expresa la facultad para hacer observaciones parciales, o en su caso, vetar totalmente el presupuesto de Egresos de la Federación. Para la superación del veto se requerirá de las dos terceras partes del número total de votos en la Cámara de Diputados y 2) veto parcial de leyes o decretos: se propone que el Ejecutivo Federal puede realizar un veto total o parcial de ley de ingresos que no haya sido observada, mientras que la porción objeto de veto seguirá al curso establecido en la Carta Magna para resolver el mismo¹⁴⁸.

Con esta propuesta damos cuenta que el Ejecutivo Federal quiere atribuirse la facultad económica que históricamente nunca ha tenido.

México ha transitado por un camino difícil en lo que respecta al tema económico, ha pasado por diversas crisis económicas las cuales han afectado la distribución de los recursos, ya que está no se lleva a cabo de una forma justa y equitativa para cada uno de los integrantes de la Federación. Es importante

¹⁴⁷ *Óp. cit.* Constitución Política

¹⁴⁸ *Óp. cit.* Texto integro Reforma Ejecutivo

mencionar que para lograr una correcta administración y distribución de los recursos de la Federación se necesita tener un buen equilibrio en lo que respecta al sistema de pesos y contrapesos entre los poderes.

Por ello, que el análisis del manejo del presupuesto de egresos toma cada vez más importancia en esta parte del sector público. El objetivo principal es lograr una mejor distribución de los recursos. La condición previa para lograr este objetivo es contar con una buena y precisa planificación del presupuesto, en miras de alcanzar el desarrollo deseado y esperado para el país.

Debemos tener en cuenta que en esta planificación se debe de llevar a cabo un análisis riguroso sobre los rubros más indispensables y necesarios para cada una de las dependencias del gobierno.

La contabilidad y el mayor control de los costos esperados, nos permitirá un mejor conocimiento del manejo contable, financiero y administrativo en la designación del presupuesto por rubros necesarios.

Contar con una información más especializada y detallada sobre los montos y las áreas de distribución del presupuesto, nos ayudaría a hacer más eficiente la evaluación del desempeño y con ello obtener una base sólida en los cálculos sobre los proyectos de inversión de cada dependencia.

Creemos pertinente dar a conocer que se entiende por Presupuesto de Egresos, al cual la Secretaria de Hacienda lo define así:

Los recursos que el Gobierno requiere para poder cumplir con sus funciones. El monto de tales recursos constituye el Gasto Público. El Presupuesto de Egresos de la Federación señala la asignación, destino y tipo de gasto que el Gobierno requiere efectuar durante un ejercicio fiscal, es decir un año, para obtener los resultados comprometidos y demandados por los diversos sectores de la sociedad. En suma, el Presupuesto de Egresos de la Federación es el documento jurídico y financiero que establece las erogaciones que realizará el gobierno federal entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de cada año, mismo que es autorizado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión¹⁴⁹

Con ello, podemos ver que el presupuesto de egresos es el instrumento directo más poderoso del cual dispone el Estado para influir en toda la economía del país. En la práctica y por lo general el presupuesto de la mayoría de las economías del mundo han estado en déficit desde el fin de la segunda guerra mundial¹⁵⁰

Tanto la ley de Ingresos como el presupuesto de Egresos, son normas que tienen vigencia limitada es decir, su uso, validez y ejecución tiene que formularse y votarse año con año, a nivel Federal, el poder Ejecutivo y el Legislativo son las instancias políticas y administrativas encargadas de aprobar dichas reglas.

Daremos paso a la mención de los argumentos a favor y en contra, así como también se haran saber algunas de las propuestas complementarias acerca de la iniciativa de veto parcial de leyes y del presupuesto de egresos de la federación.

¹⁴⁹ Ver SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación, en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/que_es_el_pef/2001/pdf/rsp01.pdf

¹⁵⁰ Ayala Espino José (2005) Economía del Sector Público Mexicano. Grupo Editorial Esfinge. Facultad de Economía UNAM. Pág. 163

Argumentos a favor

Ahora iniciaremos con los argumentos a favor de dicha propuesta de iniciativa. Comenzamos con el argumento de Daniel Barcelo Rojas argumenta sobre el veto parcial o total en relación al presupuesto: permitiría un control más eficaz sobre el destino y el ejercicio del presupuesto al tiempo que es ejercido, ya que el poder Ejecutivo no podría modificar unilateralmente el presupuesto aprobado por el poder Legislativo en tanto que es una ley¹⁵¹.

El mismo Barcelo Rojas afirma también que al convertir el presupuesto en ley, el Senado participaría en su aprobación al lado de la Cámara de Diputados, lo que consideramos una cuestión básica de coherencia del proceso integral del gobierno y de su control¹⁵².

Con los argumentos de Barcelo Rojas nos percatamos que se hace hincapié en elevar al status de ley el presupuesto para con ello otorgarle mayor poder en materia económica al Presidente. Constitucionalmente la aprobación del presupuesto le corresponde al poder Legislativo y el Ejecutivo no tiene facultad alguna para observar y/o hacer recomendación alguna sobre este aspecto.

Fidel Herrera Beltran es otro de los que se postulan a favor de la propuesta de veto total o parcial del presupuesto de Egresos de la Federación, argumentando que éste es un instrumento, herramienta de mayor peso en nuestro

¹⁵¹ *Óp. cit.* Tercera mesa de trabajo: *“El equilibrio de poderes”*

¹⁵² *Ibidem*

país para alcanzar acuerdos e impulsar políticas públicas de protección social, de financiamiento, de ajustes tarifario, etc.¹⁵³

Otro argumento a favor es el expuesto por Soledad Loaeza que este instrumento del veto actualiza y mejora la relación entre poderes, logrando con ello poder lidiar con los legisladores en la realización de acuerdos más beneficiosos para el país y para lograr una mejor gobernabilidad¹⁵⁴.

Con este argumento nos percatamos que lo que en realidad se plantea es poner fin al tan fracturado equilibrio para lograr acuerdos entre poderes, así como romper con la falacia de que el poder Legislativo es aún más poderoso que el Ejecutivo Federal.

Complementando el anterior argumento tenemos lo expuesto por el IJ-UNAM quien está de acuerdo con dicha propuesta ya que menciona que:

“la transformación del presupuesto en ley formal fortalecería la posición de negociación del Presidente en escenarios de gobiernos divididos. La propuesta de elevar a estatus de ley el presupuesto tiene como efecto aclarar la procedencia del veto presidencial en esta materia y darle una seguridad mayor a lo que se puede adquirir por vía de interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con ello el Presidente tendría garantizada una posición de negociación importante, pues le convierte en un legislador presupuestal negativo, cuyo voto vale por 2/3 de cada cámara como un dato fijo, con independencia de los resultados que cada tres años arrojan las elecciones. Tal poder constituye un insoslayable incentivo que puede mostrar su valor ante escenarios de gobiernos divididos, para que fuerzas de oposición con representación importante en las cámaras negocien con el presidente la aprobación del Presupuesto”¹⁵⁵.

¹⁵³ *Óp. cit.* Quinta mesa de trabajo: “El impacto de la reforma en el federalismo”

¹⁵⁴ *Óp. cit.* Sexta mesa de trabajo: “La cooperación entre poderes, en gobiernos divididos”

¹⁵⁵ *Óp. cit.* La reforma del estado, Propuesta del IJ-UNAM

Ricardo García Cervantes se expresa a favor de esta propuesta estableciendo que el titular del Ejecutivo estaría en posibilidad de promulgar aquellas partes del proyecto sobre los que no existen observaciones, es decir, aquéllas que alcanzan cosenso pleno entre el Congreso y de éste con el Ejecutivo¹⁵⁶.

Hasta aquí se mencionaron algunos de los argumentos a favor de la propuesta de iniciativa de veto total o parcial al presupuesto de egresos de la Federación, Ahora daremos paso a exponer algunos de los argumentos en contra de dicha iniciativa.

Argumentos en contra

Miguel Carbonell Sánchez se postula en contra de esta propuesta de iniciativa argumentando que lo que preocupa es el veto parcial de las leyes que propone el Presidente, sobre todo cuando transcurre un plazo de veinte días, acontecida la observación de la ley por el Ejecutivo, esto es, interpuesto el veto. Porque en ese momento, la ley vetada u observada, puede ser publicada, si es que no hay una manifestación que del Congreso rebase el veto, a través de las dos terceras partes de la votación¹⁵⁷.

Con este argumento vemos que el verdadero peligro de aceptar esta propuesta sin modificación alguna abriría la posibilidad para que la publicación

¹⁵⁶ *Óp. cit.* Séptima mesa de trabajo: “Un nuevo acuerdo institucional, la reforma deseable”

¹⁵⁷ *Óp. cit.* Tercera mesa de trabajo: “El equilibrio de poderes”

parcial de leyes provocara la vigencia de normas incompletas y con ello verdaderas incongruencias inoperantes a su verdadero sentido de creación.

Otro argumento en contra de dicha iniciativa es el realizado por Diego Valadez Rios, quien expone que en este contexto, el veto parcial que se propone, se inscribe en el rubro de ampliación de las facultades presidenciales con un significativo impacto negativo en lo concerniente a la organización institucional. Este veto parcial facultaría al presidente a publicar las partes no observadas. Una posibilidad más inquietante aún, consiste en que no habría límites para que el Presidente vetara las obligaciones y promulgara sólo las facultades gubernamentales¹⁵⁸.

El trasfondo de este argumento es que se le otorgan más facultades al Ejecutivo Federal con el único afán de dotarlo de más poder para que pueda estar por encima de los otros dos poderes, logrando con ello imponer su voluntad en aprobación, modificación y creación de leyes, sin pedir consenso alguno con el poder Legislativo.

Herrera Beltran se a manifestado en contra de esta propuesta, aceverando que este instrumento se ha deteriorado, que a pasado de ser uno de control y regulación desde el poder central, al Ejecutivo Federal, porque la asignación

¹⁵⁸ *Ibidem.*

presupuestal sólo es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados y con aprobación compartida del Senado de la República¹⁵⁹.

A continuación daremos paso a mencionar algunas propuestas complementarias a la propuesta del veto parcial de leyes y del presupuesto de Egresos de la Federación hechas por los diferentes partidos políticos así como del IJ-UNAM, las cuales consideramos son muy importantes ya que enriquecen la iniciativa hecha por el Ejecutivo.

Propuestas complementarias

La primer propuesta hacia esta propuesta es hecha por la bancada parlamentaria del PRD, PT y Convergencia, esta propuesta se orienta hacia dos puntos específicos los cuales son los siguientes: “1) reconocer la necesidad de establecer expresamente la posibilidad del diálogo entre poderes; es decir, conceder en el texto constitucional la facultad de veto presupuestal al Ejecutivo, pero perfeccionando dicho mecanismo para que el proceso de presupuestación sea ágil y libre de obstrucciones institucionales o metas institucionales, como las coloquialmente llamadas congeladora legislativa y veto de bolsillo; y, 2) reconducción presupuestaria, consiste en la aplicación del mismo presupuesto del año anterior, aunque con ajustes automáticos derivados de la inflación y algunos otros índices cuantificables. Si la Cámara de Diputados, por cualquier motivo, no expidiera el decreto de Presupuesto al primer día del año que habría de aplicarse,

¹⁵⁹ *Ibidem.*

se prorrogará el mismo decreto del año anterior, dando oportunidad al gobierno de realizar ajustes derivados del cumplimiento de compromisos internacionales, del índice inflacionario y otros que sean justificados, previa información a la Cámara de Diputados”¹⁶⁰.

La siguiente propuesta es hecha por el IJJ-UNAM, la cual consiste en:

“reconocer la institución de la reconducción del presupuesto –que es la aprobación en automático de rubros concretos de egresos previamente determinados del presupuesto del año anterior–. Entre ellos se condiderarían los gastos corrientes para cubrir el presupuesto del poder Judicial de la Federación, los gastos para el pago de nómina de los funcionarios del servicio civil de carrera de la administración pública federal y órganos constitucionales autónomos, los gastos de programas educativos y sociales, o los que requieran las inversiones multianuales en infraestructura, o los servicios de la deuda pública y de la responsabilidad patrimonial del Estado”¹⁶¹

Estas son dos de las propuestas más significativas que tratan de complementar y/o modificar en el algunos de sus apartados de la iniciativa del Ejecutivo. Consideramos que la propuesta del IJJ-UNAM es la que más se asemeja a la del Presidente ya que propone tanto para el veto parcial como para la reconducción presupuestal. Ahora bien la propuesta hecha por el grupo parlamentario del PRD, PT y Convergencia, también hace propuestas en los mismos sentidos, sólo que aquí no se plantea elevar a estatus de ley el veto parcial del presupuesto, caso contrario a la propuesta del Ejecutivo.

¹⁶⁰ Véase en: Texto integro de la Propuesta de Reforma Política de los Grupos parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo y de Convergencia, presentada el 18 de Febrero de 2010. págs. 22 y 23.

¹⁶¹ *Óp. cit.* La reforma del estado, Propuesta del IJJ-UNAM

Consideramos que para lograr un mejor equilibrio en la relación de poderes es necesario que se fortalezca la legitimidad de las decisiones y con ello simultáneamente se facilite la toma de acuerdos necesarios y eficientes entre cada uno de los poderes para lograr un gobierno más comprometido.

Así también creemos necesario el establecimiento de controles dentro de cada uno de los poderes para que fungan como un mejor y más eficiente sistema de pesos y contrapesos, para con ello evitar que uno tenga más poder sobre el otro y así evitar la exacerbada acumulación de facultades

La compleja realidad política democrática que vive hoy día nuestro país nos demuestra que el diseño institucional del Estado no está sirviendo para proporcionar los canales institucionales para que las diferencias entre poderes se procesen para lograr alcanzar el proceso de transición democrática.

2.2.7. Iniciativa preferente

Dado que en México el Congreso de la Unión no tiene un sistema de mayoría ni la condición de gobernabilidad y que constantemente el Poder Legislativo se muestra enfrascado en diferencias partidistas; Felipe Calderón propone reactivar el proceso legislativo mediante *la Iniciativa preferente*.

Esto lo describen diferentes autores como *el trámite legislativo preferente*. También es llamado como "*procedimiento de urgencia*". Esta facultad puede adoptar distintas modalidades, finalmente consiste en otorgar al presidente la autoridad para enviar al Poder Legislativo un proyecto de ley con carácter de preferente o urgente e imponer a este último la obligación de considerarlo en un plazo determinado; en caso de que el proyecto no sea expresamente desechado o se haya sancionado un proyecto sustitutivo, el proyecto del presidente se tendrá por aprobado.

Sin embargo, en México es una propuesta criticada, ya que existe una idea generalizada de que en este país el presidente tiene muchas facultades, aunque la evidencia muestre lo contrario. Se debe a la memoria histórica que se impone, el antecedente de haber tenido un partido único donde la figura presidencial contaba con atribuciones metaconstitucionales la experiencia manifiesta suspicacia hacia las propuestas de Felipe Calderón:

La propuesta del Presidente Calderón fortalecería el Poder Ejecutivo por la vía de la representación se conjunta con el otorgamiento de mayores facultades para el Presidente por medio de cuatro instrumentos: el trámite legislativo preferente con *afirmativa ficta*, el veto parcial, el veto al presupuesto y la reconducción presupuestal.

Aunque las consecuencias políticas de estos instrumentos son diversas, su propósito principal es el de ampliar las capacidades del Ejecutivo para tomar decisiones y, en la medida de lo posible, evitar la inacción de los legisladores.¹⁶²

Los ejecutivos de otros sistemas presidenciales ya cuentan con poderes de decreto con fuerza de ley salvo que el Congreso los modifique o derogue. La siguiente tabla pone en perspectiva los poderes del titular del Ejecutivo de algunos países de América Latina vis a vis el mexicano:

¹⁶² *Op.Cit. Debatiendo la Reforma Política*, pág.144

PODERES DE LOS TITULARES DEL EJECUTIVO EN PAÍSES DE AMÉRICA

País	Poder de iniciativa exclusiva	Trámite legislativo Preferente	Poderes de decreto	Reconducción presupuestal
Argentina	No	No	Sí	Sí
Brasil	Sí	Sí	Sí	Sí
Chile	Sí	Sí	Sí	Sí
Colombia	Sí	Sí	Sí	Sí
México	No	No	No	No
Perú	No	Sí	Sí	Sí
Uruguay	Sí	Sí	No	Sí

Fuente.- Negretto, Gabriel. 2002. "Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina". Documento de Trabajo Estudios Políticos 142. México: CIDE.

María Amparo Casar, una de las especialistas en el tema, considera que al presidente mexicano le faltan poderes legislativos, asegura que el empleo de este tipo de mecanismos no debilita al Poder Legislativo en tanto que sean utilizados cuando la falta de acuerdos en el Congreso culmina en parálisis, además según Amparo Casar tiene las siguientes ventajas:

- ❖ Forzar la discusión sobre ciertos asuntos de interés nacional;
- ❖ Agilizar el trabajo legislativo;
- ❖ Castigar la inacción legislativa cuenta con “la virtud de evitar la parálisis;
- ❖ Arroja incentivos a la oposición para llegar a acuerdos;
- ❖ Además, tanto decretos como las leyes son siempre revocables por el Poder Legislativo.”¹⁶³

Finalmente y aunque poco se repara en ello, el hecho de que el Presidente pueda emitir medidas provisionales con fuerza de decreto sin intervención inicial del Poder Legislativo, tiene la ventaja de que los legisladores no asuman el costo político que suponen algunas de estas medidas.

En este sentido, el perredista y secretario de la Comisión de Puntos Constitucionales, Nazario Norberto, considera que se necesita una reforma integral, “sin dedicatorias o cambios a modo” de quien gane las elecciones presidenciales de 2012.

Más allá de considerar la medida como una ventaja para legislar a favor de la sociedad mexicana muchos consideran que es una herramienta que deja latente la posibilidad de repetir el autoritarismo del PRI.

¹⁶³ Casar, María Amparo, “Reformas en el aire”. En Revista nexos, Edición de Diciembre 2009. <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=56105>

No se trata, sólo de otorgar facultades al presidente, es necesario al mismo tiempo reforzar los poderes y capacidades del Legislativo e incluso del Judicial para actuar como su contrapeso y hacer públicas las posiciones y responsabilidades del Ejecutivo y el Legislativo.

Si el objetivo es mejorar la eficiencia del sistema y/o capacidad de cambio sin afectar la representación en el Congreso, la mejor vía es darle más poderes o instrumentos al Ejecutivo: áreas exclusivas, veto parcial, trámite legislativo preferente, poderes de decreto, reconducción presupuestal. Estas facultades deben ir complementadas, así el Ejecutivo debe rendir cuentas claras, precisas y sancionables en caso de abuso.

2.2.8. Iniciativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

El Poder Judicial de la Federación personifica al guardián de la Constitución, el protector de los derechos primordiales y el árbitro entre controversias, manteniendo el equilibrio necesario que requiere un Estado de derecho. Es guardián de la constitución pues debe servir como contrabalanceador de los otros dos poderes.

Su posición como un Poder autónomo es uno de los pilares de la doctrina de la separación de los poderes a través del principio de los “pesos y contrapesos.”¹⁶⁴

El artículo 1º de su Ley Orgánica señala que las instancias que integran al el Poder Judicial de la Federación y son:

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- El Tribunal Electoral;
- Los tribunales colegiados de Circuito;
- Los tribunales unitarios de Circuito;
- Los juzgados de Distrito;
- El Consejo de la Judicatura Federal;¹⁶⁵

¹⁶⁴ Óp. Cit. Casar, María Amparo, Las bases político-institucionales del poder presidencial en México.

¹⁶⁵ <http://www.scjn.gob.mx/2010/conoce/Paginas/principal.aspx>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal

La Suprema Corte de Justicia de la Nación es el máximo Tribunal Constitucional del país y cabeza del Poder Judicial de la Federación. Tiene entre sus responsabilidades defender el orden establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; mantener el equilibrio entre los distintos Poderes y ámbitos de gobierno, a través de las resoluciones judiciales que emite; además de solucionar, de manera definitiva, asuntos que son de gran importancia para la sociedad.

Para impartir justicia no existe en nuestro país autoridad que se encuentre por encima de ella o recurso legal que pueda ejercerse en contra de sus resoluciones.¹⁶⁶ El Consejo de la Judicatura Federal es la institución que, por mandato constitucional, tiene a su cargo la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal Electoral. *"ARTICULO 68. La administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación"*

Las funciones que el poder Judicial tiene en una democracia constitucional son: 1) Favorecer el ejercicio de un gobierno moderado mediante su participación en el sistema de frenos y contrapesos, en particular mediante el arbitraje de conflictos políticos en el marco establecido por la constitución., y 2) garantizar el

¹⁶⁶ <http://www.cjf.gob.mx/acercaCJF.html>

cumplimiento de los derechos y obligaciones de los ciudadanos tanto en los conflictos que surjan entre ellos como los que haya entre los ciudadanos y el Estado.

Existen países como Costa Rica donde el acceso a la justicia constitucional es muy abierto: cualquier persona puede interponer una demanda de inconstitucionalidad, los requisitos legales para hacerlo son mínimos y, en general, los efectos de su decisión son válidos para todas las personas que se encuentren en la misma situación si la Sala Constitucional encuentra fundada la queja del ciudadano.

En contraste, en países como México el Acceso a la justicia constitucional es más restringido: los ciudadanos no tenemos derecho a interponer acciones de inconstitucionalidad ni controversias constitucionales, y aunque si tenemos acceso al amparo para defender nuestras garantías constitucionales, las decisiones de los jueces en estos casos solamente tienen efectos en la persona que interpuso el amparo.¹⁶⁷

A pesar de no ser un poder representativo, el poder judicial, en particular la Suprema Corte de Justicia: es un órgano del Poder Judicial de la Federación, que cuenta con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones. También determina la división y competencia.¹⁶⁸

¹⁶⁷ *Op.Cit. Debatiendo la Reforma Política*, págs.166

¹⁶⁸ <http://www.cjf.gob.mx/acercaCJF.html>

Entendiendo que la norma jurídica tiene por finalidad el regular las relaciones que se producen en la sociedad con el fin de asegurar la justicia y la paz social. Las normas jurídicas, deben ser permanentemente revisadas a fin de adecuarlas a la dinámica social, de tal manera que mantenga su eficacia satisfaciendo los propósitos para los que fueron creadas.

Considerando que es el órgano de gobierno responsable de la aplicación de la ley, es quien puede tener el mejor conocimiento de ella, de su aplicación, de sus deficiencias y de la necesidad en su caso de su modificación, ello con el fin de que sea beneficioso para la impartición de justicia. Nos parece que lo más sensato es que los ministros, al ser los mejor experimentados en el ámbito del derecho, sean quienes propongan leyes mejor estructuradas y sin riesgo a presentar lagunas en su aplicación.

De contar con la facultad de iniciar leyes, se fortalecería la autonomía del Poder Judicial en relación con el Legislativo y el Ejecutivo o de ambos. Permitirá recoger la experiencia de quienes integran la judicatura federal, sin menoscabo de la intervención de los otros poderes que la propia Constitución señala, lo que coadyuvará al cumplimiento del mandato constitucional de impartir justicia pronta y expedita impuesto al Poder Judicial Federal.

La propuesta de dotar a la Suprema Corte con la facultad de iniciar leyes ha sido muy criticada. Uno de los argumentos principales es que esta reforma implica

que la Corte adoptaría un papel activo en la creación de leyes, lo que minaría su imparcialidad.

Al tener la oportunidad de iniciar leyes, la Corte, como cualquier otro actor político, tendría que cabildear su propuesta legislativa lo cual puede llevarla a intervenir en un indeseable intercambio de favores o a un indeseable enfrentamiento con el Poder Legislativo.¹⁶⁹

Se justifica realizar la reforma judicial federal, la propuesta de dotar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con la facultad de iniciativa de ley en su materia, adicionando dicha facultad con una fracción IV del artículo 71 constitucional es una propuesta para fortalecerlo.

¹⁶⁹ *Óp. Cit. Debatiendo la Reforma Política, págs.192.*

3) La iniciativa de reforma política en su contexto: alcances y perspectivas

La iniciativa política del Ejecutivo Federal del 2009 fue recibida y parcialmente aprobada en la cámara de Senadores el pasado mes de Abril, sin embargo, la aprobación de la Reforma Política en el Senado se detiene a causa de las actuales características que han definido la estructura de nuestro sistema bicameral.

Nos referimos al del Congreso de la Unión mexicano con distribución sin mayoría, que dificulta la toma de decisiones y acuerdos. A esto se suma un contexto complejo por la implicación de la cercanía de las próximas elecciones presidenciales del 2012.

Para el cumplimiento y beneficio de la Reforma Política se han dispuesto políticas eminentemente participativas. La reforma debe analizarse como una coyuntura, por ser un proceso de cambio que implica una serie de decisiones de gran importancia para las cuales deben tomarse en cuenta diferentes posturas a fin de considerar la viabilidad, influencia, disponibilidad de recursos y costos y beneficios.

En la estimación de las reformas se encuentran las percepciones heterogéneas de los que participan en el proceso de aprobación de la misma. Algunos quieren ir más lejos y aprisa que otros; otros prefieren calcular mediante

etapas, otros consideran inoportunas o inconvenientes las medidas. Una Reforma Constitucional, constituye un proceso político en el cual se deben buscar apoyos; preparar recursos; superar inercias burocráticas así como la oposición y resistencia a los cambios.

En los siguientes apartados hacemos un análisis de coyuntura de los puntos que se discutieron en relación la iniciativa enviada por el Ejecutivo Federal. Detallaremos qué es esta iniciativa, cómo surge, a quién va dirigida. Señalaremos a los actores que han participado y sus respectivas posiciones y estrategias ante lo que implica la aprobación de la reforma. Terminaremos describiendo dos escenarios que consideramos los más probables hacia la legislación de la reforma política 2011.

3.1. Las minutas en la Cámara Alta.

Después de un par de años de debate público que inició desde la propuesta de reforma política presentada por el presidente Felipe Calderón Hinojosa en 2009, el Senado de la República aprobó el 28 de Abril del presente año una serie de cambios que implica la modificación o adición a 16 artículos constitucionales.

La reforma fue propuesta por el Ejecutivo Federal con la primicia de ciudadanizar la política, dicha reforma responde a una necesidad de la ciudadanía de contar con mecanismos efectivos que garanticen su participación en la política y permitan un mayor control sobre los representantes públicos y el rumbo de la política.

Teniendo en cuenta los argumentos a favor respecto a la representación ciudadana, esta iniciativa concede derechos a la ciudadanía potestades en la participación del Poder Legislativo. La iniciativa posibilitaría la ampliación de la participación ciudadana abriendo nuevos canales hacia participación directa en las decisiones públicas y en los procesos electorales a través de las siguientes propuestas:

1. Candidaturas independientes.- Permitirían que cualquier ciudadano ejerciera su derecho a ser votado. Esto rompería el monopolio de los partidos políticos y serviría de incentivo para mejorar la calidad de los candidatos de los partidos políticos

2. Iniciativa ciudadana.- Otorgaría el derecho a los ciudadanos de participar de manera directa en la generación de propuestas de leyes (Estas requerirán el respaldo del .25% de la lista nominal de electores)

3. La consulta popular.- Práctica de democracia directa para perfeccionar el funcionamiento de la democracia representativa, abre la posibilidad de que mediante la recaudación de firmas de al menos el 2% del padrón electoral -180 mil firmas- se logre el compromiso de legisladores y del presidente para crear leyes y políticas públicas que respondan a la demanda social. Posibilitaría el pronunciamiento directo de la ciudadanía en asuntos de trascendencia nacional, de manera que su voluntad deba ser asumida por el poder Legislativo en el procesamiento de la decisión que corresponda.

Aún que falta el visto bueno de la Cámara de Diputados, es cierto que de quedar como fue aprobada en la cámara alta, se concedería mayor poder a los ciudadanos y al mismo tiempo ampliarían las atribuciones del Régimen Presidencial y se generarían importantes cambios institucionales del Estado.

Por otro lado, también renueva al Régimen presidencial, pues de aprobarse otorgaría nuevas facultades al Ejecutivo Federal con la intención de facilitar

acuerdos y decisiones del gobierno en busca incrementar la gobernabilidad. Veamos más detenidamente estas nuevas facultades que se otorgaría al Ejecutivo Federal con la aprobación de algunos puntos de la iniciativa de reforma aprobada en el Senado.

1. Iniciativa Preferente.- Daría al presidente la facultad de presentar dos iniciativas de trámite preferente en el inicio de cada periodo ordinario de sesiones para ser resueltas por el Congreso en un lapso de 30 días. “Es una herramienta directa para que el Presidente pueda incidir en la agenda legislativa y reclamar del Congreso de la Unión definiciones sobre temas fundamentales”
2. Veto y Reconducción Presupuestal.- Otorgaría al presidente el derecho de parar, unilateralmente las propuestas presupuestales que considere afecten los intereses de la República o que pongan en peligro los mecanismos parlamentarios y su viabilidad efectiva.¹⁷⁰
3. Sustitución del Presidente en el caso de falta absoluta.- Medida que evitaría conflictos y aseguraría la estabilidad del país ante la falta del Presidente. Se establecería el siguiente orden: 1) Secretario de Gobernación, 2) Secretario de Hacienda, 3) Secretario de relaciones

¹⁷⁰ Véase en: "¿Reforma o enmienda? Legislando sobre las rodillas" en: "*emeequis*". Número de ejemplar 253, Mayo de 2011, página 36.

Exteriores ó en su defecto: 4) El Presidente de la Cámara de Senadores.¹⁷¹

4. Reelección de Legisladores y Alcaldes.- Buscaría fortalecer las labores de los legisladores quienes mejorarían su desempeño para ser reelectos y con ello se especializaran en su trabajo de legislar. El ciudadano dispondría del poder de darle continuidad a un buen gobierno o reprocharía la gestión de uno malo en las urnas.

La iniciativa representa un intento para modernizar la estructura del régimen político mexicano. Aunque ciertamente las calificamos como sencillas pues representan diez años de la alternancia presidencial PRI -> PAN. En ese tiempo no hubo cambios significativos en los mecanismos y normas que regulan la relación entre poderes, la política no ha mejorado y entre las diferentes instituciones del Estado mexicano. Y ni que decir en ámbitos sociales.

Esta iniciativa tiene la intención de mejorar el funcionamiento de la política en México, incentivar el interés de los gobernantes mediante la apertura de canales alternativos que pretenden recuperar la atención y confianza de la ciudadanía y eso es algo que debe reconocerse. Será interesante apreciar de qué forma la cultura política mexicana se beneficia con estos mecanismos de participación directa.

¹⁷¹ Véase en: "Las razones por las que la Reforma Política valía la pena " en: "M semanal". Número de ejemplar 704, Mayo de 2011, página 20.

Del mismo modo, la iniciativa dota de facultades al Ejecutivo Federal complementándolo con mecanismos que le permitirán tener elementos de negociación ante el Poder Legislativo. Al Poder Legislativo le concede la oportunidad de ratificar ciertas decisiones del Ejecutivo, y la opción de reelegirse según así lo decidan los representados.

Ciertamente, es una iniciativa que parece que beneficiaría en mayor o menor grado a representados y representantes. Pero de igual forma consideramos que es una legislación valiosa en tanto abre canales de participación, pues si se abren estos canales la optimización de su eficiencia y productividad ya dependerá de nosotros como ciudadanos.

Finalmente, lo más importante es apostar por un carácter participativo con una organización capaz de señalar con precisión las competencias de los diversos órganos, sus responsabilidades específicas, tanto de los representantes como de los representados.

3.2. Coyuntura política de la iniciativa de reforma

Conviene precisar desde ahora, que nuestro enfoque se dirige al planteamiento de la Reforma en el ámbito exclusivo del Congreso de la Unión. No es el objeto de nuestro análisis por limitaciones de espacio los Legislativos de las entidades federativas.

El entorno político bajo el que se discute el tema de la Reforma Política presenta las siguientes complicaciones. De principio habría que considerar que el gobierno de México proviene de un proceso revolucionario, inicia con el Partido Revolucionario Institucional (PRI) que mantuvo un poder absoluto sobre los Estados Unidos Mexicanos entre 1929 y 1989, cuando perdió la gubernatura del estado de Baja California y luego la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados en 1997.

Desde 1929 hasta el año 2000 los presidentes de México fueron miembros de este partido político oficial. En las elecciones federales del año 2000 ganó por primera vez el representante del Partido Acción Nacional.

Desde el 2000 los presidentes del PAN y la distribución mixta en los tres poderes son una transición en México relevante. Dichos participantes han asumido la responsabilidad de impulsar el desarrollo económico y social para avanzar hacia mejores condiciones. No obstante, a la fecha no han conseguido acuerdos.

En la conformación del los poderes de gobierno no se ha superado la corriente intransigente de actuar aisladamente, siguen sin entender que deben aprovechar las ventajas alcanzadas por instituciones en el mejoramiento de sus sistemas administrativos.

Un ejemplo claro de este embrollo es el Congreso de la Unión, que ha aumentado la complejidad de sus funciones e integrantes. Sólo la Cámara de Diputados tiene 300 diputados del PRI, 141 del PAN, 68 del Partido de la Revolución Democrática (PRD), 21 del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), 13 del Partido del Trabajo (PT), 7 del Partido Nueva Alianza, 8 de Partido Convergencia y 2 independientes.

[Inicio](#) / [Diputados](#) / Grupos Parlamentarios

Buscador

Buscar

Composición de Grupos Parlamentarios

Fecha de actualización: 16 de febrero de 2010

Partido	Mayoría	Plurinominales	TOTAL
PRI	187	53	240
PAN	67	74	141
PRD	37	31	68
PVEM	4	17	21
PT	3	10	13
NUEVA ALIANZA	0	7	7
CONVERGENCIA	1	7	8
INDEPENDIENTES	1	1	2
TOTAL	300	200	500

Cita: ¹⁷²

Al realizar el estudio del sistema político de México nos encontramos que la formación del sistema de partidos fue un proceso lleno de complicaciones. Gianfranco Pasquino plantea que la definición del sistema de partidos más

¹⁷² http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/005_grupos_parlamentarios, WEB Consultada 11.06.11.

tradicional y más difundida destaca la característica de competencia entre más de una unidad partidaria y la modalidad de esa competencia:

“La temática pertinente de los sistemas de partidos está dada por los modelos de interacción entre las organizaciones electorales significativas y genuinas en los gobiernos representativos –gobiernos en los cuales tales sistemas adoptan predominantemente (bien o mal) las funciones de producir las bases para una eficaz autoridad y de definir las alternativas que pueden ser decididas por los procedimientos electorales” (Eckstein, 1968)¹⁷³

La característica que se señala como la más importante es la interacción entre más partidos, elemento que no es y nunca será remplazado por la competencia interna entre grupos. En México encontramos que siempre ha habido cierta negación a diferentes grupos políticos, la posición más favorable la tuvo en un principio el partido único PRI y poco a poco han incursionado en el sistema otros partidos, pero pareciera que el ring electoral sigue inclinándose a una partidocracia, entendiendo a esta como:

[...] más que gobierno de los partidos, un dominio verdadero y propio de estos o una expansión de sus ambiciones de dominio. Pero su carácter insólito está en que por un lado los pequeños partidos moderados son eliminados o drásticamente redimensionados en su peso político efectivo y por otro los partidos de masas adquieren prácticamente un monopolio sobre la actividad política.¹⁷⁴

Y en realidad el sistema político mexicano debería organizarse conforme un sistema de partidos, Gianfranco Pasquino plantea que la definición de sistema de partidos más tradicional y más difundida es *aquella que destaca la característica*

¹⁷³ Véase en: Bobbio, Norberto, *et.al.*, Diccionario de política, Italia, Siglo XXI, 12ed esp. 1982, s.v.

¹⁷⁴ *Ibidem.*

de competencia entre más de una unidad partidaria y la modalidad de esa competencia:

Los sistemas de partidos son el resultado de las interacciones de las unidades que los componen, esto es, el resultado de las interacciones que se registran en la competición político-electoral entre los partidos políticos existentes.

*[...] los sistemas de partidos sería el que pone acento en la dirección o direcciones y las tendencias espaciales de la competencia electoral, para ello se ubica a los electores (según sus propias manifestaciones) en una escala <<1-10>> en la que se representa su posición respecto a una determinada cuestión o dimensión relevante para el sistema de partidos [...]*¹⁷⁵

Es decir, el sistemas de partidos se constituye por los modelos de interacción entre organizaciones electorales de los gobiernos representativos, los cuales adoptan predominantemente las funciones de producir las instituciones necesarias para una eficaz autoridad y de definir las alternativas que pueden ser decididas por los procedimientos electorales.

La administración pública se ha ido desarrollando con base en requerimientos políticos fundamentalmente y en la imperiosa necesidad de emprender tareas cada vez más amplias y en campos muy variados.

De sólo cuatro órganos originales, el Estado ha pasado a decenas de dependencias centrales y miles institucionales, entre organismos descentralizados, empresas de Participación Estatal, Instituciones de Crédito,

¹⁷⁵ Oñate, Pablo, en Real Águila (ed.) Manual de Ciencia Política, Madrid, 1997, pp.265-267.

Fideicomisos, empleando un sinnúmero de mecanismos de participación y de coordinación.

Este fenómeno ha repercutido en las entidades federativas, que cada vez que consideran necesario han creado sus órganos atendiendo a necesidades e intereses particulares, logrando que en la discusión y aprobación de iniciativas cada fracción política vea por lo que mejor le conviene a su bancada.

Un análisis incluso superficial del impacto que produjo la propuesta de reforma 2009 de Felipe Calderón nos lleva a calificar como limitado el quehacer legislativo. Deja claro que se requiere alcanzar la eficiencia y eficacia del aparato estatal, incluyendo el aparato legislativo.

La ya trillada falta de consenso muestra un retraso institucional que ya no corresponde a la realidad nacional. México requiere renovar sus viejas leyes e instituciones. En vista de la pluralidad política, se requiere adoptar un régimen bipartidista con otras condiciones mucho más gobernables:

*Tenemos un gobierno dividido, es decir, la presidencia en manos de un partido y el Congreso de la Unión en manos de otros; y estos gobiernos divididos derivan en gobiernos bloqueados, que es lo que está sucediendo, porque además no hay incentivos para que puedan haber mayorías estables.*¹⁷⁶

¹⁷⁶ J. A. Caporal y N. Vázquez "La confrontación entre partidos impide un periodo extraordinario " en: "Vértigo". Año XI, Número de ejemplar 531, 22 de Mayo de 2011, página 10.

A nuestra consideración lo más conveniente es establecer un sistema político bipartidista. El actual número de partidos políticos y las corrientes dentro de ellos sólo muestran caos y generan una exclusión auto conferida de los propios ciudadanos.

Así en todas las elecciones uno de ellos alcanzaría el gobierno de la nación y el otro ocuparía el segundo lugar, sería la oposición oficial al gobierno. De esta forma se generaría una estabilidad. Si se reduce el número de partidos con representación en el Congreso se promueve la cohesión ideológica de los partidos, que encamina a una mejor disciplina partidista.

Considerando el hecho de que este tipo de sistemas excluye a las minorías, se puede reflexionar que fomenta un menor número de corrientes y partidos. Así se generaría un canal de diálogo y negociación que facilitaría arreglos. Sería una exclusión o una discriminación menor hacia minorías políticas y no la actual y severa auto exclusión que hay por parte de la sociedad en México.

La creciente demanda de leyes y normas para (producir satisfactores, regular la vida ciudadana, orientar el aumento de la población, elevar la calidad de los asentamientos humanos, modificar la fisonomía de la distribución de la población y mejorar el impacto de urbanización del país), asigna al Congreso de la Unión una demanda compleja de eficiencia en su quehacer legislativo y eficiencia en su función de representatividad.

3.3. Los actores de la iniciativa

Gobierno Federal, Felipe Calderón (Presidente electo a partir del 1 de diciembre de 2006). En una de las elecciones más competidas en la historia de México, Felipe Calderón obtuvo el triunfo al obtener el mayor porcentaje de votación emitida en 2006. El 15 de diciembre de 2009 el Jefe del Ejecutivo Federal planteó una iniciativa de decreto. En la cual se reformaban, adicionaban y derogaban diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La iniciativa tiene su fundamento legal en el artículo 71, Fracción I de la Constitución y con lo establecido en el artículo 27, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Partido de Acción Nacional (PAN), fundado en 1939 por un grupo de mexicanos, liderados e inspirados por los ideales políticos del Lic. Manuel Gómez Morín. Tiene la relevancia de ser enunciado como protagonista porque es el respaldo de Felipe Calderón, lo postuló a la presidencia en las elecciones del 2006, lo ha respaldado a fomentar la propuesta de iniciativa de proyecto en 2009.

Partido Revolucionario Institucional (PRI), es uno de los principales partidos políticos de México, permaneció al mando del poder durante más de 70 años. Su hegemonía lo ha llevado hoy en día a que cuente con grandes personajes en importantes cargos del Gobierno tanto federal como estatal.

El PRI por conducto de Manlio Fabio Beltrones también presentó el 23 de Febrero de 2010 una iniciativa con proyecto de decreto para revisar y en su caso modificar la propuesta del Ejecutivo Federal.

Manlio Fabio Beltrones Rivera es Presidente de la Mesa Directiva en el Senado de la República, Coordinador del Grupo Parlamentario del PRI e integrante de la Junta de Coordinación Política.

Enrique Peña Nieto, Gobernador actual del Estado de México. Es Gobernador desde el 15 septiembre de 2005 y miembro activo del PRI desde 1984, fecha desde la cual ha desempeñado diversos cargos públicos en el Gobierno del Estado de México.

Partido de la Revolución Democrática (PRD), es la organización política más importante de las izquierdas mexicanas. A 20 años de su fundación hoy día el PRD enfrenta una crisis interna, un conflicto de liderazgos, es la más importante que haya vivido y los ciudadanos van perdiendo toda confianza y credibilidad hacia esta corriente ideológica.

El 18 de febrero 2010, Arturo Núñez, en representación del PRD, del Partido del Trabajo (PT) y de Convergencia, presentó al igual que las otras fuerzas políticas y que el Ejecutivo Federal otro proyecto de decreto por el cual se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución.

H. Cámara de Diputados de la Nación de la LXI Legislatura. Desde septiembre de 2009 los integrantes de dicha institución no han logrado concretar las reformas estructurales que demanda la ciudadanía, debido a los constantes enfrentamientos que protagonizan las diferentes fracciones parlamentarias que la integran.

A las confrontaciones que nos referimos son los siguientes: a) las tres fuerzas políticas principales han roto con los acuerdos de gobernabilidad con los que se contaban en legislaturas pasadas; b) que estas tres fuerzas se encuentran inmersas en una dinámica electoral con miras a las elecciones presidenciales de 2012, y c) que estas fuerzas políticas legislan con un gran retraso institucional que no corresponde a la pluralidad política actual de México.

De esta forma, la llamada partidocracia afecta para lograr acuerdos, con el consecuente daño para el desarrollo de México, donde urgen reformas que aseguren la gobernabilidad y que impulsen el crecimiento económico del país.

El Senado de la República LXI Legislatura. El 14 de abril de 2011 el coordinador del PRI promovió el dictamen final sobre la reforma política que establece que será necesario realizar adecuaciones de fondo y de gran complejidad en las leyes electorales, tanto federales como locales.

3.4. Principales exponentes de la iniciativa de reforma

Josefina Vázquez Mota, coordinadora del grupo parlamentario del PAN, asegura que la postura de su partido con relación a la aprobación de la reforma es favorable ya que ella insistió en que si no se aprobaba antes de que concluyera el periodo ordinario de sesiones impulsaría la realización de un periodo extraordinario para lograr sacar avante los acuerdos pendientes¹⁷⁷.

Por otro lado, el diputado priista Sebastián Lerdo de Tejada afirma que si se logrará alcanzar el consenso necesario para un periodo extraordinario de sesiones, su partido se comprometería a discutir todas aquellas reformas pendientes en el tintero, como la reforma laboral, la reforma de seguridad nacional y por supuesto, la reforma política.

Francisco Rojas, Coordinador del PRI coincide con lo expuesto por su compañero priísta Lerdo de Tejada, sólo que difiere diciendo que mientras no existan los dictámenes respectivos para discutir acuerdos es imposible que se lleve a cabo un periodo extraordinario en la Cámara de diputaos¹⁷⁸.

Del lado de los catedráticos tenemos a Ulises Corona de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) que si bien está de acuerdo con la reforma política, realiza una crítica al desempeño de la actual Legislatura argumentando que:

¹⁷⁷ Caporal, José A. y Vázquez N. “La confrontación entre partidos impide un periodo extraordinario”, en: Vértigo No. 531, Año. XI, Mayo 22, 2011, Pág. 6.

¹⁷⁸ *Ibidem*.

El Congreso de la Unión, por sus resultados, no se legitima como institución política y tampoco legitima a sus integrantes, quienes sustentan la soberanía que les fue prestada tres años por la ciudadanía que votó por ellos. Es decir, podrá ser muy legal, sustentada en la Constitución, pero no es legítima, porque no tiene capacidad de respuesta para las necesidades sociales más apremiantes de la sociedad que los puso ahí.

Lo que el catedrático resalta con esta crítica, es la poca capacidad que tienen los representantes para atender las necesidades de la ciudadanía que mediante su voto los eligió para tomar las mejores decisiones para lograr una mejor gobernabilidad.

Con todo lo anterior podemos ver que la cúpula partidista quiere llevar a cabo e implantar esta reforma lo antes posible, sólo que no llegan a establecer los tiempos en los cuales se podrán implementar todos los puntos estipulados en la reforma política.

3.5. Obstáculos de la reforma política

Uno de los principales personajes en contra de la propuesta de reforma e incluso con actitud negativa sobre lo que se aprobó en el Senado es el gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto. Esto debido a que legisladores afines al Gobernador se resistían a aprobarla dificultando para que no pasara la reforma y no se implementarán los puntos aprobados en la contienda electoral de 2012.

Por si fuera poco, algunos diputados locales argumentaron que esta reforma no será aprobada en el periodo ordinario de sesiones (que concluyó el pasado 20 de abril) a pesar de que el Senado pasó el dictamen de lo aprobado días antes de que concluyera dicho periodo, con el fin de que se pudiera discutir y aprobar con miras a que se pudiera contar en 2012 con las candidaturas independientes, que es una de las propuestas con las que coincidieron tanto el Senado como el Ejecutivo.

Emilio Chauiffet, miembro activo del PRI, argumenta que una de las razones por las cuales no se aprobó la reforma en la Cámara de diputados fue porque no se incluyó la clausula de gobernabilidad, ya que esta es una propuesta hecha por el Gobernador del Edomex., para que el partido mayoritario (que es el PRI) tuviera el control absoluto de la cámara baja, propuesta que es inaceptable para el Senado¹⁷⁹

¹⁷⁹ Job, Vanessa, “Las razones por las que la Reforma política valía la pena”, en: Emequis, No. 253, Mayo 2011, Págs. 18 y 19.

Consideramos que uno de los principales obstáculos para implementar una reforma en México es el retraso legislativo. Como bien recuerda José Fernández Santillán¹⁸⁰ en legislaturas pasadas se lograron concretar importantes reformas, debido a que existían acuerdos de gobernabilidad entre dos de las grandes fuerzas políticas del país (PRI-PAN)¹⁸¹. Hoy en día vemos que cada fuerza política sólo ve por sus propios intereses actuando de manera egoísta bajo viejos esquemas del México autoritario.

A lo que nos referimos en el párrafo anterior es que en aquellos tiempos autoritarios todas las decisiones eran tomadas por el partido oficial (PRI). Quien contaba con la mayoría en ambas cámaras del Congreso y esto le permitía no requerir tomar acuerdos con las demás fuerzas políticas del país.

Con todo lo anterior, podemos decir que el futuro de la reforma política analizada se encuentra en manos de la Cámara de diputados donde se debe discutir y tomar acuerdos en un periodo extraordinario de sesiones (esto se ve casi imposible); en la discusión y aprobación de al menos 17 Congresos Locales, y en legislaciones secundarias como la modificación del COFIPE para que esta reforma se pueda implementar en 2015¹⁸².

¹⁸⁰ Politólogo del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey,

¹⁸¹ *Óp. Cit.* Vértigo, pág. 8.

¹⁸² Entrevista realizada a Víctor Alarcón Olguín, Profesor de la Universidad Autónoma de México, realizada el 23 de mayo de 2011.

3.6. Destinatarios de la iniciativa

En un principio y como se ha hecho saber esta reforma está encaminada a darle más poder a los ciudadanos, otorgándoles nuevas formas de participación ciudadana, logrando así que toda la sociedad civil se interese más por incidir en la toma de decisiones de México y de su vida política como tal.

En segundo término, los siguientes beneficiados con esta reforma son los legisladores, ya que se logró aprobar en el Senado la reelección legislativa argumentando que esta reflejará en la profesionalización del trabajo legislativo, así como la consolidación de verdaderas carreras legislativas que logren alcanzar y hacer acuerdos benéficos para la gobernabilidad de México.

En última instancia tenemos al mejor beneficiado con esta reforma, nos referimos al Ejecutivo Federal, como ya hemos mencionado en esta reforma se le otorgan mayores facultades de las que ya están establecidas en la Carta Magna. Ejemplos de estas facultades tenemos la iniciativa preferente que otorga al Ejecutivo una herramienta directa para incidir en la toma de decisiones del Congreso en temas de alta relevancia.

3.7. Iniciativa de Reforma Política

La reforma política es una necesidad que desde tiempos atrás se ha venido planteando, no sólo sirve para garantizar el sistema en su totalidad, sino también para lograr una mejor dinámica entre las élites gobernantes para mantenerse frente el Estado y con ello procurar una mejor estabilidad del país.

Mediante la reforma política se debe buscar una mejor integración del sistema de libertades y del sistema democrático hoy vigente, respetando el derecho de los ciudadanos para fijar verdaderos términos de relación política y de participación ciudadana en la toma de decisiones del país.

Esta iniciativa de proyecto viene a ser el primer paso de la verdadera reforma política que necesita México. Como bien lo indico José López Portillo en su primer informe de gobierno: “una verdadera reforma política no es un acto, así sea éste de la mayor relevancia legislativa; son muchos actos, y no es un momento, sino un proceso que exige por igual, reformas jurídicas y modificaciones que culminen en una vida mejor”¹⁸³.

El Ejecutivo Federal está convencido de que esta iniciativa de proyecto como principio de la reforma política, habrá de fortalecer la pluralidad nacional y servirá para obtener un nuevo consenso que dotará a la clase política para realizar acuerdos y seguir avanzando hacia al tan anhelado proceso democratizador.

¹⁸³ López Portillo, José, 1er. Informe de Gobierno, Cámara de Diputados, 1 de Septiembre de 1977.

3.8. Surgimiento de la iniciativa de Reforma Política

Como bien sabemos este tema no es nuevo y más aún lo planteado en esta reforma no es algo que jamás se haya propuesto en otras reformas, sí bien Felipe Calderón lo que hizo fue retomar puntos destacados de otras iniciativas e incorporarlas en su propuesta. Esto en miras de que fuera bien vista por las demás fuerzas políticas para su aprobación.

Se podría tomar como antecedente de esta reforma el proyecto de iniciativa del 13 de octubre de 2005 cuando el senador Rafael Melgoza del PRD, presentó un proyecto de decreto para reformar la Constitución en materia de democracia participativa.¹⁸⁴

Concretamente la reforma analizada se presenta el 15 de diciembre de 2009. Donde el Ejecutivo Federal propuso lo siguiente: permitir la reelección consecutiva de legisladores federales y eliminar la prohibición para legisladores locales, miembros del ayuntamiento y jefes delegacionales; reducción de los integrantes de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores; segunda vuelta en elección presidencial; aumentar el porcentaje mínimo para mantener el registro de los partidos políticos; candidaturas independientes; iniciativa

¹⁸⁴ Bustillos, Juan, Mentiras y verdades de la Reforma política, *“En la política democrática no hay tiempos fatales”* en: Impacto, No. 3195, Mayo 2011, pág.

ciudadana; facultad de iniciativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; iniciativa preferente y veto parcial del Presupuesto de Egresos de la Federación¹⁸⁵.

El 18 de febrero de 2010, Arturo Núñez, en representación del PRD, PT y Convergencia propuso lo siguiente: mantener la cantidad de legisladores en ambas Cámaras, pero electos de manera diferente; reelección de autoridades municipales y jefes delegacionales del DF; candidaturas independientes; iniciativa ciudadana; plebiscito; referéndum; ratificación de gabinete; autonomía del Ministerio Público; reelección del procurador general de la República bajo designación del Senado; iniciativa parlamentaria preferente; presupuesto, reconducción y veto; moción de censura; revocación de mandato¹⁸⁶.

Por su parte el PRI en representación de Beltrones presentó su propia propuesta de iniciativa el 23 de febrero de 2010, dicha iniciativa incorpora los siguientes aspectos: reducción de diputados y senadores; reelección de legisladores; consulta popular; ratificación de gabinete; autonomía del Ministerio Público y designación por parte del Senado del procurador, pudiendo éste reelegirse; presupuesto, reconducción y veto; declaración de procedencia; juicio político; moción de censura y control parlamentario; informe presidencial; suplencia en caso de ausencia del Presidente; estado de emergencia; facultad de

¹⁸⁵ Véase en: Texto íntegro de la propuesta de iniciativa de decreto del Ejecutivo Federal, 15 de diciembre de 2009.

¹⁸⁶ Véase en: Propuesta de reforma PRD, PT y Convergencia.

investigación de la SCJN y fortalecimiento de atribuciones de la CNDH; registro nacional de identidad; conflictos en materia de límites territoriales¹⁸⁷.

Con este recuento de propuestas nos percatamos que lo aprobado en el Senado de la República el pasado mes de abril, no fue más que una negociación donde todos ganan y todos pierden entre las diferentes fracciones políticas y el propio Jefe del Ejecutivo, ya que todos tuvieron que ceder una de sus propuestas por aprobar otra que también les beneficie con el paso del tiempo.

Ejemplo de esto fue que el Ejecutivo se tuvo que olvidar de la segunda vuelta electoral; el PRI se despidió de la consulta popular; la ratificación de gabinete y la autonomía del Ministerio Público, entre otros. Por su parte las izquierdas tuvieron que hacer un lado la ratificación del gabinete, la moción de censura y la revocación de mandato.

Con ello vemos que todas y cada una de las fracciones parlamentarias del Senado lograron ponerse de acuerdo para aprobar al vapor algunos puntos que si bien son importantes no son la panacea para la gran reforma que requiere la ciudadanía. Hará falta que los integrantes de la Cámara de diputados, discutan y aprueben los puntos más favorables de esta de iniciativa, que fortalezcan a la ciudadanía.

¹⁸⁷ Véase en: [Propuesta de reforma PRI](#)

3.9. Estrategias implementadas por el Gobierno para llevar a cabo la reforma política.

Una de las principales estrategias implementadas por el Ejecutivo, que hasta ahora le ha dado resultados, es haber impulsado la reforma como la que le dará un mayor empoderamiento al ciudadano para influir en la creación u modificación de las leyes, cosa que en México era difícil de pensar, debido a que los gobernantes no tocaban el tema.

Con esta estrategia Felipe Calderón lo que realmente busca es ganar más simpatizantes para su propuesta, a su vez con ello logra asegurar más votos para la próxima contienda electoral, ya que estará en juego la presidencia de la República y no será fácil lograr mantener a su partido en el poder.

Otra de las estrategias usadas por el Presidente para que se lleve a cabo la reforma es hacer uso de los medios de comunicación, esto es, que el Presidente hace declaraciones donde afirma que los causantes de que la no se aprobara la reforma son los legisladores, de las demás fracciones parlamentarias que obstaculizan la discusión. Aquí el papel que juegan los medios es el de ejercer presión mediante la opinión pública sobre los legisladores haciéndoles cuestionamientos de el por qué se queda congelada y en olvido la aprobación de dicha reforma.

Como es costumbre los legisladores se echan lo "bolita" para evadir los cuestionamientos que realizan los medios, y esto hace que la ciudadanía esté enterada y atenta de lo que pasa en las instituciones del país sobre la discusión de la reforma "supuestamente" hecha para los ciudadanos.

No está de más considerar que el Ejecutivo Federal desde la presentación de la propuesta del 2009 atinaba mediante la reforma conceder más derechos de participación directa y por otro lado, sutilmente, lograr más facultades.

Finalmente, la aprobación por parte de la Cámara alta, en el cierre de sesiones ordinarias y casi al inicio de la contienda electoral 2012, sirve para captar la atención y mostrarse comprometidos con sus roles políticos; para muestra Manlio Fabio Beltrones quien condujo en el Senado la aprobación de la reforma política consiguiendo girar hacia él los reflectores logrando la titularidad en los diferentes medios de comunicación.

3.10. Posibles escenarios

Pensamos que los actores políticos no están trabajando conforme a su rol de representantes, pues han complicado las cosas como para que el tema no camine. El asunto no sólo debe verse con la visión electorera y de corto plazo, sino en el mediano y largo plazo.

Definir los posibles escenarios de la Reforma política nos permite distinguir y dejar claro, a nuestra consideración, qué escenario es el más favorable para el sistema político actual.

3.10.1. A) Escenario de alta probabilidad

El escenario más probable es que en la Cámara de Diputados no se apruebe nada y no pase la reforma, así todo sigue igual y socialmente eso ya es malo. Este escenario aplicaría una victoria de la partidocracia hacia la democracia. Esto significa que los líderes de los partidos seguirán siendo quienes tomen y decidan el futuro de nuestro país.

Alberto Aziz Nassif, profesor e investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), mediante un artículo en el diario *El universal* hace una crítica de los legisladores. Afirma que sus resultados son muy cuestionables:

“Otra vez faltó tiempo, porque se quiso sacar todos los pendientes en los últimos días. Otra vez no se lograron los consensos necesarios, porque predominaron intereses grupales y particulares. Otra vez hubo abusos de grupos y poderes fácticos que trataron de imponer sus proyectos en contra del interés nacional. Otra vez las disputas internas de los partidos fueron un obstáculo, y ahora también la rivalidad entre un Senado que hace reformas y diputados que las congelan. La ineptitud de la clase política tiene secuestrado al país.”¹⁸⁸

Este profesor hace una crítica hacia el conflicto de intereses que se está presentando el proceso legislativo que conlleva la Reforma en México. De esta forma, respalda el escenario que esperamos sea el menos probable para la aprobación de la Reforma Política:

“México tendrá que esperar, una vez más, otros tiempos para tener reelección de legisladores, candidaturas ciudadanas, mecanismos de consulta popular, nuevas capacidades para el Ejecutivo y el Congreso, etcétera, etcétera.”¹⁸⁹

De concretarse este escenario las afirmaciones de Alberto Aziz serán más que ciertas, la mala imagen de la clase gobernante estará muy cerca de la realidad: *“la ineptitud de la clase política tiene secuestrado al país”* y *“Pobre México, sobra ineptitud y falta visión de Estado.”* En realidad, esperamos que los representantes aprovechen y aprueben la Reforma Política, Reforma Laboral, Reforma de seguridad nacional y la integración del IFE a la brevedad.

De darse este escenario estamos convencidos de que se daría un lamentable retroceso en el camino de México hacia la democratización, porque pondría en tela de juicio la política implementada por los gobernantes para llegar a consensos y lograr acuerdos para una mejor gobernabilidad.

¹⁸⁸ *Ibidem.* Alberto Aziz Nassif.

¹⁸⁹ *Ibidem.* Alberto Aziz Nassif.

Consideramos importante que de aprobarse dicha iniciativa México daría un paso muy importante hacía la posibilidad de la construcción de una ciudadanía más participativa y que se involucre en los asuntos políticos. A su vez creemos que no es la iniciativa de gran calado como todos esperaban, pero si abre el camino para lograr discutir y aprobar las reformas que están pendientes.

Finalmente creemos que esta iniciativa podría mejorarse sí se complementase con las diferentes propuestas de las distintas fuerzas políticas, así como la propuesta del IIJ-UNAM. Que si bien tienen sus diferencias, logran estar de acuerdo en muchos de los puntos expuestos en la iniciativa del Ejecutivo Federal.

3.10.2. b) Escenario de mediana probabilidad

Consideramos como el escenario de mediana probabilidad el que los pendientes de Reforma se aprueben en un periodo extraordinario y que además lo tocante a la reforma política se negocie de tal forma que se implementen pequeños cambios que permiten cierto grado de estabilidad y credibilidad, pero sin ajustes en las estructuras.

Así también, lo contemplaron personajes importantes del PRI, el mismo líder nacional del PRI Humberto Moreira y el secretario de Gobernación, Francisco Blake Mora, consideran un periodo extraordinario de sesiones en el Congreso para sacar adelante la reforma política, para después de las elecciones del Estado de México del 3 julio de 2011.¹⁹⁰

Por otro lado, aún creyendo que la reforma se apruebe en una sesión extraordinaria existe la posibilidad de que esta aprobación sea parcial, que involucre pocos cambios, debido a que existen puntos que no terminan de convencer a diferentes integrantes de la Cámara de Diputados.

Ejemplo, Jaime Cárdenas, diputado del PT, solicitó al presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, Juventino Castro, incluir como observaciones en la minuta de reforma política los siguientes postulados: Revisar a fondo la propuesta de candidaturas independientes ciudadanas, el Ejecutivo no debe tener derecho a promover consultas; pues sumándole las facultades

¹⁹⁰ Véase en: <http://www.informador.com.mx/mexico/2011/296850/6/preven-sacar-reforma-politica-en-periodo-extraordinario.htm>, Nota del 01/JUN/2011, consultada 08/JUN/2011.

jurídicas de las que dispone actualmente el Ejecutivo, haría de la consulta ciudadana un instrumento plebiscitario de carácter autoritario.¹⁹¹

Del mismo modo, el PRI pretende negociar la aprobación de la reforma política con la incorporación de su propuesta de restaurar una mayoría artificial (cláusula de gobernabilidad).¹⁹²

En este escenario se contempla una reforma gris, una legislación con forma a necesidades, no para satisfacer ni corregir problemas sociales, sino una reforma negada a transformar, así la reforma sólo pintaría el bache.

Entendemos que si se lograra implementar este escenario, sería una reforma simplista que rompe con el principal objetivo de la iniciativa, el cual es otorgar un mayor empoderamiento ciudadano en la vida política del país. Con ello comprendemos que la aprobación de la iniciativa de reforma sólo responde a interés particulares de unos cuantos actores políticos en el poder.

Opinamos que en este escenario se dio un juego de estira y afloja. Ya que con lo mencionado líneas arriba nos percatamos de que entre las fuerzas políticas hubo negociación en cuanto a lo que se aprobó.

Así sucesivamente cada una de las fuerzas políticas involucradas en la negociación de la iniciativa tuvo que renunciar a una de sus propuestas para que se les permitiera aprobar otra que les favoreciera a futuro.

¹⁹¹ Véase en: Debatiendo la Reforma Política, págs.192n: E. Méndez y R. Garduño / La Jornada, Cuestionan puntos de la reforma política, México, 20 de junio de 2011, política, pág. 20.

¹⁹² Véase en: Alberto Aziz Nassif / El Universal, Demasiada ineptitud, México, 03 de mayo de 2011, política,

Lo más favorable de este escenario sería que al aprobarse esta iniciativa se abrieran canales de participación directa para que los ciudadanos incidan en la agenda legislativa (iniciativa ciudadana) y en la elección de cargos populares (candidaturas independientes). Estos puntos a su vez permitirán grandes cambios en la estructura de la participación ciudadana que hoy día existe. Pues estos nuevos canales de participación dan la oportunidad de que los ciudadanos se acerquen a la vida política del país.

Finalmente consideramos que este escenario daría un claro ejemplo de lo que actualmente se vive y pasa en el proceso legislativo de México. Creemos que la aprobación de esta iniciativa no llegó a tiempo debido a la escasa disposición por parte de los legisladores para llevarla a cabo. De haberse aprobado en tiempo y forma las candidaturas independientes estarían listas para implementarse en las elecciones de 2012.

3.11. Conclusiones

La implicación más importante de que se aprueben reformas estructurales en México es que estas favorecerían la transformación del sistema político y de todas las instituciones que lo integran.

Estamos convencidos de que se necesita concientizar a la ciudadanía sobre la importancia de su participación en los asuntos públicos. Y qué mejor que creando una nueva cultura política que sea entendible para los ciudadanos, logrando con ello que se deje a un lado la visión de corto plazo que se tiene de la política en México.

Esta iniciativa es muy valiosa porque pone al ciudadano en primer término ya que es el actor más importante en una democracia. El ciudadano es el que elige a sus gobernantes mediante su voto y es éste quien puede decidir si los premia con su reelección o los castiga no otorgándoles de nuevo su voto de confianza.

Para definir el México que se necesita dependerá de que los ciudadanos no estén esperanzados a que la clase gobernante sea la única que negocie, acuerde y promueva el cambio en el país. Para que no pase esto se necesitará de una sociedad más responsable en su participación, ya que esta influye en el pasado, presente y futuro de las decisiones que pudieran lograr junto con sus gobernantes.

Creemos firmemente que se requiere voluntad y participación ciudadana para mejorar la situación política, económica, cultural. Con la incorporación de las candidaturas independientes a nuestro sistema político se lograría abrir una vía más para que los ciudadanos que no se identifican con alguna ideología política tengan una opción de preparar o apoyar una candidatura independiente.

En relación a la iniciativa ciudadana concluimos que es de suma trascendencia incorporar esta figura de participación directa de los ciudadanos en la Constitución. Ya que por un lado incrementaría y daría certeza a la libertad de expresión. Y por el otro contribuiría a solucionar y combatir la inactividad legislativa en la creación de mejores leyes para el país.

En lo concerniente al sistema de elección presidencial por mayoría absoluta podemos concluir diciendo que lo verdaderamente importante en las contiendas electorales es que todos los participantes en ellas logren aceptar competir bajo un esquema legalmente aprobado por todos los contendientes. Para con ello lograr que los resultados sean legítimos y se puedan implementar.

Consideramos que con la aprobación de esta iniciativa Felipe Calderón fortalece la figura del presidente pensando en que su partido logrará llegar a la silla presidencial en las elecciones del 2012. Afirmamos que con la aprobación del veto parcial y la reconducción presupuestal se le otorgaría al presidente un mayor poder político. Este propuesta facultaría al presidente para frenar los Presupuestos de Egreso de la Federación que considere estén fuera de su plan de gobierno.

A pesar de que reconocemos la posible aprobación de la iniciativa como un importante avance, entendemos que en la práctica beneficia más a la ampliación de las facultades del ejecutivo, renovando con ello al presidencialismo. Pensamos que lo que quiere Calderón es lograr establecer la preeminencia de su partido de permanecer en las siguientes elecciones presidenciales.

Hay una seria dificultad para el funcionamiento de las iniciativas que le concederían derechos a los ciudadanos, nos referimos a que estas medidas conciben a la democracia en México como una comunidad inteligente e informada, organizada en grupos de ciudadanos, sobre la base de voluntades.

Tomando en cuenta las desigualdades económicas y sociales existentes en México, consideramos que la sociedad no está lista para aprovechar los derechos que pretende esta reforma. Un porcentaje importante de la sociedad mexicana no tiene interés por participar en la política. Veamos los índices de participación en las elecciones presidenciales del 2006:

ELECCIÓN DE PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS ELECCIONES FEDERALES DE 2006
 PARTICIPACIÓN CIUDADANA NACIONAL Y POR ENTIDAD FEDERATIVA *

Participación Ciudadana:	41,791,322	58.55 %
Abstención:	29,583,051	41.45 %
Lista Nominal:	71,374,373	

*193

Apoyamos la iniciativa de reforma en tanto abre posibilidades, pero somos conscientes que la cultura política y la participación en México tienen dificultades críticas y difíciles de superar a mediano plazo. Creemos que es sumamente complicado poner en práctica los derechos que se conceden a los ciudadanos, requieren un grado de cultura política que sólo se proyecta en contextos circunstanciales

En el siguiente cuadro se puede ver los derechos que se le concederían a los ciudadanos y las facultades que se le otorgarían al Ejecutivo Federal de aprobarse la iniciativa aquí analizada.

¹⁹³ http://www.ife.org.mx/documentos/OE/participacion2006/graficas/gra_nac.html

FACULTADES PRESIDENCIALES VS DERECHOS A LA CIUDADANÍA	
<p>Iniciativa preferente.- Implica otorgarle al presidente la facultad de presentar hasta dos iniciativas de alta relevancia. Obliga al congreso a dictaminar en un plazo máximo de un mes, o se autoriza automáticamente.</p>	<p>Iniciativa ciudadana.- Requieren contar con el respaldo de .25 % de la lista nominal de electores. Pueden quedar “congeladas”, no tienen carácter preferente.</p>
<p>Veto y reconducción presupuestal.- Otorga al presidente la facultad para vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobada por la Cámara de diputados.</p>	<p>Consulta Popular.- Juntar firmas de al menos el 2% del padrón electoral – Aproximadamente 180 mil mexicanos- para solicitar la realización.</p>
	<p>Candidaturas independientes.- Requiere el 1 % del padrón electoral.</p>

Este cuadro muestra que los porcentajes involucran una organización considerable para otorgar el empoderamiento ciudadano. En comparación es más fácil que el presidente pueda poner en práctica las facultades atribuidas por el simple hecho de ser una facultad concedida para un ejercicio unipersonal.

Igualmente entendemos que un ejecutivo fuerte no es en sí antidemocrático, siempre y cuando esté controlado, esté subordinado al sufragio universal y sus actos estén enmarcados dentro de la Carta Magna.

Consideramos que la aprobación de esta iniciativa de Felipe Calderón se fortalece la figura del presidente pensando en que su partido logrará llegar a la silla presidencial en las elecciones del 2012. Afirmamos que con la aprobación del veto parcial y la reconducción presupuestal se le otorgaría al presidente un mayor poder político. Este propuesta facultaría al presidente para frenar los Presupuestos de Egreso de la Federación que considere estén fuera de su plan de gobierno.

1er. Anexo.- Proceso legislativo

El Congreso de la Unión, que se compone por la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados es el órgano donde se deposita el poder Legislativo de México; tienen como propósito analizar, discutir y aprobar las leyes que constituyen nuestro sistema jurídico. El Poder Legislativo y el proceso de creación de leyes –también conocido como *proceso legislativo*- se debe regir por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica, Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y por acuerdos parlamentarios adoptados por la mayoría de los miembros de cada Cámara. El proceso legislativo es donde se inicia, discute y acepta o no un proyecto de ley; a continuación se menciona en qué consiste este proceso legislativo: ¹

Iniciativa.- Es el acto por el cual determinados órganos del Estado presenta y pone a la consideración del Congreso un proyecto de ley, todas las iniciativa presentadas deben ser turnadas a Comisiones por conducto de la Mesa Directiva para su análisis y posterior dictaminación.

Dictamen.- Se enjuicia o se pone a valoración la propuesta. Una vez elaborado el dictamen se notifica al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara para que en uso de sus facultades legales programe su inclusión en el orden del día, para su presentación ante el Pleno de la Asamblea.

Los dictámenes son sujetos a dos lecturas, que se realizan ante el Pleno por parte de la Secretaría de la Mesa Directiva. Durante la segunda lectura se desarrolla la discusión, votación y en su caso aprobación del dictamen.

¹ Benito Nacif, Para entender El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, Nostra Ediciones, 2005. Pp. 22-25.

Discusión.- En este paso las cámaras deliberan acerca de las iniciativas, a fin de determinar si deben ser o no aprobadas.² Todo proyecto de ley admitido en una de las cámaras se someterá a dos discusiones distintas, con un intervalo de un día entre una y otra discusión.

Todo proyecto de ley o decreto se discute primero en lo general, después en lo particular cada uno de sus artículos. La discusión se da alternativamente en contra y a favor, comenzando por el inscrito en contra.

Aprobación.- Mediante esta acción las cámaras aprueban un proyecto de ley al aprobarse se envía al ejecutivo, ésta puede ser parcial o total.³ Declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general, se procede a votarlo en tal sentido, y si es aprobado se discuten los artículos en particular. En caso de no ser aprobado, se pregunta en votación económica si vuelve o no todo el proyecto a la Comisión. Si se resuelve de manera afirmativa volverá, en efecto, para que lo reforme, más si es negativa se tendrá por desechado.

Cámara revisora.- La Cámara revisora recibe la Minuta del Dictamen con Proyecto de Decreto y lleva a cabo un proceso de estudio y elaboran un dictamen. Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión vuelve a la Cámara de origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes vuelve a la Cámara que lo desechó, misma que lo tomará otra vez en consideración, si lo aprueba por la misma mayoría pasaría al Ejecutivo para su publicación. Y si lo reprobare no podría volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones. Resuelta la iniciativa por la Cámara revisora queda sancionada como ley o Decreto y se procede a la integración del expediente final con el documento legislativo acabado.

Sanción: Se da este nombre a la aceptación de una iniciativa por el poder ejecutivo. La sanción debe ser después de la aprobación del proyecto por las cámaras. El presidente de la

² *Op. Cit.* CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Art.- 39. Sv.

³ *Ibidem.* Art.- 72. Sv.

república puede negar su sanción a un proyecto ya admitido por el congreso (derecho de veto).

Promulgación.- Acto por el cual el Ejecutivo aprueba con su firma y autoridad que se han cumplido las formalidades anteriores, y ordena su publicación. Teniendo así mismo dos opciones:

- 1) Realizar observaciones al decreto aprobado, en cuyo caso lo remitirá a la Cámara de origen para su estudio;
- 2) Promulgarlo y entonces mandarlo a publicar para que se observen y cumplan las disposiciones que contenga la ley.

La publicación es en el Diario Oficial de la Federación, es el acto formal por medio del cual las leyes aprobadas por el Poder Legislativo y sancionadas por el Ejecutivo son dadas a conocer por éste.

Vigencia.- Es cuando entra en vigor una ley con toda su fuerza obligatoria, puede ser sucesiva o sincrónica. El lapso comprendido entre el momento de la publicación y aquel en que la norma entra en vigor recibe el nombre de *vocatio legis*.

El proceso legislativo se instituye con la finalidad de garantizar una adecuada planeación de las modificaciones y nuevas leyes propuestas, que los representantes de los diferentes órganos procuren que sea expresión de la voluntad nacional al respecto.

BIBLIOGRAFÍA

1. Alanís, María del Carmen, Magistrada Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial, Lic. Jorge Alcocer, Dr. Jorge Castañeda y el Dr. José Antonio Crespo. Primer Mesa de Trabajo del “Seminario de Análisis sobre Reforma Política”. Enero, 2010.
2. Alarcón Olgún, Víctor (2002), “La demanda Ciudadana básica: Democracia con participación”, en: Democracia y Formación ciudadana, Judit, Bokser, Nancy Thede (coomp), Colección Snergia, México.
3. Almond Gabriel G. y Verba, Sydney (19963), The civic Culture, cap. I “An Approach to Political Culture”, Princeton University.
4. Andrade Sánchez, Eduardo (1997), La reforma política de 1996 en México. Coedición del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala y el Procurador de Derechos Humanos de Guatemala. México.
5. Ayala Espino, José (2005), Economía del Sector Público Mexicano. Grupo Editorial Esfinge. Facultad de Economía UNAM, México.
6. Baños, Jesica (2006), “Teorías de la democracia: debates actuales”, en Andamios revista de investigación social, Vol. 2, núm. 4, junio. México: UACM, pp.35-58.
7. Bobbio, Norberto (1982), et.al., Diccionario de política, Italia, Siglo XXI, 12ed esp; s.v.
8. Bobbio, Norberto (1996), El futuro de la democracia, México, Fondo de Cultura Económica.
9. Bokser, Judit, cuadro 1 “Figuras de participación ciudadana” en: Desarrollo de la participación ciudadana en México, págs. 120 y 121
10. Bustillos, Juan, Mentiras y verdades de la Reforma política, “En la política democrática no hay tiempos fatales” en revista Impacto, No. 3195, Mayo 2011,
11. Camacho Vargas, José Luis (2006) “El Congreso Mexicano”, México DF, Instituto Mexicano de Estudios Sobre el Poder Legislativo.
12. Caporal, José A. y Vázquez N. (2011) “La confrontación entre partidos impide un periodo extraordinario”, en: revista Vértigo No. 531, Año. XI, Mayo 22, 2011, Pág. 6.
13. Casar, María Amparo (2009), REFORMAS EN EL AIRE, en revista Nexos, México, edición de Diciembre primero.
14. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
15. Colomer, Josep M. (2001), Instituciones Políticas, Ariel, Ciencia Política, Barcelona.
16. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Colección Jurídica Esfinge, Estado de México, 2006.
17. Crespo, José Antonio (2010), “Participación política y ciudadana” en: Negretto, Gabriel, Debatiendo la reforma política, crisis del cambio institucional en México, CIDE, México.
18. Diario Oficial de la Federación de fecha 15 de diciembre de 1986.
19. Dieter, Nohlen (1998) Sistemas electorales, FCE, México.
20. Dhal, Robert (1981), Los dilemas del pluralismo democrático: autonomía versus control, Alianza , México.
21. Duverger, Maurice (1964), Instituciones políticas y derecho constitucional, Ed. Ariel, España.
22. Dworak, Fernando F (2003), (Coordinador), El legislativo a examen, El debate sobre la reelección en México, Cámara de Diputados, FCE, México.

23. Entrevista realizada a Víctor Alarcón Olgún, Profesor de la Universidad Autónoma de México, realizada el 23 de mayo de 2011.
24. Fix-Fierro, Héctor, Dr. Daniel Barceló Rojas, Dr. John Ackerman, Dr. Jorge Carpizo, Dr. Diego Valádez; entre otros. "La Reforma del Estado", Propuesta del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Para la actualización de las relaciones entre Poderes del Sistema Presidencial Mexicano. México, 2009.
25. Ferreyra, Raúl, "Sobre las candidaturas electorales independientes de los partidos políticos", exposición presentada en las Jornadas sobre Reforma Política y Constitucional, Comisión de Asuntos Constitucionales, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 5 de agosto de 2002, nota 156, pág. 20.
26. Gamboa Montejano, Claudia (2007), Segunda vuelta electoral, Estudio Teórico Conceptual, de Derecho Comparado y de Iniciativas presentadas en la materia, Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LX Legislatura, México.
27. Gómez, Robledo Antonio (1993). Platón, México, Fondo de Cultura Económica.
28. Hurtado, Javier (1999), Sistemas de gobierno y democracia, Instituto Federal Electoral, México.
29. Hurtado, Javier (2001), "El sistema presidencial mexicano, evolución y perspectivas (sistemas de gobierno contemporáneos: clasificación y debate actual)", Universidad de Guadalajara, FCE, México.
30. Job, Vanessa (2011), "Las razones por las que la Reforma política valía la pena", en: revista Emequis, No. 253, Mayo 2011, Págs. 18 y 19.
31. "La Reforma del estado", propuesta del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 2009. Pág. 43 y 44.
32. Leyes de Participación Ciudadana en México. Un acercamiento comparado, publicado en el libro Democracia y Formación Ciudadana. México, IEDF. (n.2), 2002, pp.116-119
33. López Portillo, José, 1er. Informe de Gobierno, Cámara de Diputados, 1 de Septiembre de 1977.
34. Mellado Hernández, Roberto (2001), Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México, Plaza y Valdez editores, México.
35. Merino, Mauricio (1997), Cuadernillos de divulgación de la cultura democrática No. 4 La participación ciudadana en la democracia, Instituto Federal Electoral, México.
36. Negretto, Gabriel (2010) (editor), Debatiendo la Reforma Política, claves del cambio institucional en México, México, CIDE.
37. North, Douglas (1990), Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, FCE, México.
38. Olson, Marcus, "Teoría de la acción colectiva", en 10 textos básicos de ciencia política, España, Ariel.
39. Panebianco, Ángelo (2004), en Grimer, Steven y Zovatto, Daniel, De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento público en América Latina, San José, Costa Rica, OEA Internacional, IDEA.
40. Patiño Camarena, Gabriel (1980), Análisis de la reforma política, Instituto de investigaciones Jurídicas UNAM. México.
41. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Ideas y aportes. La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. PNUD Taurus, Alfaguara S.A., Buenos Aires, Argentina 2004, pág. 31.
42. Propuesta de Reforma Política del Partido Verde Ecologista de México, presentada el 3 de Marzo de 2010. pág. 10.
43. Reynoso, Diego (2004), "Votos ponderados, sistemas electorales y

- sobrerrepresentación distrital”, FLACSO-México, México.
44. Rodríguez, Araujo y Carlos Sirvent, (2005), “Instituciones electorales y partidos políticos en México”, Jorale Editores, México.
 45. Rodríguez Manzo, Graciela (2006), “El derecho a las candidaturas independientes”, en Brevarios Jurídicos, Tomo 44, Ed., Porrúa, México.
 46. Sartori, Giovanni (2002), “Representación”, en Elementos de teoría política, Alianza, Madrid.
 47. Texto integro de la propuesta de iniciativa de decreto del Ejecutivo Federal, 15 de diciembre de 2009.
 48. Texto integro de la Propuesta de Reforma Política de los Grupos parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo y de Convergencia, presentada el 18 de Febrero de 2010. pág. 15.
 49. Valenzuela, Arturo (1998), “Partidos políticos y el desafío de la democracia en América Latina”, documento de trabajo, Madrid Georgetown University-Círculo de Montevideo.
 50. Varios autores (2003), Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México, México, TEPJF.
 51. Zazueta Villegas, Ricardo (2003), Participación Ciudadana, la democracia de todos los días, Ed. Porrúa, México.
 52. Zovatto, Daniel (2002), “Democracia y Formación Ciudadana”. Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina, un balance comparado. Colección Sinergia.
 53. Molina Arceo, Sandra. «El Plan de San Luis Potosí». http://www.bicentenario.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=112:e-l-plan-de-san-luis-potosi&catid=70:200-anos-de-historia Consultado el 7 de Febrero de 2011.
 54. SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación, en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/que_es_el_pef/2001/pdf/rs_p01.pdf
 55. http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/005_grupos_parlamentarios
 56. <http://www.informador.com.mx/mexico/2011/296850/6/preven-sacar-reforma-politica-en-periodo-extraordinario.htm>, Nota del 01/JUN/2011, consultada 08/JUN/2011.
 57. Antecedentes del TRIFE, en: <http://www.gobierno.com.mx/tepf/>
 58. Cronología político-electoral en el México Independiente, en : <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/#1> (P660)
 59. http://es.wikipedia.org/wiki/Tratado_de_libre_comercio consultado 28/03/11.
 60. Saldo electoral 2006. Resumen de resultados electorales, de CONSULTA MITOFSKY. <http://72.52.156.225/Estudio.aspx?Estudio=saldo-electoral-06>
 61. http://www.cne.org.bo/centro_doc/Diccionario.aspx?iddoc=46
 62. <http://es.wikipedia.org/wiki/Maximato>
 63. <http://www.reformapolitica.gob.mx/?page=prop1-eleccion-consecutiva-alcaldes-regidores-jefes-delegacionales>
 64. <http://www.reformapolitica.gob.mx/?page=prop1-articulos-constitucionales>.
 65. <http://www.reformapolitica.gob.mx/?page=prop2-articulos-constitucionales>.
 66. <http://www.reformapolitica.gob.mx/?page=prop3-reduccion-congreso>
 67. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/485267.html>
 68. <http://eleconomista.com.mx/partidos/2010/02/09/ahorro-11-millones-reducir-congreso>
 69. http://www.derecho.com/c/Mayoria_absoluta

70. http://www.ife.org.mx/documentos/proceso_2005-2006/cuadernos/inicio.html

HEMEROGRAFÍA

1. Aziz Nassif, Albert, “Demasiada ineptitud”, en El Universal. México, 03 de mayo de 2011, política.
2. González, Martha Elva, “Un engaño que la reforma política avance”, periodico El Sol de México. México, 5 de junio de 2011.
3. Méndez, E. y Garduño, R, “Cuestionan puntos de la reforma política”, en La Jornada, México, 20 de junio de 2011, política, pág. 20.
4. Ramos, Rolando y Monroy, Jorge, “Ponen freno a reforma política”, en periodico El Economista, México, 29 de abril de 2011, política, Sociedad, pág. 2.