

REFORMA POLÍTICA

SEMINARIO DE ANÁLISIS



CÁMARA DE SENADORES
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

**REFORMA
POLÍTICA**
SEMINARIO DE ANÁLISIS

REFORMA POLÍTICA

SEMINARIO DE ANÁLISIS

CÁMARA DE SENADORES
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ



© Instituto Belisario Domínguez,
Cámara de Senadores
Edición fuera de mercado.

Cuidado de la edición: Dolores Ponce
Tipografía y formación: Julio Castro Mata
Portada: Rafael López Castro

Producción de Nuevo Horizonte Editores, S.A. de C.V.
para la Cámara de Senadores.
La propiedad intelectual de cada artículo corresponde a su autor.
México, DF, 2010.

Presentación

En el Senado de la República hemos invertido buena parte del tiempo de las legislaturas L y LXI al tema de las reformas que México necesita. En un entorno polarizado y crispado como el que vivimos en 2006, procesamos la Ley para la Reforma del Estado, que, cuestionada por algunos como una ley insólita para hacer leyes, permitió en realidad sentar a los actores políticos relevantes, aun aquellos que se negaron interlocución y reconocimiento, a discutir la agenda de los principales temas nacionales. No fue poca cosa haber evitado la ruptura, como también logramos hacer avanzar aspectos relevantes.

Desde esta legislación, logramos construir nuevas instituciones electorales, con base en las cuales se restableció la confianza entre los actores políticos y se condujeron las elecciones federales de 2009 con una participación electoral superior a 46 por ciento y prácticamente sin controversias postelectorales; realizamos la reforma del Sistema de Seguridad y Justicia Penal para transitar, en un plazo de ocho años a partir de 2009, del sistema inquisitorial a la presunción de inocencia, y pusimos las bases para una rendición de cuentas más eficaz y transparente, mediante el informe presidencial por escrito, la pregunta parlamentaria y la comparecencia bajo protesta de decir verdad para los servidores públicos.

Tan valioso como lo anterior es el acervo de iniciativas depositadas por la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos en el seno de las comisiones legislativas del Congreso. De tal acervo y de las iniciativas de reforma política presentadas por el Ejecutivo federal y los partidos políticos representados en el Congreso, habrían de nutrirse las posibilidades de construir nuevos acuerdos para seguir avanzando y renovar, con ello, nuestro régimen político.

Los ciudadanos, el Ejecutivo federal, los partidos políticos, numerosos legisladores así como académicos e intelectuales, pensamos que el ritmo de cambio de la sociedad la ha hecho adelantarse a la capacidad institucional del régimen de gobierno. Sin embargo, la diversidad de puntos de vista para abordar esta problemática planteó la necesidad, bien comprendida por la Junta de Coordinación Política del Senado, de realizar un foro de Análisis de la Reforma Política que nos permitiera analizar una temática compleja en perspectiva comparada, para así proveer a las comisiones dictaminadoras del material más valioso proveniente de la reflexión y el análisis, con el cual construir una reforma política apropiada para nuestros tiempos y útil para el futuro.

De este modo, en el Instituto "Belisario Domínguez" del Senado, con la cooperación y colaboración del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, nos dimos a la tarea de organizar el Seminario y convocar a destacados ponentes nacionales y del extranjero, a quienes reconocemos su valiosa participación durante dos días, 25 y 26 de enero del presente año, en siete mesas de trabajo con los temas de Sistema Electoral; Reforma del Poder Legislativo; Equilibrio de Poderes; Reección Inmediata de Legisladores y Municipales; Impacto de la Reforma en Estados y Municipios; Cooperación entre Poderes en Gobiernos Divididos, y Un Nuevo Acuerdo Institucional: la Reforma Deseable.

El dilema al que nos enfrentábamos en el Senado era avanzar por varias pistas, quizá a ritmos distintos, tras las diferentes iniciativas de reforma política presentadas, o intentar una reflexión de conjunto para entrar en la materia con un enfoque más apropiado, muy similar al método empleado en el primer momento de la Reforma del Estado: reflexión crítica, participación ciudadana y de la comunidad intelectual, diálogo, negociación (en aquel tiempo en la CENCA, hoy en las comisiones dictaminadoras) y construcción de acuerdos con el máximo consenso posible.

La realización del Seminario de Análisis de la Reforma Política nos llevó a examinar, con la presencia de una parte de lo mejor de la inteligencia mexicana y del exterior, todos expertos en las materias que nos ocuparon, la mejor manera de modernizar nuestras instituciones y avanzar hacia el futuro renovándolas, cambiando prácticas, abriendo paso a un mejor equilibrio e interacción entre los poderes y acercando todo el modelo de decisiones y representación política a quienes son, en esencia, la fuente del poder público: los ciudadanos, quienes exigen eficiencia, transparencia, rendición de

cuentas, una mejor manera de hacer las cosas, participación y control constitucional del poder.

Estoy convencido de que la reforma política que hace falta es la que nos otorgue a todos certidumbre y confianza en que el futuro será mejor. A quienes piensan que la reforma política pudiera esperar ante otras urgencias de la sociedad, como la economía y las expectativas de bienestar, la experiencia comparada podría mostrar que, en efecto, las reformas políticas por sí mismas no resuelven los problemas económicos o sociales, pero sin ellas es mucho más complicado atender los retos y anticiparlos o reaccionar a tiempo.

El material que se presenta en este volumen, las memorias del Seminario de Análisis de la Reforma Política, permitirá que recorramos juntos, una y otra vez, la luz y la inteligencia aportadas por los ponentes, con las cuales es posible atisbar las soluciones que mejor permitan renovar nuestras instituciones, normas y prácticas, anteponiendo lo que más conviene al país, a la democracia y a los ciudadanos. Para ello se requiere visión de Estado, sin particularismos o extravíos; sólo así los legisladores y el gobierno estaremos en condiciones de renovar las normas e instituciones del poder y la democracia para arribar a nuevas prácticas que den respuesta a la sociedad y recuperen la senda del progreso.

Tal es el material que a continuación se publica.

Senador Manlio Fabio Beltrones Rivera
Presidente del Instituto "Belisario Domínguez"
del Senado de la República

Sesión inaugural

Patio Central de la Cámara de Senadores

25 de enero de 2010

Pedro Joaquín Coldwell*

En los últimos años el tema de la reforma política ha sido recurrente, si no es que permanente, en las preocupaciones del Congreso de la Unión y de amplios sectores de la sociedad. La renovación del sistema político requiere esfuerzos colectivos y el concurso de todos los talentos, de los académicos, los políticos, los juristas, los politólogos, los comunicadores, las organizaciones de la sociedad civil, los organismos profesionales y los partidos políticos. En este contexto, el Instituto "Belisario Domínguez" de la Cámara de Senadores, el de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, decidieron auspiciar este seminario.

Carlos Navarrete Ruiz**

Este Senado abre nuevamente sus puertas para escuchar a distinguidos mexicanos y mexicanas en un tema que en las próximas semanas será abordado en las comisiones y en el pleno. Hay voces que critican que otra vez se recurra a la práctica de convocar a seminarios o foros para tratar temas antes de entrar en el proceso legislativo. A pesar de esos señalamientos, el Senado de la República mantiene su convicción de escuchar diversas opiniones, de convocar a quienes tienen mucho que decir sobre el régimen político mexicano y las reglas para acceder al poder.

Es necesario subrayar en qué marco se realiza el esfuerzo de este semi-

* Senador por el PRI, presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado.

** Senador por el PRI, presidente de la Mesa Directiva del Senado.

nario, que ha sido convocado por el Senado y cuya organización se ha encomendado al Instituto "Belisario Domínguez". Hoy, 25 de enero de 2010, existen mayor democracia y pluralidad política en México; sin embargo, son tiempos difíciles y surgen necesariamente algunas preguntas: ¿cómo podremos consolidar nuestra democracia cuando la mitad de la población vive en la pobreza? ¿Cómo en medio de la disputa por la nación podremos llegar a acuerdos? La alternancia en la Presidencia de la República en 2000, y el advenimiento de la pluralidad política en los gobiernos locales y en el Congreso de la Unión desde 1988, desafortunadamente no han propiciado todavía mejores condiciones de vida para una buena parte de la población, que padece pobreza, desigualdad e inseguridad. Una gobernabilidad democrática y una estabilidad duradera en que se respeten los derechos sociales humanos, sólo son posibles si forman parte de la reconstrucción, de un nuevo sistema político mexicano.

No hay duda de que éste es el momento de avanzar en la reforma de nuestro régimen y en el fortalecimiento de nuestro sistema electoral y de partidos. Necesitamos, tengo la convicción, como señaló Voltaire, este gobierno sensato que puede todo para hacer el bien y tiene las manos atadas para hacer el mal, en el que los señores son grandes, sin insolencia y sin vasallos, y en el que el pueblo comparte el gobierno sin confusión.

Precisamos de un Congreso de la Unión no sólo plural, sino cercano a las necesidades de la gente y que contribuya al equilibrio de poderes. Requerimos un Ejecutivo con capacidad, con equilibrio, con contrapeso; también con instrumentos para dirigir al país cuando así se le encomiende. Como sociedad necesitamos dar un paso más en el cambio de régimen, recuperar los acuerdos derivados de la Ley para la Reforma del Estado de 2007 y 2008, y escuchar a los especialistas que hoy nos visitan, cuya participación valoramos mucho. Analizar responsabilidades, analizar las iniciativas de reforma que el presidente de la República envió y las iniciativas que preparan diversos grupos parlamentarios y que presentarán, con toda seguridad, en unos días.

Estoy seguro de que las senadoras y senadores de la República podremos, con responsabilidad y con trabajo, convertir las opiniones que aquí se expresen en beneficio del desarrollo político de nuestro país. Logremos, compañeras senadoras y senadores, compañeros diputados y diputadas, en este periodo ordinario de sesiones que comienza el primero de febrero, construir una reforma que nos encamine a un sistema político que todos deseamos sea mejor que el que tenemos.

Gustavo Madero Muñoz*

Durante la última década los mexicanos hemos ido construyendo la transparencia y la certidumbre de nuestros procesos electorales, con diversas reformas legales y basados en la autonomía de las autoridades electorales. De esta manera la transición de nuestro país se ha fincado básicamente en la reforma de nuestro sistema para elegir a los representantes populares y a nuestros gobernantes. Sin embargo, el grueso de la población, los líderes de opinión, la sociedad civil organizada y los mismos actores de todo el espectro político, aún estamos insatisfechos con la forma en que funciona nuestro sistema político y, sobre todo, por su ineficiencia para generar resultados concretos que mejoren sensiblemente el bienestar de la población.

Esto ha generado un grave desencanto de los ciudadanos por la política, por eso en todas las encuestas y estudios de opinión la imagen de los políticos en general, y de los legisladores en particular, está tan desprestigiada. Si bien esto es un fenómeno mundial, en nuestro país se agrava por la falta de resultados del sistema político, por la falta de capacidad de nuestro sistema para generar bienes públicos y para impulsar las soluciones de fondo a nuestros históricos rezagos acumulados. Esta incapacidad para avanzar en la agenda de modernidad de manera ágil y dinámica se agravó desde 1997, con la pérdida de la mayoría en el Congreso del partido del presidente en turno.

Al finalizar la primera década del siglo XXI nos percatamos de que hemos dejado pasar muy valiosas oportunidades para atender las demandas y las aspiraciones de los mexicanos. Debemos celebrar el Bicentenario y el Centenario de nuestra Independencia y Revolución encauzando ese mismo impulso transformador, pero ahora a través de las ideas y los votos de las iniciativas y los dictámenes, de los nuevos ordenamientos legales y el diseño institucional que nos permitan alcanzar mayores niveles de bienestar y modernidad.

2009 constituyó un año de gran complejidad y retroceso económico a escala mundial. Pero en el caso de nuestro país, este retroceso se exacerbó por la falta de reformas económicas, políticas y sociales, originada por la disfuncionalidad de nuestro actual sistema político.

Por eso consideramos valiente y oportuna la decisión del presidente Felipe Calderón de enviar una iniciativa para modernizar y fortalecer nuestras instituciones políticas. Celebro que el Senado de la República nuevamente abra sus puertas a diferentes sectores de la sociedad para discutir abierta y pluralmente la reforma del Estado.

* Senador por el PAN, presidente de la Junta de Coordinación Política del Senado.

Pero al final nos corresponderá a los actores políticos asumir nuestra responsabilidad y legislar para consolidar nuestra democracia en ciernes. Si no somos capaces de alcanzar acuerdos, será solamente porque no hubo la voluntad política o porque el cálculo electoral no permitió ver más allá de lo inmediato. No debemos caer en el error de condicionar la voluntad de acuerdos en el Congreso a la agenda electoral partidista.

En los próximos días escucharemos a expertos nacionales e internacionales debatir a profundidad sobre estos temas. A partir del primero de febrero será responsabilidad de los legisladores responder a las expectativas ciudadanas. Estoy seguro de que sabremos estar a la altura de las circunstancias.

Arnaud Peral*

Para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo es siempre un privilegio tener la oportunidad de participar en los procesos de reflexión que marcan la agenda política de un país. La propuesta de reforma política de México sin duda tiene esa estatura, tiene la intención y el potencial de perfeccionar las instituciones democráticas haciendo más por dar voz a los ciudadanos y a las ciudadanas. Se tiene que conseguir que el dividendo democrático sea más alto.

La construcción de cualquier agenda democrática depende, en primer lugar, de las condiciones y circunstancias políticas de cada país, aunque también es necesario tener como referente la experiencia comparada. México no está solo en la búsqueda de mejorar el aprecio popular por los mecanismos de representación política, el respeto ciudadano por las instituciones, la valoración de los partidos, los parlamentos, los tribunales de justicia o los poderes locales. En muchos países sufrimos una baja credibilidad de la política, al tiempo que la ciudadanía está perfectamente consciente de la importancia de la democracia; por ello critica pero vota, pide más participación pero participa a través de los cauces existentes, demanda mayor transparencia pero se informa.

En el pasado reciente la agenda democrática de México se ha construido a partir de dos ejes; por un lado los actores políticos han optado por modificar de manera cíclica su sistema electoral, lo cual ha permitido mejorar las reglas de la competencia política y la eficiencia ya considerable de sus instituciones electorales. Y por otro lado el Poder Legislativo, de la mano de las organiza-

* Representante residente adjunto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México.

ciones sociales y a veces con el asesoramiento de nuestros organismos internacionales, ha aprobado un conjunto de reformas orientadas a empoderar a sus ciudadanos, ya sea mediante la ampliación y reconocimiento de derechos fundamentales, o a través del fortalecimiento de los mecanismos de acceso a la procuración de justicia que crecientemente protege esos derechos.

Hoy nos encontramos en la víspera de una nueva reforma política, que reintroduce el debate sobre algunos mecanismos democráticos presentes en otros sistemas políticos, como las mayorías absolutas y segunda vuelta, la apertura de la reelección, las candidaturas independientes, la iniciativa legislativa popular o jurisdiccional, entre otros.

No se trata de comparar por comparar o de importar reglas e instituciones sin comprender las especificidades y diferencias de cada caso. Sin embargo, les podemos aportar un conocimiento preciso de las ventajas y de los desafíos que se han encontrado quienes pasaron de un sistema a otro. A mayor conocimiento del diseño y comportamiento de los mecanismos democráticos en el ámbito internacional, mayor será la probabilidad de que ustedes, las autoridades nacionales, acierten en su reglamentación interna.

Para el PNUD la comparación de experiencias, el intercambio de conocimientos entre expertos y responsables políticos de distintos países, tiene dos beneficios claros. En primer lugar permite identificar el grado de avance y desarrollo de los mecanismos democráticos adoptados en cada caso. En segundo término, facilita la integración y sistematización de los principales argumentos expresados a favor o en contra de una postura.

Nuestra ventaja es que sólo opinamos cuando la experiencia internacional ha demostrado que alguna de las opciones técnicas defiende mejor los derechos. Podríamos decir que nuestras opiniones terminan ahí donde abandonamos el enfoque de derechos y empieza el terreno de la valoración política. Por eso, les podemos decir que las cuotas para la representación pública de las mujeres funcionan bien en muchísimos países de Europa, América, África y Asia. Es importante que en México se impida que se derrita el espacio conquistado por las mujeres bajo los colores de todas las opciones políticas. Existen muchas maneras de desahogar el siempre necesario mecanismo de sustitución de legisladores y legisladoras en curso de mandato, sin por ello negar la representación parlamentaria de las legisladoras.

Como digo, somos neutros ante las decisiones soberanas que toman los países, pero tenemos opiniones cuando afectan los derechos. En México, me parece por ejemplo que falta todavía un camino por recorrer en los temas de representación política de las minorías, en particular étnicas; hay buenas pro-

puestas sobre la mesa para abrir el paso a las figuras de iniciativa ciudadana y la presencia de independientes en la lista política.

El tema de las reelecciones se plantea demasiado a menudo como el derecho del político a ser reelegido, dejando a un lado la importancia del derecho de la ciudadanía a reelegir a líderes que han demostrado un buen desempeño. Claro que para que se proteja el Ejecutivo será siempre de la mayor importancia que se refuercen paralelamente los controles democráticos, los contrapesos y el peso de los demás poderes. En el Senado estoy seguro de que esta reflexión tiene mucho eco.

Sin más preámbulos les reiteramos nuestra disposición a informar esta discusión dentro de los límites naturales de nuestro papel, cuya frontera más respetada es la soberanía nacional de nuestros Estados miembro. La fuerza de los argumentos va a presidir, esperemos, este debate; las Naciones Unidas estarán atentas a las reformas que en su caso sean aprobadas por el Congreso, esperando que el apoyo brindado por el PNUD haya servido a la discusión legislativa de los temas tratados en este seminario.

Pedro Salazar*

Este foro constituye una oportunidad para México y, por lo mismo, todos los participantes tenemos la responsabilidad de asumir una actitud constructiva y propositiva. Atendiendo a este ánimo, el Instituto de Investigaciones Jurídicas, en respuesta a una invitación del Instituto "Belisario Domínguez", el pasado 24 de noviembre de 2009 entregó a los coordinadores de las diferentes fracciones parlamentarias de este órgano legislativo una propuesta elaborada por investigadores de nuestro claustro académico, que pretende ser un insumo académicamente riguroso e inevitablemente controvertido para enriquecer esta discusión. Ese documento fue resultado de un trabajo colegiado que tuvo como punto de partida las iniciativas presentadas en los últimos años por los distintos actores políticos para una reforma del Estado, y pretende abarcar todos los temas que una operación de esta naturaleza debe abordar.

Estoy convencido de que en momentos como los que vive el país, ése es el papel que corresponde a la academia, aportar reflexiones, ideas y propuestas orientadas por la imparcialidad y el rigor científico para el debate, en este caso, político. Nada más y nada menos, porque la responsabilidad de decir lo que será reformado y en qué sentido lo será, es exclusiva de los ór-

* Secretario académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

ganos democráticamente electos. Lo que nosotros podemos auspiciar es que el diálogo sea auténtico, el debate constructivo y el ánimo incluyente. Esto último, sobre todo, es crucial en procesos de reforma como el que se quiere emprender, porque como nos enseñó Hans Kelsen, en democracia las decisiones fundamentales deben ser resultado de un compromiso en el que todas las fuerzas políticas, en una cierta medida, se vean reconocidas, y a través de éstas, se refleje en las normas la pluralidad que legítimamente caracteriza a la sociedad mexicana. Sólo así las decisiones serán verdaderamente democráticas, porque en esta forma de gobierno, para decirlo ahora con Norberto Bobbio, las normas que afectan la vida de todos deben ser producto del más alto grado de consenso posible y, por ende, del mínimo de imposición.

Lo que ahora se pretende reformar es la estructura del Estado mexicano, con lo que inevitablemente, y esperemos que para bien, se alterará la vida de los ciudadanos y ciudadanas de nuestro país. Aunque el Estado mexicano ha sido objeto de importantes reformas en las últimas décadas —basta con pensar en la creación de los organismos autónomos que no existían hace algunos años o en la profunda reforma al Poder Judicial de mediados de los años noventa del siglo pasado—, sigue pendiente una reforma que aumente la capacidad de los gobiernos para dar resultados y permita instrumentar políticas de Estado en temas fundamentales.

Esa reforma, que da razón y sentido a este seminario, debe servir para apuntalar a nuestra democracia y con ello permitirnos, finalmente, iniciar una segunda transición, ahora desde la forma de gobierno democrática hacia una sociedad de derechos más justa e igualitaria.

El reto está en traducir la pluralidad en acuerdos y resultados, sin pretender exorcizarla; en activar nuestro federalismo para dotar al país de un verdadero proyecto de nación y, sobre todo, en ofrecer garantías efectivas a los derechos sociales y a las libertades fundamentales de todas las personas. Esto último no puede seguirse postergando, por ello reformar al Estado es indispensable. Esperamos que los trabajos de estos dos días abonen decididamente en esa dirección. Nuestro deseo y compromiso sincero es que así sea.

Manlio Fabio Beltrones*

La reforma del Estado ha sido tema que ocupa y preocupa por igual a políticos y analistas, a partidos y a gobierno. Son ya varios años en los que México

* Senador por el PRI, presidente del Instituto "Belisario Domínguez" del Senado.

ha invertido tiempo e ideas de sus mejores pensadores para debatir sobre este asunto. Las reformas previas produjeron las nuevas instituciones electorales, un marco legal que se ha ido perfeccionando con el paso del tiempo, equidad en la competencia entre partidos, al tiempo que se amplió la pluralidad y se hizo posible la alternancia en el ejercicio de todos los cargos de elección popular. Fue una obra colectiva la que permitió a nuestro país arribar a la normalidad democrática que hoy a todos beneficia, pero también a todos compromete.

El Senado de la República ha dado en cada momento su aportación al proceso de cambio democrático, y hoy no será distinto, lo seguirá haciendo. Sin embargo, debemos reconocer que el ritmo del cambio ha superado nuestra capacidad para adaptar a las instituciones y las normas jurídicas que las sustentan a los retos que el nuevo orden internacional, económico y social, así como la madurez de nuestra sociedad, nos plantean. Nuestro sistema constitucional de gobierno ya no responde a las realidades presentes, a los cambios que nosotros mismos hicimos posibles.

Por circunstancias que serán materia de análisis en este seminario, en México la brecha entre sociedad y política, entre instituciones públicas y ciudadanos, se ha venido ensanchando hasta extremos preocupantes. La sociedad nos exige respuestas eficaces y oportunas ante los problemas que la aquejan, y el marco constitucional y las instituciones no están respondiendo a ese reclamo. No se trata de un problema de mayorías o minorías, menos aún cuando la pluralidad es el mandato de la soberanía popular. Se trata de un desajuste profundo, a mi juicio, entre lo que juntos logramos y nuestro entramado institucional.

Es en estas situaciones en las que se muestra la capacidad de los políticos para ofrecer a la sociedad soluciones. Ése debe ser nuestro reto. Pongámonos a imaginar y crear un estado de cosas diferente, un país en que la pobreza no agobie a la mayoría; una nación en que exista un piso común para el bienestar de todos; un México menos desigual, más justo; un México seguro, en que el Estado cumpla a cabalidad su primera tarea, que es garantizar la tranquilidad de las personas y de las familias.

Lo que vamos a analizar en este seminario, con la colaboración de una parte de lo mejor de la inteligencia mexicana y con la ayuda de nuestros amigos del extranjero, es cómo avanzamos al futuro renovando instituciones, cambiando prácticas, abriendo paso a un nuevo y promisorio equilibrio de poderes, en el que el respeto entre ellos camine al lado de su cooperación. La reforma política que hace falta es la que otorgue a los mexicanos certidumbre y confianza en que el futuro será mejor.

Por experiencia, muchos de los que aquí estamos sabemos que las reformas políticas por sí mismas no resuelven los problemas económicos, tampoco los de orden social, pero sin ellas es más complicado atender esos retos y dar respuesta a la sociedad. Nuestro reto, el del Congreso y el gobierno, es idear las normas, instituciones y nuevas prácticas que contribuyan al progreso de la sociedad. Como lo hicieron quienes nos antecedieron en la responsabilidad, como lo hicimos nosotros mismos en este Senado de la República, demos a los ciudadanos una prueba más de que la política y los políticos ofrecemos soluciones porque somos capaces de ponernos de acuerdo. Antes de reiterar nuestras diferencias, busquemos con la luz y la inteligencia que aportarán los ponentes en este seminario, las soluciones que permitan la renovación de las instituciones, de sus normas y prácticas.

Recordemos que fortalecer al Estado sin debilitar a ninguno de sus tres poderes, en un federalismo que sume, que impida la disgregación, que unifique voluntades y capacidades de todos y cada uno de los estados y del Distrito Federal; que impulse a los municipios y reconozca en los ciudadanos, en toda persona y la sociedad, la fuente de nuestro mandato, es objetivo que, estoy seguro, podemos compartir. Con esa aspiración, hoy 25 de enero de 2010 se declaran iniciados estos trabajos del Seminario de Análisis de la Reforma Política.

Pilar Torre*

En este momento, la única condición que es posible anticipar ante la rápida evolución de un nuevo ordenamiento de la economía mundial, es que ningún país del orbe, incluido México, puede darse el lujo de detenerse. Los beneficios potenciales de la globalización sólo podrán ser cosechados por aquellas naciones que realicen los esfuerzos correspondientes. En cuanto a México, lo que requerimos suena en esencia muy sencillo, dar las formas de organización idóneas que permitan el mayor progreso para nuestros compatriotas.

Para cualquier país es saludable el intercambio de ideas y el debate entre destacados académicos, expertos, investigadores y gobernantes sobre temas tan relevantes. Debemos encontrar el diseño que permita un Estado capaz de asumir, nuevamente, su papel de conductor, no para ser más grande, sí para vincular gobierno, mercado, crecimiento, progreso y justicia.

Las naciones del mundo estamos empeñadas en ocupar un mejor lu-

* Diputada por Nueva Alianza.

gar en la competencia global, pero ese hecho debe estar asociado a nuestra convicción de otorgar plena vigencia al Estado de derecho. El concepto de gobernabilidad se refiere al proceso y a las instituciones por medio de las cuales se ejerce la autoridad en un país, y tiene tres dimensiones: el proceso de elección, fiscalización y reemplazo de los gobiernos y líderes; la eficiencia o efectividad del gobierno en el manejo de los recursos públicos y la formulación, ejecución y ampliación de políticas, así como las regulaciones económicas; y, finalmente, el respeto y confianza hacia las instituciones del Estado o del país.

En general podemos observar que, para lograr niveles de desarrollo más cercanos a los países miembro de la OCDE, México requiere avances decisivos en el área de gobernabilidad. El liderazgo político dentro del país, no sólo del gobierno, sino también de los sectores políticos, del Congreso y de la sociedad civil, es prioritario para reformas económicas, la transparencia presupuestaria, la reforma del sector público, las libertades civiles y la libertad de prensa. Por eso en Nueva Alianza celebramos el esfuerzo, ya que la política es fundamental para la gobernabilidad.

Las discusiones indican que la participación y la ciudadanía, tal y como han sido vividas en nuestra sociedad, están sufriendo profundas transformaciones. El periodo de transición hacia la democracia, así como de ajustes y reformas socioeconómicas del modelo de desarrollo, ha significado un profundo cambio en las relaciones entre Estado, sistema de representación y sociedad civil. Desde distintos enfoques y estudios, coincidimos en que en México las formas de participación no logran proponer un mapa de interpretación que restaure confianza y permita a las personas imaginarse con alto grado de confianza qué pueden esperar del Estado, del mercado y de ellas mismas.

Debemos construir la buena sociedad y el buen gobierno buscando una articulación virtuosa entre individualismo y solidaridad a través de la generación de formas de acción colectivas, pero también profundizando y reinventando el compromiso ciudadano de las políticas públicas. Sin embargo, no es posible fortalecer a la sociedad civil y su participación legítima reconocida en asuntos públicos sin cuestionar el rol del Estado y su espacio de acción. El fortalecimiento de la sociedad civil y la redefinición del rol del Estado están intrínsecamente ligados; reubicar el papel de la sociedad civil obliga necesariamente a reubicar el papel del Estado. La identificación de las mejores prácticas internacionales es utilizada por la Unión Europea y la OCDE como una fuente de inspiración para los gobiernos que contemplan realizar reformas políticas e institucionales. México no debe perder de vista el converger.

paulatinamente, en diseños institucionales y políticas públicas más efectivos y democráticos, más estables, coordinados y orientados al bienestar general de los ciudadanos.

A la vez que existen marcadas diferencias entre los sistemas de gobierno parlamentarios y presidenciales de diversos países, se aprecian similitudes básicas entre ellos. En lo fundamental, tanto Estados Unidos como las naciones europeas cuentan con arreglos institucionales permanentes que otorgan al jefe de gobierno y a su entorno alta capacidad de análisis y mecanismos efectivos de coordinación horizontal y vertical con el resto de las instituciones.

La realidad mexicana, a partir del tercer trimestre de 2009 particularmente, exige de los actores políticos y de la sociedad civil organizada una serie de acuerdos y consensos para redefinir el contenido de una nueva agenda nacional eficaz y acorde con la dinámica económica, fiscal, social y de seguridad de nuestro país.

En Nueva Alianza estamos convencidos de que la efectividad y la eficacia de las reformas dependen de la profundidad y el compromiso manifestados en las iniciativas planteadas. En este escenario, el pasado 15 de diciembre de 2009, el Ejecutivo federal presentó ante el Senado de la República diez iniciativas denominadas de reforma política, con la finalidad de ampliar el ejercicio de las libertades y capacidades ciudadanas y hacer posible las acciones públicas como consecuencia del mandato de los ciudadanos. Si bien ese paquete de iniciativas responde a varios esfuerzos de reflexión respecto al funcionamiento de nuestras instituciones de gobierno en la última década, no constituye una agenda urgente e indispensable para México.

En este difícil momento histórico que atraviesa nuestro país, resulta complejo determinar cuáles son las prioridades para consolidar la gobernabilidad democrática, tomando en cuenta que ésta no se reduce al establecimiento y respeto, por todos los actores políticos, de reglas del juego democráticas para la conformación de gobiernos legítimos y acciones legítimas de gobierno. Por ello, en Nueva Alianza creemos que habría que comenzar por promover la participación, la credibilidad, la inclusión y la formación de consensos a partir de los niveles fundamentales de la vida política, que reclaman la construcción de nuevas reglas y las estructuras eficaces para responder tanto a la problemática urgente y cotidiana de los ciudadanos, como el salario, la seguridad, el empleo, como a los interrogantes respecto a la debilidad y eficacia de nuestras instituciones políticas y de gobierno.

El partido Nueva Alianza se manifiesta a favor de la iniciativa del Eje-

curivo federal respecto a la elección consecutiva de los legisladores federales, así como de eliminar la prohibición para legisladores locales, miembros del ayuntamiento y jefes delegacionales imponiendo un límite máximo de doce años consecutivos en el ejercicio del cargo.

De igual forma consideramos viable adoptar la elección del presidente de la República por el principio de mayoría absoluta, recurriendo a una segunda votación cuando ningún candidato obtenga la mayoría necesaria para ser electo en la primera votación. También la incorporación de las candidaturas independientes, la figura de la iniciativa ciudadana, otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atribución para presentar iniciativas de ley en el ámbito de su competencia, así como la iniciativa preferente al presidente de la República.

Para Nueva Alianza tratamiento diferente merece la iniciativa de establecer de forma expresa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la facultad del presidente para observar, parcial o totalmente, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos. Asimismo, la facultad de publicar parcialmente aquellas leyes cuyas observaciones no hayan sido superadas por el Congreso. Lo anterior, por considerar que se vulnera la facultad del Poder Legislativo respecto del Ejecutivo, como proponente y ejecutor del gasto público.

Lamentamos la iniciativa de incrementar a cuatro por ciento el mínimo de la votación nacional emitida en elecciones ordinarias para que un partido político nacional conserve su registro; particularmente no consideramos viable esta iniciativa porque nuestro país no puede transitar a un régimen parlamentario pleno con un régimen restringido de acceso a nuevas fuerzas y nuevos partidos. La pluralidad tiene que expresarse mediante su cimiento en las fuerzas políticas y, por ende, construir mediante iniciativas mecanismos que permitan la representación efectiva de las minorías en el Congreso de la Unión. Como partido político de reciente creación estamos convencidos de que las reglas de la contienda electoral deben modificarse para que las elecciones sean equitativas y, posteriormente, si elevar el porcentaje para conservar el registro. A los integrantes de Nueva Alianza nos resulta retroactiva la propuesta del Ejecutivo federal, pero aún más para aquellos electores representados en la alta tribuna de México. En Nueva Alianza estamos a favor de nuevos canales y de facilitar la participación de la sociedad civil organizada que no desequilibre los poderes constituidos y, mucho menos, desconozca los derechos reconocidos constitucionalmente de las minorías parlamentarias.

En conclusión, estas reformas políticas se han venido planteando y discutiendo ya a lo largo de muchos años. Lo importante es que todos los actores involucrados pasemos de la discusión a la acción.

Luis Maldonado Venegas*

México reclama ya una transición efectiva y profunda hacia la democracia que conduzca a nuestro sistema político de la mera democracia representativa hoy disfuncional y en crisis, a una democracia de calidad y orientada por y hacia los ciudadanos. Sin esta visión de Estado, cualquier reforma que queramos instrumentar o cualquier paso que intentemos dar en estos tiempos tan difíciles, será un paso en falso y con fines distintos a la plena realización de los anhelos de un pueblo que reclama, en el Bicentenario de su Independencia y en el Centenario de su Revolución, una patria que incluya a todos.

En el nuevo siglo, México enfrenta una de sus peores crisis económicas, sociales y de seguridad, derivada del fracaso del modelo económico nacional y de las profundas desigualdades que éste genera. La exclusión social se profundiza en efecto por las debilidades de nuestro régimen político, que limita la participación ciudadana en la conducción de nuestra democracia.

Ante este panorama, la insatisfacción ciudadana crece y florece. Y como aquí se ha dicho, es precisamente en ese contexto que se generan los cuestionamientos sobre la profundidad, los alcances y los límites de nuestro actual ánimo de reforma. Seamos claros, en México la democracia se caracteriza por altos déficit de participación ciudadana, en que derechos fundamentales como el respeto a los derechos humanos, la libertad de expresión, la no discriminación, la transparencia en el ejercicio del poder público, son ampliamente violados o poco alentados. El modelo democrático que defiende Convergencia no se reduce a juegos electorales o a referentes meramente cuantitativos, que claramente evaden cumplir con la calidad democrática que hoy impera en muchas democracias del mundo.

Ante este déficit, los temas que reclaman ser abordados en la siguiente reforma política deben concentrarse sin reservas en todas las medidas y todas las transformaciones que hagan más eficaces y transparentes a las instituciones de nuestra democracia. Por ello nos pronunciamos por reformas que fortalezcan de fondo la división de poderes, que hagan valer de manera

* Senador por Convergencia.

efectiva los derechos de las minorías, que hagan efectiva la rendición de cuentas, que aseguren e incentiven la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones. En suma, que nuestro régimen democrático asegure el pleno goce de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los mexicanos.

Para aclarar a nuestra audiencia, la gobernabilidad democrática debe ser un referente central del desarrollo humano, pues a través de la política, y no sólo de la economía, es posible generar condiciones más equitativas para aumentar las opciones de movilidad de nuestra sociedad. En la medida en que en la democracia sea posible el diálogo entre diversos grupos sociales y en tanto las instituciones públicas se fortalezcan y sean más eficientes, se fortalecerá también dicha gobernabilidad. Ante la crisis no basta con pequeñas reformas, por el contrario, el auténtico significado de la democratización social se refiere al proceso político que logra arrojar resultados positivos en términos de desarrollo y de bienestar.

No nos confundamos, la democracia representativa en México se ha agotado. Caminemos en esta coyuntura política e histórica hacia un modelo democrático que permita que los mexicanos dejen de ser solamente electores, testigos pasivos, y se conviertan en ciudadanos plenos. Es decir, garanticemos que las libertades políticas sean la palanca para construir la ciudadanía civil y social de nuestros conciudadanos.

Estoy convencido de que la democracia representativa debe ser superada por una democracia de calidad y orientada hacia la ciudadanía. Esto tiene que ver directamente con la construcción de una ciudadanía integral y con un piso mínimo de derechos fundamentales que un Estado que se dice democrático debe tener.

Pongamos a prueba nuestros nobles intentos de reforma ante los cinco referentes clásicos de una democracia de calidad como lo plantea Leonardo Morlino. Analicemos lo que propone el Ejecutivo, y lo que nosotros proponemos cruce transversalmente estas cinco dimensiones.

La primera dimensión implica una revisión sobre la vigencia de nuestro Estado de derecho y el gobierno de la ley. Avalaremos toda iniciativa que combata la corrupción y la impunidad. Por ello en nuestra propuesta de reforma en materia de seguridad y justicia seguiremos insistiendo en la autonomía del Ministerio Público y, en particular, en poner fin al monopolio de la acción penal que ejerce.

La segunda dimensión es toral y concierne a la rendición de cuentas. Convergencia insistirá en la obligación de los líderes políticos electos de res-

ponder por sus decisiones. Por eso impulsaremos la revocación de mandato, una ley de partidos políticos y la construcción de un poder ciudadano basado en esa práctica de transparencia.

La tercera dimensión concierne a la reciprocidad o correspondencia de las decisiones políticas con los deseos de los ciudadanos. Por eso Convergencia ha pugnado por elevar a rango constitucional el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular.

La cuarta dimensión de la calidad democrática se refiere al respeto pleno de los derechos, que se traduce en plenas libertades también. Existen derechos esenciales que deben ser promovidos al interior de una democracia para alcanzar libertad, igualdad y solidaridad. Las candidaturas ciudadanas son un derecho político fundamental desde la reforma de 2007. Convergencia defendió el derecho inalienable de votar y ser votado, y lo seguirá haciendo.

Finalmente, la quinta dimensión es la implementación progresiva de mayor igualdad política, social y económica. Por ello, en el ánimo de una reforma política profunda, Convergencia propone el establecimiento de un Consejo Económico y Social, órgano de representación de los sectores de la sociedad civil que conjugue la participación ciudadana con el Estado. El objetivo: institucionalizar el diálogo social, la creación de consensos, la promoción de la cohesión social y el fomento del desarrollo nacional.

Es indudable que la viabilidad de un sistema democrático depende de la inclusión de todos los sectores sociales en el proyecto nacional, los cuales siempre deben ser considerados en el proceso de toma de decisiones. Por ello insistimos una vez más en que, si queremos responder a los legítimos reclamos ciudadanos, es momento de comprometernos con la democracia, de tratar de eliminar los vicios de la democracia electoral sustentada en la partidocracia y abrir cauce a la democracia participativa.

Por ello, hoy ratificamos que la finalidad de Convergencia es contribuir a la construcción de un Estado democrático que no sólo garantice las libertades políticas y los derechos civiles de toda la población, sino que establezca redes de responsabilidad y de participación; una democracia, en síntesis, que empodere al ciudadano y donde la rendición de cuentas sea una tarea obligada para todos los actores políticos.

Ricardo Cantú Garza*

Para el Partido del Trabajo es importante acudir a estos seminarios con una actitud abierta y con disposición a escuchar y confrontar nuestros puntos de vista. Suele suceder, y lo estamos viendo actualmente, que el Ejecutivo en sus iniciativas proponga el fortalecimiento del Poder Ejecutivo en detrimento del Poder Legislativo, y que éste, por ser originario de un partido político de mayor tiempo y representación electoral, proponga también el fortalecimiento de los partidos con mayor fuerza electoral y el debilitamiento y exclusión de las fuerzas políticas emergentes. No se puede interpretar de otra manera el que se aumenten los porcentajes para poder tener representación en las cámaras del Congreso de la Unión y que estos sectores políticos emergentes se queden sin representación en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República.

Hacemos un llamado para que este seminario no sea un mero trámite y no suceda lo que ha sucedido en el pasado, ya lo hemos sufrido: que hay acuerdos cupulares entre los partidos políticos con mayor fuerza electoral y el Ejecutivo, y después estos foros, los trabajos en comisiones y las discusiones en ambas cámaras, no son más que meros trámites para legitimar los acuerdos cupulares que con anticipación se han tomado.

Y lo hemos sufrido, como muestra un botón: en la reforma electoral pasada el Partido del Trabajo propuso en reiteradas ocasiones y en diferentes instancias el voto electrónico. Todas las fuerzas políticas estuvieron de acuerdo en que se iniciara el proceso, que apareciera en la reforma electoral, e inexplicablemente en el dictamen que pasó a aprobación en ambas cámaras no aparece la propuesta de que podamos acceder al voto electrónico, para tener cómputos más rápidos, más transparentes y que les den mayor certeza a los procesos electorales en nuestro país.

Los partidos políticos debemos ver más allá de nuestros intereses particulares y guiarnos por los principios democráticos; debemos ya terminar con esta sobrerrepresentación que durante largo tiempo los partidos políticos mayoritarios se han dado a través del Código Federal de Instrucciones y Procedimientos Electorales, dejando fuera de representación en las cámaras a los partidos políticos emergentes o dejándolos subrepresentados. Esto a todas luces es antidemocrático, y cada vez que lo planteamos en los procesos de reforma electoral y política en México, encontramos oídos sordos. Las fuerzas

* Representante del PT.

políticas de más tiempo en México, de mayor representación, siguen estando sobrerrepresentadas más allá de la voluntad popular que se dio en las urnas, dejando a los partidos nuevos, a los partidos emergentes, subrepresentados o sin representación.

Necesitamos avanzar en el ejercicio de la democracia directa mediante el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular. Pero también avanzar en la revocación de mandato; que los servidores públicos, especialmente aquellos que tienen periodo de seis años, a mitad de su ejercicio se sometan al juicio popular y mediante un referéndum se les confirme su mandato popular o se les revoque. Que el pueblo pueda ejercer su derecho a referendar y revocar el ejercicio del mandato que le otorgó a un funcionario público, una vez que tiene ya tres años en el ejercicio del gobierno, y que el pueblo pueda valorar si está cumpliendo con las promesas que hizo en campaña, si está dando resultados.

Necesitamos leyes que impidan que los poderes fácticos influyan en el ejercicio del gobierno en beneficio de sus privilegios y en detrimento de la mayoría de los mexicanos. Necesitamos leyes que no limiten el derecho de asociación, como sucedió en la anterior reforma electoral, donde se suprimió la coalición electoral sustituyéndola por una especie de candidatura común, en lugar de mantener ambas figuras ampliando el derecho de asociación de los ciudadanos.

El país no está para más demagogia, demanda que no continuemos con la desigualdad, el autoritarismo y la antidemocracia. Actuemos con altitud de miras, México lo necesita.

Arturo Escobar y Vega*

El sistema político mexicano ha presentado durante muchas décadas un enorme letargo institucional que ha impedido las grandes transformaciones de nuestro país. Por ello, en mi partido celebramos que el presidente de la República, con la presentación de estas iniciativas, haya iniciado el desarrollo del debate parlamentario.

La modernidad del mundo exige que México tenga nuevas instituciones, que México comprenda a través de sus políticos que ante la nueva realidad político-electoral, nuestro país merece nuevas reglas políticas de convivencia.

Consideramos de enorme importancia hacer referencia a los esfuerzos

* Senador por el PVTS.

llevados a cabo en 2007 por el Congreso, en colaboración con diversos sectores sociales, políticos y académicos, para elaborar y publicar la Ley para la Reforma del Estado, la cual permitió constituir la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, cuyos trabajos se materializaron en enormes legados para la construcción de la reforma política. Debemos recordar que esta comisión permitió conjuntar los esfuerzos del Poder Legislativo, los grupos parlamentarios, los partidos políticos nacionales y connotados especialistas. Sería muy triste no recordar estos trabajos y no recogerlos para utilizarlos en las comisiones dentro del debate parlamentario.

De aquí que la actual reforma política presentada por el presidente de la República revista una gran trascendencia, pero una mayor oportunidad, porque constituye una significativa apertura política, la cual sin duda facilitará el proseguir el análisis e instrumentación de las reformas.

La reforma integral del sistema político mexicano es la piedra angular, es decir, es el primer reto de trabajo que tenemos los legisladores. Consideramos en mi partido que es imposible avanzar en las otras reformas trascendentales si no cambiamos primero las reglas del juego político para que todos podamos entenderlas, y a partir de ahí, reformar el andamiaje jurídico.

Antes de proceder a examinar con detalle la procedencia de las reformas que se promueven con las iniciativas presentadas, convendría tener presente que muchas de éstas se orientan a fortalecer al Poder Ejecutivo federal. Pero no tengamos temor ni dudas al respecto, es obvio que el presidente de la República quiere fortalecer el poder que representa, pero está en nosotros, el Poder Legislativo, hacer el equilibrio de poderes para que nunca más tengamos un presidencialismo que absorba a los otros dos poderes.

Es así, por ejemplo, que sería necesario legislar para lograr una mayor transparencia y rendición de cuentas en la actividad parlamentaria; el impulso a la planeación y evaluación del desarrollo económico y social, el estricto control de los subejercicios presupuestales y la rendición de cuentas de los secretarios y directores de las paraestatales.

El establecimiento del jefe de gabinete, la mayor interrelación y corresponsabilidad entre los poderes de gobierno, el fortalecimiento de las atribuciones del Senado en materia internacional, la legitimación de los funcionarios en el poder, y por último, que el ejercicio de ese poder se someta a formas eficaces de control.

Además, ante la urgente necesidad de lograr un mayor crecimiento económico y social, se estima indispensable que de inmediato se preparen y

empresan las reformas fiscal, laboral, energética —fortalecer la energética ya aprobada—, ya que sólo con la pronta instrumentación de éstas podremos tener un verdadero desarrollo industrial, comercial y agropecuario que no sólo logre incrementar el PIB y restaurar las finanzas nacionales, sino al mismo tiempo se traduzca en una mejor calidad de vida para los mexicanos.

Con el propósito de asegurar que las reformas constitucionales que se realicen no se traduzcan en beneficios inmediatos de orden político-electoral, éstas deberán tener aplicabilidad a partir de la próxima Legislatura.

Mi partido ha realizado una serie de propuestas que contribuyen a mejorar las estructuras de nuestro régimen político; temas como la modernización y la facultad presidencial de realizar observaciones a las leyes que emite el Congreso de la Unión, así como la ratificación de los miembros del gabinete por el Senado de la República y la democratización del informe de gobierno han sido materia de dichas propuestas.

Con respecto a la iniciativa de reforma política promovida por el presidente, coincidimos en la trascendencia de valorar la conveniencia de proceder a elecciones consecutivas de los legisladores federales. Hay que profesionalizar la labor parlamentaria, pero dándole a la gente también instrumentos de transparencia y rendición de cuentas para que la pueda medir. Estamos absolutamente en contra de la reelección de presidentes municipales. Hoy no encontramos en muchas entidades federativas principios democráticos mínimos para pensar que quienes manejan recursos públicos o ejercen un cargo en la administración pública, van a sacar las manos de una posible reelección de presidentes municipales.

Creemos que debe prevalecer el esquema de la mayoría relativa, pues la legitimidad del cargo presidencial se obtiene desde la primera vuelta; hoy no encontramos condiciones mínimas, en virtud de lo polarizado que se encuentra el ambiente político, para pensar que México está preparado para ir a una segunda vuelta.

Aunado a lo anterior, hemos de considerar los altos costos de la democracia en nuestro país, la cual cuesta cada tres años doce mil millones de pesos; una segunda vuelta costaría al erario más de cuatro mil millones de pesos.

Debemos ocuparnos de construir las estructuras que permitan asegurar la gobernabilidad y coadyuvar en la construcción de mayorías gobernables estables, y esto sólo se logrará fomentando el desarrollo político, fortaleciendo las instituciones democráticas, promoviendo la participación ciudadana y favoreciendo las condiciones que permitan la construcción de acuerdos políticos y consensos sociales.

Tenemos ante nosotros una enorme oportunidad de derrocar el cambio de las reglas de convivencia política; es tiempo de hacer historia y de dejar un legado a nuestras futuras generaciones, recordando y valorando que es la gran oportunidad de colocarnos al mismo nivel de las grandes democracias en el mundo. La mayor parte de las reformas propuestas funciona de manera positiva en muchos países: discutamos y analicemos sin dogmas, sin tabúes, permitamos que en las comisiones del Senado de la República todo se discuta, que nada se limite, buscando a través de sus trabajos en estos dos días que con la riqueza de los planteamientos se hagan efectivas y útiles estas conclusiones para transitar a una verdadera reforma del Estado, que ayude a la gente a entender las reglas, y a los políticos, a dar resultados a nuestro país.

Jesus Ortega Martinez*

Padecemos una economía estructuralmente deteriorada que ha significado estancamiento y, en muchos casos, destrucción de la planta productiva, pero sobre todo pobreza, desempleo y desigualdad social. Observamos un Estado, en muchos sentidos, sitiado por el crimen organizado. Experimentamos una creciente desconfianza de los ciudadanos en las instituciones del Estado, en los partidos, en los políticos. Pero lo más grave es el sentimiento en la gente de vivir en un país sin rumbo, que se encuentra a la deriva y vacío de expectativas.

Todo este proceso de descomposición del tejido social implica un serio y consistente cuestionamiento al régimen político vigente y al modelo económico actual.

El modelo económico no funcionó; el neoliberalismo, a tres décadas de su aplicación, ha resultado un fracaso. La Coneval, apenas hace unas semanas, ha dado un diagnóstico que a su vez es un epitafio: el 70 por ciento de los mexicanos padece alguna forma de pobreza, y como nunca en la época contemporánea, la riqueza nacional se ha concentrado en unos cuantos.

No funcionó el modelo económico, pero tampoco funciona preservar los rasgos esenciales del antiguo régimen, es decir, el presidencialismo, el corporativismo, el clientelismo, el caciquismo y la corrupción. Y hoy nos encontramos como país en el peor de los escenarios: una economía en quiebra y un sistema político decadente.

Es cierto, se llevaron a cabo reformas electorales, por cierto ahora anu-

* Presidente nacional del IMSS.

ladas, y hubo alternancia en el Poder Ejecutivo, pero no hubo, y eso es lo grave, un cambio de régimen político. Los que protagonizaron la alternancia se ocuparon de montarse en la Presidencia para conducir, sin cambios sustantivos, la vieja maquinaria del antiguo sistema.

Hay otro factor más delicado aún, que se ha convertido en un enorme obstáculo; me refiero a que no sólo se interrumpió el proceso de reformas en materia político-electoral, sino que más grave, el país está transitando en un penoso viaje del viejo presidencialismo autoritario hacia el más antiguo aún sistema de los jefes políticos estatales. No avanzamos hacia un sistema republicano y de instituciones democráticas, sino retrocedemos al sistema de caciques estatales.

La problemática es estructural, la respuesta debe ser de la misma naturaleza. Se necesita una reforma del Estado y es indispensable un cambio sustantivo de modelo económico. No una y después otro; no una a cambio de otro.

Durante los últimos años estamos hablando permanentemente de la reforma del Estado. Hoy, ahora, sin más demora, se requiere que las fuerzas políticas, frente a la situación del país, se empeñen en la construcción de un nuevo pacto nacional para el cambio del régimen político y para un nuevo rumbo del desarrollo económico.

Durante los últimos años, entre las fuerzas políticas ha prevalecido la idea de la confrontación como sustancia de la política, y sin duda, confrontar ideas es parte consustancial de la política, pero la política contiene también, de manera consustancial, la búsqueda de los acuerdos. Para lograr el nuevo pacto nacional, nadie debiera pretender desaparecer las diferencias, pues esa pretensión es ilusoria. Pero igualmente, nadie debiera cancelar la posibilidad de coincidencias, pues esa pretensión sería desastrosa.

En estos días la clase política nos encontramos ante una disyuntiva: esperamos a que la desesperanza se convierta en conflicto social, en estallido social, o abrimos la posibilidad de las grandes reformas que le den rumbo al país y certidumbre a la gente.

El PRD, de manera genuina, ofrece a las otras fuerzas políticas la voluntad para trabajar juntos en este nuevo pacto político y social, y en consecuencia les hace las siguientes propuestas de manera sintética:

El nuevo régimen debe garantizar en la Constitución que el Estado mexicano es un Estado laico, sin duda sobre eso.

Debemos asumir que el viejo régimen presidencialista se ha agotado y, en consecuencia, debemos construir una nueva ingeniería constitucional para

una república de equilibrio entre los poderes, y por lo tanto, hay que desaparecer de la Constitución la idea de que hay un poder supremo.

En la reforma del Estado, no se trata de resolverle al presidente cómo obtiene la mayoría en el Congreso, se trata de construir un Ejecutivo fuerte, pero también un Legislativo fuerte, que sea equilibrio, y un Poder Judicial independiente que preserve los valores de la Constitución.

Compartimos la necesidad de que los partidos políticos corrijan deficiencias, pero eso no se va a lograr desapareciendo a los partidos o a algunos, no, se trata de construir una nueva ley de partidos políticos para que éstos, como parte insustituible de la democracia, se conviertan en verdaderas instituciones democráticas en el país. Por lo tanto, pensamos que no es correcto elevar el umbral para la existencia legal de los partidos políticos.

Desde hace trece años hemos tenido presidentes de minoría, por lo tanto, podemos coincidir en que en México se necesita un régimen político que aliente la gobernabilidad democrática mediante alianzas políticas sustentadas en programas de gobierno y que puedan conformar mayorías estables.

Proponemos dotar al Poder Legislativo de mecanismos que aumenten su capacidad fiscalizadora y ratificadora de las acciones del Poder Ejecutivo. El Congreso de la Unión debe ratificar a los miembros del gabinete y, desde luego, debiera tener la facultad de revocar el nombramiento de los mismos. El Congreso de la Unión debe aprobar el Plan Nacional de Desarrollo.

La reforma del Estado debe implicar el referéndum, el plebiscito, la revocación de mandato y la iniciativa popular.

La reforma del Estado requiere la democratización de los medios de comunicación y la creación de un órgano autónomo para su regulación.

Y, por último, en cuanto a la reforma propiamente electoral, pensamos lo siguiente:

Revisión integral de los órganos electorales y del sistema de sanciones a partidos; regulación de los medios de comunicación en los procesos electorales; control de los programas sociales y recursos fiscales; y de manera especial, vigilancia en el uso de recursos provenientes del crimen organizado o de la corrupción.

Cito por último, a Ponciano Arráiga: "Mientras que en las regiones de una política puramente ideal y teórica, los hombres piensan en organizar cámaras, en dividir poderes, otros hombres se ríen de todo esto, porque saben que son dueños de la sociedad, que el verdadero poder está en sus manos, que son ellos los que ejercen la real soberanía".

Reforma del Estado y cambio del modelo económico.

César Nava Vázquez*

Es para mí un honor, así como una responsabilidad, acudir este día, a nombre del Partido Acción Nacional, a respaldar la reforma política presentada por el presidente de la República el pasado 15 de diciembre. Entendemos con claridad el reto de seguir transformando a nuestro país. Por ello, estamos convencidos de que el México del siglo XXI requiere la construcción de un sistema político que esté basado fundamentalmente en el empoderamiento de los ciudadanos.

En el PAN acompañamos al presidente Calderón, en un acto de congruencia política fundamental. Se trata de plantear la discusión de diez propuestas diseñadas para abrir aún más la representatividad de nuestro sistema político y para que México pueda ejercer una plena democracia efectiva. Estas diez propuestas tienen un eje rector: fortalecer el poder de participación de los ciudadanos y garantizar la eficiencia institucional de nuestro sistema político. En otras palabras, se trata de pasar de la democracia meramente representativa a una auténtica democracia participativa.

No podríamos dejar que nuestra democracia, en términos de Lord Bryce, sea simplemente la sospecha recurrente de que más de la mitad de las veces, más de la mitad de la gente tiene la razón.

Nuestra democracia, y en eso coincidimos todos los aquí presentes, requiere cambios, reformas y adaptaciones que vayan moldeando un sistema político que es perfectible y requiere una revisión permanente, a fin de lograr que el proceso político sirva a sus verdaderos protagonistas, que son los ciudadanos.

Desde su fundación, el PAN ha sostenido y guardado un profundo sentir ciudadano en su doctrina y en cada una de sus acciones políticas. Por eso hemos sido tan enfáticos, y lo seguiremos siendo, en que la transformación de México sólo será posible en la medida en que los ciudadanos ocupen su lugar en el escenario.

Hemos sostenido históricamente una premisa fundamental: tanta sociedad como sea posible y solamente tanto gobierno como sea necesario. Con esta premisa, el PAN ha sido y será siempre un partido convencido de que la solución a los desafíos que vive nuestro México está en la plena libertad política y en el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Tenemos que reconocer que, en muchos casos, la ciudadanía ha avanzado y avanza por delante de los partidos. Los ciudadanos exigen de nosotros

* Diputado, presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PAN.

transparencia y rendición de cuentas, así como soluciones concretas a sus problemas concretos.

Acción Nacional no sólo respalda, sino que va codo a codo con el presidente, para lograr la ampliación de los derechos de los mexicanos, logrando así que factores clave como la elección consecutiva de alcaldes y legisladores, así como las candidaturas ciudadanas, sean una realidad en nuestro país.

Tenemos que reconocer que hemos dedicado mucho tiempo, en las últimas décadas, a discutir las reglas del acceso al poder. Hoy se hace necesario dedicar tiempo y esfuerzo al otorgamiento de mayor poder a los ciudadanos. La reforma política que hoy discutimos es un primer paso que retoma esa vocación política elemental de gobernar junto a la ciudadanía.

Por razones de espacio, solamente me referiré a algunos de los puntos planteados por el presidente en su iniciativa.

En su primer punto, el Ejecutivo propone dejar en libertad a las legislaturas locales y a la Asamblea del Distrito Federal para establecer la elección consecutiva, hasta por un periodo de doce años, de alcaldes y demás miembros de los ayuntamientos, así como de jefes delegacionales.

En segundo lugar agrega permitir la elección consecutiva de legisladores federales y locales, en periodos que tengan un límite de hasta doce años. Para el PAN es fundamental que los gobernantes y representantes populares rindan cuentas claras a la ciudadanía, a través de esquemas que premien o castiguen el desempeño de los legisladores y gobernantes. Se trata de dotar al ciudadano del poder necesario para evaluar y sancionar los resultados del trabajo de sus gobernantes. Al mismo tiempo, con esta propuesta se contribuye a profesionalizar el Poder Legislativo y la gestión municipal.

En su tercer punto la iniciativa propone reducir el número de integrantes en el Congreso. Estamos conscientes del costo que hoy tiene nuestra democracia, por ello hemos presentado iniciativas encaminadas a reducir el financiamiento de los partidos. La reducción del Congreso será positiva para el país, puesto que va enfocada a agilizar los debates y los consensos para llegar a acuerdos, así como a generar ahorros económicos importantes, que podrán ser canalizados a destinos más urgentes y necesarios de la población.

La reforma propuesta por el presidente plantea en su quinto y sexto puntos incorporar la figura de iniciativa ciudadana, ampliando las garantías políticas de los ciudadanos, así como incorporar la figura de las candidaturas independientes. La propuesta es ciudadanizar la vida pública del país, porque mientras más cerca estén los ciudadanos de la posibilidad de incidir en las

decisiones que nos afectan a todos por igual, más cerca estaremos nosotros de acertar en la definición de lo que es mejor para México.

Es impostergable sumar el talento, el ánimo y la voluntad ciudadana; abrir espacios a los ciudadanos más allá de los partidos para incorporar ideas, proyectos y soluciones a los muchos problemas que vive el país. No tengamos miedo a la apertura; abramos las puertas a los ciudadanos para que enriquezcan la tarea pública con ideas frescas e innovadoras.

De igual manera, respaldamos la instauración de la segunda vuelta en la elección presidencial como un mecanismo para asegurar la formación de mayorías de gobernabilidad estables.

En adición a lo propuesto por el presidente, hay otros temas que podrían ser materia de consideración de este foro y por supuesto del proceso legislativo. Un ejemplo sería la posibilidad de contar con una sola autoridad electoral para todo el país, tanto en el ámbito federal como en todas las entidades federativas. Así como profundizar la reforma política en el Distrito Federal, contar con órganos de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas verdaderamente autónomos en los estados de la República y finalmente reducir el monto del financiamiento público que se otorga a los partidos políticos para sus actividades ordinarias.

Estamos convencidos y dispuestos a profundizar en esta reforma política desde la reflexión y la acción responsable. Sabemos que afortunadamente existen el interés y la voluntad política de todos los partidos y de la sociedad para sacar adelante una nueva reforma política para el país. No dejemos que la agenda electoral obstaculice o, peor aún, condicione la reforma política y los cambios que el país necesita. Me congratulo por la oportunidad de estar aquí con ustedes; los felicito a todos, especialmente a los convocantes, por la voluntad y disposición mostradas para llevar a buen puerto este debate político que sin duda marcará positivamente el destino del país. Es tiempo de los acuerdos; es tiempo de sumar por el presente y por el futuro de México.

Beatriz Paredes Rangel*

Comparto algunas reflexiones sobre la temática de la reforma del Estado, no sin antes mencionar que en las diversas instancias del PRI es un tema que estamos analizando, y en el debate interno que caracteriza la práctica democrática hacia el interior del PRI del siglo XXI, las diversas corrientes, organizaciones

* Diputada, presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del PRI.

gremiales y expresiones regionales tendrán mucho que aportar. Ya mismo, la bancada del PRI en la Cámara de Diputados, entre otras conclusiones, acordó constituir un grupo de trabajo del grupo parlamentario para analizar los temas contenidos en el proyecto de iniciativa de reforma política presentado por el Ejecutivo al Congreso y los demás proyectos que ya existen, con la recomendación de que haya coordinación con la Cámara de Senadores. Así actuaremos los legisladores federales, en respetuosa coordinación con la colegisladora. Por eso mi intervención refleja el punto de vista de la dirigencia, sujeto a la compleja articulación interna de consensos que proyecte la posición mayoritaria priísta.

La práctica nos ha enseñado que las diversas legislaciones en materia de reforma política que se han dado en el país en las últimas tres décadas han tenido una intencionalidad derivada del contexto, o han sido la respuesta del sistema a problemas evidentes de la realidad política concreta. Así, la reforma política de 1977 estableció el sistema de partidos, abrió el régimen al reformar la Cámara de Diputados y proponer el sistema mixto de representación. Fue el inicio del desmantelamiento del régimen de partido hegemónico.

Posteriormente vinieron las reformas electorales sucesivas; la motivación esencial era dar certeza al sufragio y evitar el fraude electoral. En ese propósito, que para algunos fue la única constante, se llegó a alguna sobrerregulación que es conveniente revisar. Estamos atrapados en la tendencia a judicializar los procesos electorales, y el costo de las instituciones que organizan las elecciones y atienden el litigio electoral se ha multiplicado sobremanera.

En materia de transparencia electoral, en esta infinita cadena de desconancias y aproximaciones sucesivas, falta probar la urna electrónica y un esquema práctico y eficiente de actualización y depuración del padrón electoral.

Dire una vez más, aunque encuentre oídos sordos, que en el PRI consideramos inoportuna la pretensión de establecer la cédula de identidad.

El desmantelamiento del régimen de partido hegemónico y la pluralización del sistema devinieron en la alternancia y en un régimen de partidos más equilibrado que no ha modificado, sin embargo, algunos de los perfiles básicos del régimen político del siglo XX mexicano y al que parecería que, ante la insatisfacción social, es necesario poner en cuestión.

Por ello es pertinente la pregunta: ¿cuál es el propósito esencial de esta reforma del Estado? ¿Cuál es el propósito del esfuerzo de generación de consensos en la tarea de los legisladores? ¿Somos capaces de llevar a cabo una reforma de largo aliento, que avance en la democratización del sistema e impulse una gobernabilidad democrática eficaz, o seguiremos parchando al

régimen del siglo xx por temor a dar el salto, por conveniencia o carencia de imaginación?

La reproducción de un presidencialismo fuerte, al estilo del régimen mexicano de las décadas de 1920 en adelante, es una preterición inviable. Y vemos con enorme preocupación una tendencia del partido en el gobierno a partidizar la función pública en lugar de avanzar en la profesionalización, el servicio civil de carrera y la existencia de una administración pública neutra, basada en el conocimiento y la meritocracia, característica de todo Estado democrático moderno. De allí que es razonable insistir en los beneficios de ratificar a los altos funcionarios del sector público por el Poder Legislativo a través del Senado, con la reglamentación que se requiera para no limitar facultades al Ejecutivo, sino racionalizar con visión de Estado nombramientos que son de gran importancia para el desempeño público, en beneficio de la población. Aquí valdrá la pena discutir si es oportuna la moción de censura, pues en nuestra realidad hiperpresidencialista un funcionario, por cuestionado que esté, por ineficaz que sea su ejercicio, si goza del favor presidencial sigue tan campante.

Es de una enorme preocupación que los avances en la mayor competitividad plural en el sistema electoral estén acompañados de medidas que son una regresión, un mayor centralismo y un discurso que desacredita la trascendencia del pacto federal, confundiendo antipatías o prejuicios en relación con gobernadores, con debilitamiento de los estados y municipios, inhibiendo así la capacidad creadora de las regiones en un país tan heterogéneo y con más de 105 millones de habitantes. La reforma del Estado que se requiere debe ser federalista y establecer, a través de las legislaturas locales y otros mecanismos, los controles y fiscalización necesarios para que no existan prácticas regresivas en el ámbito local.

La influencia acrecentada de los poderes ficticios debe llevarnos a ser prudentes con decisiones que son aparentemente de avanzada, pero que en la realidad nacional actual pudieran ser contraproducentes. Por eso, el debate sobre las candidaturas independientes se tiene que dar no desde el ideal democrático de una sociedad civil ampliamente participativa y con alta densidad ciudadana, sino desde el hecho inusitado del hiperactivismo de los grupos de ultraderecha, que quizá crean que la confusión que impera en algunos temas los llevará a tomar el poder político. Desde el 1981 les decimos No pasarán.

Los estados democráticos modernos son laicos. Si algo le enseñó a la humanidad la crisis del 11 de septiembre de 2001, es que auténtico desarrollo democrático, modernidad y laicidad van de la mano. Fortalecer a las instituciones seculares y garantizar que las iglesias ejerzan su función dentro

de su ámbito en un país en el que existe libertad de culto, son definiciones que no admiten distorsión.

Es indispensable acrecer la cultura ciudadana y el ejercicio pleno por los ciudadanos de los derechos que distinguen a las sociedades democráticas modernas: políticos, civiles, económicos. Así pasaremos de una democracia electoral basada en la mercadotecnia a una democracia integral, con gran participación de los seres humanos. Una democracia no de consumidores de productos electorales, sino de ciudadanos que saben construir la nueva sociedad que requiere nuestra patria.

En el PRI tenemos la certeza de que el escenario nacional de insatisfacción, de desprestigio de los partidos políticos, de deterioro de las instituciones democráticas, de esta magna crisis económica, de la gravedad de los problemas de inseguridad, de la ineficacia en la gobernación, está generando un clima de desaliento propicio para descalificaciones generalizadas y tentaciones autoritarias. El tufo del autoritarismo, paradójicamente, se deja sentir hasta en algunas de las iniciativas presentadas, que pretenden debilitar al Poder Legislativo so pretexto de mayor agilidad para legislar. Es indispensable una reforma al Poder Legislativo, en ello estamos. Hay que discutir tamaño, composición, mayor participación ciudadana, generación de mayorías estables, reelección y muchos otros aspectos para vigorizar su papel y para lograr que la sociedad conozca de su utilidad y funcionalidad. Pero modernizar al Poder Legislativo a partir de debilitarlo no es la fórmula correcta, al menos no lo es desde la perspectiva del avance democrático.

Es necesario también regular con mayor precisión la organicidad de los partidos políticos, la naturaleza de sus alianzas, la transparencia en el manejo de los recursos públicos. Es hora de promulgar una Ley General de Partidos Políticos.

Pero en el fondo la pregunta es si nos encontramos en el momento de instituir las bases de un régimen semipresidencialista, que establezca mecanismos para construir acuerdos de gobernabilidad estables y propicie la formación de mayorías en la pluralidad, sin reducir espacios a las minorías representativas, o si seguiremos refuncionalizando el antiguo régimen, con la tensión permanente entre centralismo y federalismo, la descalificación permanente entre Ejecutivo y Legislativo, el culto al poder unipersonal como sustituto de la fortaleza y prestigio de las instituciones, la propaganda como subterfugio para la manipulación social ante la ineficacia política, ante la incapacidad de definir el aparato del Estado democrático y participativo que exige la viabilidad y vigencia del México del siglo XXI, moderno y soberano.

El país requiere soluciones de fondo, no requiere maquillaje. Si queremos que la reforma política no parezca un distractor, cuando las prioridades de nuestro pueblo tienen que ver con la sobrevivencia del día con día y la búsqueda de oportunidades de ingreso y empleo, discutamos a fondo el destino de la República para que en esta época de cambios y desafíos en todos los órdenes, nuestro país llegue a buen puerto. En ello encontrarán la disposición del PRI.

1

El sistema electoral

Candidaturas independientes,
segunda vuelta en elección presidencial,
revocación de mandato,
umbral de votación para registro de partidos
y acceso a las curules y escaños plurinominales;
referéndum, implicaciones para las instituciones
y los procesos electorales

Moderador

senador Arturo Núñez Jiménez

Nota: Los expositores en esta mesa convinieron en declinar el tiempo de réplica.

Reforma política, justicia electoral

María del Carmen Alanís Figueroa*

Centraré mi exposición en las implicaciones de las reformas políticas en materia electoral en los temas programados para esta mesa; sin embargo, quisiera hacer dos acotaciones que me parecen muy relevantes.

En primer lugar, hoy México cuenta con un marco normativo y con instituciones sólidas, por lo que sin duda es posible organizar comicios y resolver conforme a derecho las controversias que se suscitan en los mismos.

La segunda acotación es que es común que la justicia electoral esté ausente como tema independiente en las iniciativas que se presentan ante el Poder Legislativo. ¿Por qué hago esta última acotación? Porque cada reforma que se haga a las instituciones, procesos, procedimientos previstos en la normativa electoral, por menor que parezca la modificación, sin duda tendrá siempre efectos en el sistema jurídico en su conjunto, en el sistema de leyes de impugnación, es decir, en materia de justicia electoral, y sobre todo en el ejercicio y la tutela de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Un aspecto indispensable dentro de las garantías específicas con las cuales se debe dotar a los procesos electorales, es precisamente el acceso a la tutela jurisdiccional completa y efectiva, también los mecanismos que permiten hacer efectivos los derechos fundamentales y aquellos otros que permiten el respeto a las reglas del juego institucional y democrático.

Con absoluto respeto a la soberanía de los legisladores, es muy importante, para cada una de las propuestas que se hagan, ir diseñando en paralelo un sistema de medios de impugnación o de recursos jurisdiccionales debidamente articulado con el resto de los procedimientos y garantías.

No puedo desaprovechar esta oportunidad para iniciar con algunas asignaturas pendientes que pudieran perfeccionar nuestro sistema de justicia

* Magistrada presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

electoral. Por su relevancia me referiré muy brevemente a tres temas de más de una docena que he identificado y que me parecen fundamentales en esta posible reforma: el control constitucional de las leyes electorales, tanto el abstracto como el concreto; la improcedencia del juicio de amparo en materia electoral; el ámbito competencial entre la Sala Superior y las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), hoy permanentes; la suspensión de derechos políticos derivada de la emisión de una orden de aprehensión o de un auto de formal prisión; la integración de autoridades electorales en las entidades federativas y revisión de los criterios de ratificación de magistrados electorales cuando pertenecen a los tribunales superiores de justicia de éstas; la reglamentación al artículo 134 constitucional en materia de imposición de sanciones a funcionarios públicos por desvío de recursos públicos para la promoción personalizada de su imagen y apoyo a campañas, candidatos y partidos; candidaturas independientes en el ámbito local y legitimación ciudadana para la interposición de los medios de impugnación en esta materia; el sistema de nulidades de votación recibida en casilla y nulidades de la elección; legitimación de diversos actores para la interposición de medios de impugnación, autoridades electorales locales, candidatos independientes, ciudadanos que aspiran a ocupar un cargo de autoridad electoral distinto a consejeros y magistrados electorales, liquidadores y otrora dirigentes de partidos políticos que pierden su registro, ciudadanos para impugnar los resultados electorales, entre otros aspectos; la cuota de género, solicitud de licencias y renuncia a los cargos; definición de la procedencia de medios de impugnación y del procedimiento administrativo sancionador ante las autoridades federales electorales cuando en comicios locales se denuncien violaciones en materia de propaganda indebida en medios electrónicos; sistema de medios de impugnación en materia de participación ciudadana; formas de democracia directa, como referéndum y plebiscito, entre otros.

Algunos de estos temas están referidos en las distintas iniciativas que han sido presentadas al Poder Legislativo, otros no están contemplados y otros son indispensables al ir articulando las reformas o modificaciones en las distintas materias.

Quisiera referirme en primer lugar, de manera muy breve, al control constitucional, a la improcedencia del juicio de amparo y a la justicia intrapartidista.

La reforma constitucional de 2007 facultó a las salas del TEPJF para resolver la no aplicación de leyes en materia electoral contrarias a la Carta Magna.

A diferencia de lo que puede suceder en las acciones de inconstitucionalidad, las decisiones de las salas del Tribunal se limitan al caso concreto sobre el que versa el medio de impugnación, no determinamos la invalidez total de la norma o su expulsión del sistema jurídico, sólo su inaplicación al caso particular.

Subsisten dos problemas en ambas instancias de control constitucional, es decir, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad, control abstracto, y el TFEJF en el control concreto o al caso concreto. Estos dos problemas son, entre otros, los tiempos y los efectos de las resoluciones. En muchas ocasiones, en tanto el Tribunal ya ha resuelto sobre actos concretos de aplicación de una norma, la Suprema Corte posteriormente puede estar analizando la constitucionalidad de la misma norma.

Tenemos un precedente, se presentó ya un caso de un juicio de revisión constitucional electoral que conoció y resolvió la Sala Regional de Guadalajara, en donde se había determinado ordenar al Congreso del Estado de Chihuahua que requiriera la elaboración de un estudio técnico para la realización de la nueva distritación y que determinara la aprobación de la demarcación territorial de los distritos electorales en esa entidad federativa. Sin embargo, la Sala Regional, en un caso sin precedentes, tuvo que determinar la imposibilidad de dar cumplimiento a su sentencia, dado que posteriormente la Suprema Corte declaró la inconstitucionalidad del artículo 14 de la Ley Electoral y la inaplicabilidad del artículo 40 de la Constitución Política del Estado, de tal forma que las reglas para llevar a cabo esa distritación son inconstitucionales, con lo cual se hizo imposible el cumplimiento de una sentencia del Tribunal Electoral.

Sobre los efectos de la declaración de inconstitucionalidad de un precepto, un caso emblemático se presentó en la asignación de diputados de representación proporcional en el Congreso de Tabasco. A la Sala Regional se le solicitó declarar la inconstitucionalidad del artículo de la Ley Electoral del estado que preveía la fórmula para esa asignación. Este precepto fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte; sin embargo, por la fecha en que se emitía la resolución, la Corte determinó que dicho artículo ya declarado inconstitucional sí debía aplicarse en el recién concluido proceso electoral local. No obstante que el precepto era violatorio de la Constitución, la Corte determinó que debía regir para asignar diputados al Congreso de Tabasco, con lo cual una nueva declaración de inconstitucionalidad al caso concreto por parte del Tribunal carecería de cualquier efecto.

En cuanto a la improcedencia del juicio de amparo también podemos

identificar un caso de doble instancia jurisdiccional, en concreto, entre el juicio de amparo y los medios de impugnación en materia electoral; juzgados de distrito, tribunales colegiados han admitido y resuelto asuntos en materia electoral en general, y hay casos en que los justiciables han iniciado acciones en ambas vías, es decir, ante el Tribunal Electoral y ante juzgados o tribunales colegiados en el ámbito federal, por lo que existen ya criterios contradictorios al resolver una misma controversia.

Cito algunos precedentes. La Sala Superior resolvió tres juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, a través de los cuales regidores del municipio de Uruapan, Michoacán, impugnaban que el ayuntamiento llamara a sus suplentes para que ocuparan el cargo. Sin embargo, en las constancias que obran en los expedientes, se advirtió que los promoventes de los juicios ciudadanos también habían promovido juicios de amparo en contra de los mismos actos.

Otro caso fue un recurso de apelación promovido por Televisión Azteca para impugnar una resolución emitida por el Consejo General del IFE respecto de una multa. La empresa planteó dichos argumentos idénticos también en un juicio de amparo por el que combatió la misma resolución del IFE.

El último precedente en esta materia se refiere a otro juicio ciudadano, resuelto en diciembre pasado, promovido por un ex magistrado electoral, quien consideraba que debía ser ratificado en el cargo e interpuso un juicio ciudadano en contra del decreto de la Legislatura del estado de Zacatecas mediante el cual se eligió a los magistrados del Tribunal de Justicia Electoral de dicha entidad. En la Sala Superior se confirmó el decreto del Legislativo, aun cuando el acto integró la terna propuesta por el Tribunal Superior de Justicia del Estado. El Congreso designó a otro magistrado privilegiando el principio de escalonamiento en la renovación del órgano.

La semana pasada un juez de distrito concedió el amparo y ordenó al Congreso y al Tribunal Superior de Justicia del Estado restituir al ex magistrado y otorgarle las prestaciones correspondientes, argumentando la obligación de ratificación conforme al artículo 116 constitucional. En primer término destaco que las sentencias del TEPJF no pueden desacatarse, son definitivas e inatacables, y por el otro lado es conveniente revisar si son aplicables a la jurisdicción electoral los principios de permanencia en el cargo y la inamovilidad de magistrados electorales.

El último de la docena de aspectos pendientes que planteo es el de la justicia intrapartidaria, por cierto mencionada por algunos presidentes de partido político en la inauguración de este seminario. En la discusión de la

reforma electoral constitucional y reglamentaria de 2007-2008 se planteó la necesidad de resolver los conflictos intrapartidistas dentro de las instancias de los propios institutos políticos, de manera que se consideró necesario que para llegar al Tribunal Electoral los interesados debían agotar previamente las instancias de justicia partidista.

La cifra de asuntos que resuelve el TEJEF que involucran lo que se conoce como vida interna de partido se mantiene elevada, es más, va creciendo; en el año pasado, más de 1,300 juicios ciudadanos se refirieron a asuntos de vida interna de partidos políticos. En este sentido, debe explorarse la posibilidad de fortalecer a nuestro sistema de partidos a partir de la consolidación de sus propias instancias internas de justicia partidista. Sería conveniente discutir la viabilidad de un sistema integral de solución de conflictos partidarios, mediante el establecimiento de reglas y procedimientos claros; ya se ha hablado de una ley de partidos, pero también puede ser en el nivel reglamentario del Código, señalando los mínimos para que los partidos consideren las garantías del debido proceso en sus procedimientos internos.

En el TEJEF estamos trabajando en un documento exhaustivo de propuestas de reforma en la materia, que de ser de su interés y como lo hicimos en 2007, estaremos entregándoles en las próximas semanas. Me referiré a algunos de los temas que se discuten en esta mesa de manera muy breve.

Candidaturas independientes

Para reglamentar la forma de participación de candidatos independientes en los comicios, es fundamental partir del principio de equidad en la contienda; se debe garantizar que efectivamente compitan en condiciones equiparables a las de los partidos políticos y que cuenten con todas las garantías para participar. Destaco cuatro aspectos del nivel reglamentario.

La legitimación para interponer medios de impugnación. El Tribunal ya ha resuelto asuntos vinculados con las candidaturas independientes previstos en normativa electoral estatal. Debe legitimarse a los ciudadanos para interponer los juicios para la protección de los derechos político-electorales cuando los actos combatidos se vinculen directamente con el registro de la candidatura independiente, y los correspondientes medios de impugnación para impugnar otros actos y resoluciones vinculados con la organización del proceso electoral. Incluso, la Sala Superior se apartó de un criterio anterior en el que exclusivamente se les legitimaba para interponer el juicio ciudadano, y no el juicio de revisión constitucional.

El régimen de financiamiento y fiscalización del origen y destino de

los recursos de los partidos políticos. Aquí hay que tener muy claro que el modelo mexicano optó por privilegiar el financiamiento público a fin de brindar condiciones de equidad y garantizar la transparencia en el origen y destino de los recursos. Habría que diseñar, en su caso, un régimen de financiamiento y fiscalización similar para las candidaturas independientes y los partidos políticos, de lo contrario se podría generar inequidad en las contiendas.

Asimismo, 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 en materia de difusión.

Debe pensarse también en los mecanismos de acreditación de representantes ante los órganos electorales, desde las mesas directivas de casilla hasta los órganos colegiados de dirección técnicos y de vigilancia. Es decir, las candidaturas independientes también requieren una estructura de seguimiento y de representación en la burocracia electoral.

Reelección de legisladores y de presidentes municipales

Algunas de las iniciativas que se discuten proponen la reelección para el mismo cargo, asunto en que también hay que tener cuidado de que no se vulneren las condiciones de equidad.

Con la experiencia de los asuntos que ha resuelto el Tribunal en materia de responsabilidad de funcionarios públicos, en el tema de la reelección hay que ser muy cautelosos. Menciono los principales aspectos que hemos resuelto en esta materia.

Si el partido político que postuló a algún representante popular para el primer periodo estaría obligado a postularlo en caso de que decidiera buscar la reelección, o si bien el funcionario podría someterse a la reelección sin que algún partido político lo postulara. Es decir, debe definirse si la reelección es un derecho de los ciudadanos, de los funcionarios o del partido político; si los partidos preverán algún tipo de evaluación del desempeño, si todo legislador o miembro de ayuntamiento tendrá en automático el derecho a ser reelecto, y si un servidor público postulado por un partido podría contender para ser reelecto en calidad de candidato independiente.

Segundo, evitar que los recursos públicos a disposición de un representante popular en funciones sean desviados para beneficiar su reelección, precisando las consecuencias en caso de contravención. Actualmente se niega el registro y se cancela en caso de campañas anticipadas o rebase de gastos.

Tercero, precisar si el funcionario que pretenda reelegirse debe separarse

de su encargo y en qué etapa del proceso electoral, para evitar una posible desatención de los asuntos públicos que tenga encomendados y también para evitar que compita en condiciones de ventaja respecto de sus opositores.

Cuarto, pensar en el tratamiento que se le dará a aquel servidor público que en su calidad de suplente ejerza funciones en los últimos meses del cargo para el que fue electo, si se le permitirá concluir ese periodo y volver a ser postulado como propietario con su consecuente reelección.

Quinto, los límites en la promoción de los logros de gobierno de un funcionario público que busque la reelección.

Es éste un conjunto de precedentes del Tribunal referidos a la actuación de servidores públicos, que podrían ser útiles para esta discusión.

Segunda vuelta en la elección presidencial

A efecto de poder incorporar una segunda vuelta al sistema electoral, es necesario que la discusión, y en su caso la regulación, se haga cargo de plazos suficientemente amplios para dar garantías a los partidos y a los candidatos, pero fundamentalmente a los ciudadanos.

¿Se calificaría y declarararía válida la elección antes de convocar a la segunda vuelta o se llamaría a esta segunda vuelta exclusivamente con los resultados de los cómputos distritales o con el cómputo final emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral?

La implementación de una segunda vuelta plantea tener en mente las siguientes consideraciones:

El cómputo final de la elección presidencial lo realiza la Sala Superior una vez resueltos los juicios de inconformidad. En tal virtud, de no modificarse este modelo, la autoridad jurisdiccional tendría a su cargo determinar y ordenar al IFE la convocatoria a la segunda vuelta.

Tendría que considerarse el impacto en la calificación de la elección presidencial, pues de ser apretados los tiempos, la segunda vuelta tendría que darse sin haberse agotado la resolución de los juicios de inconformidad que se promuevan. En la actualidad pueden desahogarse hasta el 31 de agosto.

A partir de la reforma de 2008, se establecieron dos nuevas causales o posibilidades para el recuento y la apertura de paquetes a cargo de los consejos distritales del IFE, particularmente en elecciones competidas. Me refiero, por una parte, a cuando la diferencia entre el primero y el segundo lugar es inferior a uno por ciento de los votos, y a cuando los votos nulos superan la diferencia entre el primero y segundo lugar, dependiendo de si se trata de los resultados de casi ya un cómputo total en el distrito. Si bien

esto ocurre en los consejos distritales del IFE, la apertura y recuento requieren más tiempo. En ocasiones se trata de dos, tres o más días, con lo cual el plazo para la presentación de impugnaciones y resolución de las mismas se vería afectado, de igual manera, el cómputo final y la declaración de validez y de presidente electo.

Si recordamos la experiencia de 2006, la Sala Superior determinó la realización de un nuevo escrutinio y cómputo en 11,724 casillas provenientes de 149 distritos; esto representó el 11 por ciento de las 130,477 casillas instaladas y la apertura de 11,721 paquetes electorales en las diligencias llevadas a cabo.

Con las últimas reformas, en las elecciones de diputados de 2009, el IFE realizó recuentos en el 27 por ciento de las casillas instaladas, es decir, en 37,632. Por su parte, el TEPJF recibió impugnaciones sobre la votación recibida en 7,189 casillas, y 22 casillas fueron objeto de un nuevo escrutinio y cómputo. Es un dato objetivo que la impugnabilidad de los cómputos ante el Tribunal Electoral decreció; sin embargo, aunque se trató de una sola elección, de diputados, hubo afectación en los tiempos con los que contaron las salas para resolver las impugnaciones.

Por otro lado, se tiene que definir el papel de los partidos políticos cuyos candidatos no consiguieron avanzar a la segunda vuelta. ¿Qué tanto pueden participar con recursos, tiempo en medios, infraestructura de representación en autoridades electorales, representación en mesas directivas de casilla?

También, se tiene que definir el impacto de la segunda vuelta en el régimen de coaliciones. Hasta ahora, los partidos que se coaligan para la elección presidencial se coaligan también para la totalidad de las cámaras del Congreso. En la iniciativa del Ejecutivo federal se prevé la celebración de las elecciones de diputados y senadores, en su caso, de manera concurrente a la segunda vuelta de la elección presidencial. ¿Se mantendría la obligación de la coalición total?

Se tienen que definir los medios de impugnación, luego entonces, tendría que resolver la Sala Superior antes de la convocatoria a la segunda vuelta. ¿Se podría convocar a la segunda vuelta exclusivamente con los resultados del cómputo final sin resolver previamente las impugnaciones? Si el resultado entre el primero y el segundo lugar e incluso el tercero fuera muy cerrado, ¿sería válida la segunda vuelta si la primera tiene vicios de nulidad?

La representación política

Son conocidas las tensiones entre los principios de mayoría y de representación para integrar los órganos de gobierno. Más que el número de diputados,

senadores o los sistemas para traducir votos en curules, mencionó cuatro segmentos poblacionales que representan una buena parte de nuestro mosaico cultural y que hasta la fecha no han sido debidamente considerados en los modelos de representación política que adoptamos.

Primero, las mujeres. La cuota de género prevista en la Ley Reglamentaria es insuficiente a la luz del diferencial que existe con el número efectivo de mujeres que acceden a los cargos de representación.

Segundo, para afinar la representación política es necesario expandir el universo potencial de votantes. Por ejemplo, en 28 democracias del mundo no existe restricción alguna para que voten los presos, aun los sentenciados. Son ilustrativas las discusiones recientes de la Corte Europea de Derechos Humanos ante el caso de una persona preliberada, después de una sentencia de homicidio, sobre la cual se argumentaba que su reinserción social sería, de hecho, facilitada por el ejercicio de sus derechos ciudadanos.

Tercero, la representación indígena. Las normas constitucionales y legales que buscan la mayor inclusión de los pueblos indígenas en la representación electoral, local y federal, no han logrado un equilibrio entre el peso poblacional de más del diez por ciento y su peso en los congresos federal y locales. Valdría la pena tomar en cuenta esquemas novedosos, como las candidaturas independientes o niveles de gobierno regional, que superan las limitantes municipales y locales, ajenas a sus asentamientos poblacionales.

Cuarto, los migrantes. Si bien es cierto que las modificaciones constitucionales de 2005 reconocieron el derecho al voto de los ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero para la elección presidencial, también lo es que permanecen en el tintero las discusiones respecto a su posibilidad de votación para otros niveles de gobierno, o bien, la eventualidad de ser votados; más allá de esas disyuntivas, se requiere facilitar el actual modelo de ejercicio de este derecho, a fin de que pueda ser materializado por un número mayor de migrantes.

Mecanismos de democracia directa

Ya tenemos alguna trayectoria en el ámbito local, de manera que el Tribunal Electoral ha acumulado un acervo de resoluciones sobre este instrumento que bien vale la pena considerar, a fin, también, de dotar a la ciudadanía de los mecanismos de defensa para garantizar estas nuevas formas de participación ciudadana. Los medios de impugnación idóneos para controvertir los asuntos relacionados con ellas deben estar explícitos en la ley y no ser objeto de interpretación. Se ha considerado que no es materia electoral, y también hay algunos criterios contradictorios.

Segundo, la semejanza entre la materia electoral y de participación ciudadana. En concreto, si las prerrogativas ciudadanas relacionadas con el ejercicio del voto se limitan a la elección popular de funcionarios o se extienden a los procesos de democracia directa.

Tercero, los organismos encargados de organizar estos procesos y los que tendrían la jurisdicción para resolver las controversias en la materia.

El Tribunal Electoral ha reconocido la procedencia de los medios de impugnación electorales para dirimir controversias en materia de participación ciudadana como el referéndum, el plebiscito y otras formas de elección de representantes incluidas, sobre todo, en leyes orgánicas municipales.

La discusión en torno a una reforma democrática que se inicia con un diálogo tan amplio, de suyo es un buen comienzo, habla de la madurez de los actores políticos representados en el Congreso, que han abierto las puertas del Legislativo para incluir la visión de académicos, de ciudadanos, de juzgadores para delinear y revisar nuestras instituciones políticas. Reitero el ofrecimiento que apunté al inicio de mi intervención, el Tribunal Electoral está en el mejor ánimo, en pleno respeto de esta soberanía, de participar con su experiencia, a través de los precedentes de la resolución de los asuntos concretos, derivados de la aplicación de la norma.

El Tribunal Electoral, como integrante del Poder Judicial de la Federación, seguirá protegiendo los derechos políticos de los ciudadanos con estricto apego a la ley, independientemente del rumbo que tome esta reforma y también con independencia de la mecánica constitucional que el Poder Legislativo decida para México. Continuaremos con nuestra actuación de garantes de la constitucionalidad y legalidad de los procesos democráticos del país, bajo la premisa fundamental de proteger el voto ciudadano.

Rigidez y polarización: riesgos a la vista

Jorge Alcocer V.*

Me referiré a dos temas específicos, candidaturas independientes y segunda vuelta en elección presidencial, poniendo primero unos antecedentes.

Durante tres décadas México ha vivido un largo ciclo de reformas cuyos resultados positivos están a la vista. Hay quienes critican ahora la lentitud del cambio, el gradualismo que marcó todo el ciclo, pero olvidan que en ese ciclo hubo momentos de salto y que además en cada momento se atendieron tanto lo político como lo electoral. Y por ahí empiezo: la distinción entre reforma política y reforma electoral siempre me ha resultado difícil de entender, porque es más una diferencia retórica que el producto de un análisis. Quienes usan la distinción, colocan como ámbitos separados el sistema electoral y las instituciones políticas definidas y establecidas en la Constitución, perdiendo de vista que entre uno y otras hay una conexión directa, visible; pero además la distinción entre lo político y lo electoral no se compadece de la historia de las reformas, no al menos de las que hemos hecho en México. Pongo algunos ejemplos.

Hay acuerdo en que la reforma axial del ciclo fue la de 1977-78, a la que todos denominamos reforma política. Sin embargo, esa reforma en realidad tuvo sólo tres resultados fundamentales: la ampliación del sistema de partidos, la incorporación de éstos a la Constitución, en el artículo 41, y en conexión directa con lo anterior, la introducción del sistema mixto con dominante mayoritaria para la Cámara de Diputados.

En análisis comparativo, hubo posteriormente reformas de sentido político tan o más importantes que la de 1977. Por ejemplo, la de 1986 definió para la Cámara de Diputados su integración actual, 300 curules de mayoría relativa y 200 de representación proporcional, con participación de todos los

* Coordinador del Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C.

partidos en el reparto de las plurinominales, y además estableció la primera cláusula de gobernabilidad. Adicionalmente, aquella reforma fundó el primer Tribunal Electoral, el Tricoel, y creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Me parece que ésas eran medidas de cambio político.

La de 1990, por ejemplo, instituyó al IFE, la joya de la corona de nuestra transición; transformó al Tribunal Electoral en organismo autónomo ampliando las competencias e iniciando la supresión de colegios electorales; estableció por vez primera un sistema de financiamiento público regulado para partidos y campañas.

La de 1993 abrió el Senado a la presencia de los partidos opositores. Creó para el Distrito Federal un sistema de gobierno propio que en hipótesis lo hacía un gobierno parlamentario. Esa reforma por cierto nunca fue aplicada y la del Senado posteriormente sufrió las transformaciones que le dieron a éste la estructura que hoy tiene.

La de 1994 abrió paso a la autonomía del IFE.

La de 1996 completó el ciclo de la autonomía del IFE e inscribió al Tribunal Electoral en la esfera del Poder Judicial federal dotándolo de competencia en todos los procesos electorales. Ésa fue una reforma de una amplitud tal, que permitió transitar durante los siguientes diez años.

La de 2005 reguló el voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

Y hace dos años aquí en el Senado fue diseñada y aprobada la más reciente reforma político-electoral, cuya importancia y efectos aún estamos aquilatando, y cuyas virtudes y defectos seguimos examinando.

Por eso cuando oigo que ahora vamos a discutir una reforma política y leo en la iniciativa del presidente Calderón propuestas como la de candidaturas independientes, segunda vuelta en la elección presidencial, nueva forma de integración del Senado o reducción estrictamente proporcional del número de diputados, pregunto si en realidad no estamos discutiendo una nueva reforma electoral, o pongámonos de acuerdo, una reforma político-electoral. Pero no disociemos las dos esferas porque nos vamos a confundir.

Precisado lo anterior, manifesté que mantengo una posición crítica ante buena parte del contenido de la iniciativa enviada en diciembre pasado por el presidente Calderón al Senado. Me parece una suma de medidas inconexas, carentes de un diagnóstico certero y de una reflexión profunda sobre el sistema político-electoral mexicano. Pero además, presenta una abierta contradicción entre su explícito objetivo de contribuir a formar mayoría absoluta en el Congreso y sus propuestas específicas, en particular dos, las candidaturas independientes y la segunda vuelta en la elección presidencial.

Respecto de las candidaturas independientes, más allá de disquisiciones dogmáticas sobre derechos abstractos, hay algunas premisas que considerar para el análisis. La primera y más importante es que no existe nación democrática donde ese 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 contadas excepciones. Si atendemos la evidencia empírica, la postulación de candidatos por fuera de los partidos políticos no ha tenido incidencia en las preferencias electorales y tampoco en la persistencia de los partidos como los organismos que aglutinan la diversidad política de la sociedad.

La segunda premisa, también a partir del análisis comparativo, es que la mayoría de las naciones que permiten ese tipo de candidaturas las ha regulado de tal forma que no pongan en riesgo al sistema electoral ni a las instituciones de gobierno o de representación. Esa 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 y evitar que proliferen candidatos de ese tipo, por el riesgo que significan para la democracia y para el funcionamiento de las instituciones públicas.

En México, desde por lo menos la primera Ley Federal de Elecciones de 1946, los procesos electorales están articulados en torno del derecho de los partidos políticos para el registro de candidatos. Esa condición no la inventaron la reforma de 2007 ni la de 1977, viene de larga data.

Para no extenderme, hago míos los argumentos y el análisis del maestro José Woldenberg en su artículo de la semana pasada en el diario *Reforma*, donde señala con toda claridad que las candidaturas independientes, si es que a algo conducen, es a la generación de estructuras protopartidistas. A final de cuentas, si un candidato independiente quiere tener alguna posibilidad de competencia, tendrá que formar un comité de campaña, reproducirlo en los estados, ir a los distritos; formará una estructura que inevitablemente operará con las mismas reglas que los partidos políticos. Por eso Woldenberg dice "llamémosles a las cosas por su nombre".

Ahora bien, es innegable que en México, como en otras naciones, el sistema de partidos se ha tornado excesivamente rígido, lo que en nuestro caso se agrava por las barreras a la entrada de nuevos partidos y por el umbral de votación nacional exigido para refrendar el registro legal. Si en las tres décadas del ciclo de reformas tuvimos una contrarreforma, me parece que fue la que eliminó el registro condicionado de partidos al resultado de las

elecciones. Lo que Reyes Heróles había ideado en 1977 se eliminó, y nos fuimos al llamado registro definitivo, que primero tiene una contradicción en sus términos: registro definitivo no hay para nadie, el que no tiene el dos por ciento pierde el registro y se acabó. Nos fuimos a un sistema de (supuesto) registro definitivo basado en la falsificación. Esa es la verdad. Ponemos a los pretensos partidos a realizar afiliaciones como pueden, a celebrar asambleas como pueden, para que al final tengamos un enorme problema para la supervivencia de los nuevos partidos. La altísima tasa de mortandad de nuevos partidos da cuenta de que tenemos un problema de cerrazón en el sistema de partidos, en el núcleo de la competencia electoral.

Sin embargo, la crítica intelectual y mediática se ha concentrado en la prohibición de las candidaturas independientes y no en discutir realmente qué sistema de partidos queremos en el siglo XXI. Creo que para abrir y oxigenar el sistema de partidos, habría que regresar a la figura creada por Jesús Reyes Heróles: registro condicionado al resultado electoral, sin seguir pidiendo miles y miles de afiliaciones.

Si en la iniciativa presidencial se pide el uno por ciento del padrón de firmas para registrar a un candidato independiente a la Presidencia, por qué no le pedimos uno por ciento a un partido nuevo que quiera participar, pero no afiliados y todo el tramiterío y las asambleas, y entonces quizá haríamos una conjunción virtuosa de nuevas organizaciones políticas actuando abiertamente como partidos y ciudadanos que no encuentran hoy representación y canales de participación en los partidos existentes, con opciones de participación política organizada.

Oxigenemos el sistema de partidos y ampliaremos las posibilidades de participación de los ciudadanos. Y entonces tendremos también, por vez primera en México, porque no la hemos tenido, libertad de organización política, libertad para crear nuevos partidos. Resolvamos el problema del financiamiento quizá con un sistema como el de Costa Rica, que está basado en reembolso.

Veamos cómo hacemos con la representación de esos nuevos partidos. Veamos si el umbral que se les exige es el adecuado para que no haya esa tasa de mortandad. En suma, creo que en México lo que hace falta es abrir paso, repito, al ejercicio del derecho de asociación política, dejar que florezcan mil flores, como decía Mao, y que los electores decidan cuántas flores quedan en el jardín de nuestra democracia. Pero que sean ellos, no leyes que limitan y vulneran el derecho de asociación.

Sobre la segunda vuelta presidencial, creo que esa iniciativa en la propuesta presidencial y el discurso de quienes favorecen la idea parten de un

diagnóstico equivocado: que un presidente de mayoría relativa es por definición débil y cuanto menor sea su porcentaje de votos, mayor será su debilidad. No existe evidencia empírica de tal hipótesis.

La fortaleza o debilidad de un presidente, como lo muestra la experiencia, depende básicamente de su posición ante el otro poder de elección directa, el Legislativo, también de su aptitud —aquí le llamamos colmillo— para concertar alianzas en caso de requerirlas y de su capacidad para ejercer las amplias facultades que nuestra Constitución y las leyes le confieren al titular de lo que la Constitución todavía sigue llamando el “Supremo Poder Ejecutivo de la Unión”. Esta capacidad de operar, de ejercer las facultades, es crucial para la experiencia mexicana. Hagamos lo que hagamos en materia de cambios políticos, lo que natura no da, la reforma no va a prestar.

Por otra parte, la segunda vuelta ha sido una fórmula relativamente exitosa en las naciones donde el sistema de partidos tiene una configuración de doble naturaleza. Por un lado, se trata de sistemas pluripartidistas, pues es obvio que el bipartidismo de tipo norteamericano no requiere esto. Pero también donde se presenta un agrupamiento ideológico bipolar izquierda-derecha, con matices a veces importantes como en el caso chileno, donde se prefigura la formación de dos coaliciones claras y previsibles para el electorado en el caso de segunda vuelta.

En esos sistemas, por lo general el tercer partido carece de fuerza como para competir en la primera vuelta y además se trata de partidos de corte pragmático, o bien identificados con causas transversales, por ejemplo, los Verdes en Europa, lo que facilita su agrupamiento en cualquiera de los dos polos cuando se llega a la segunda vuelta.

No es el caso de México, donde desde 1988 tenemos un sistema de tres partidos competitivos, al mismo tiempo profundamente antagonicos en lo ideológico y muy pragmáticos en materia de coaliciones o alianzas electorales y legislativas. Aunque formalmente nuestro sistema es pluripartidista, en los hechos tenemos tres agrupamientos claramente identificados, el bloque de izquierdas (PRD, PT y Convergencia), el PRI y el PAN. Y tenemos dos partidos guiados por intereses pragmáticos, el Verde y Nueva Alianza, que se alían con cualquiera de los tres grandes partidos o bloques según la coyuntura y la circunstancia.

El pragmatismo también se presenta en el bloque de izquierda. Recordemos que el PT y Convergencia han dado su apoyo al PRI e incluso al PAN en varios casos, y que recientemente, por ejemplo, el PRI y el PRD se aliaron para ganar en Guanajuato y en San Miguel de Allende, sin que nadie dijera que

eso es vergonzoso o contra natura. Yo creo que en las coaliciones no hay nada contra natural, hay coaliciones y hay intereses.

Veamos lo que habría pasado si tuviéramos segunda vuelta, en dos escenarios. En 2000, con segunda vuelta los finalistas habrían sido PAN y PRU, en ese orden de votación. En la segunda vuelta, ¿a quién habrían apoyado el PRD y los otros partidos del bloque de izquierda? Lo dejo como pregunta. En 2006, los finalistas en la segunda vuelta habrían sido el PAN y el PRD. Cabe la misma pregunta, ¿a quién habría apoyado el PRU?

El tercero en discordia puede definir al ganador, lo que parece normal en otros tipos de sistemas pluripartidistas, pero no va a ser tan normal en un sistema de tres partidos antagónicos. Y eso es lo que más me preocupa, porque puede conducirnos a un nivel de polarización social verdaderamente complicado.

Imaginemos lo que habría pasado en 2006. La Sala Superior del Tribunal hubiese tenido que resolver la validez del resultado en segunda vuelta teniendo como supuesta agraviada a una coalición conformada por el PRD, PRI, PV, Convergencia, Verde, Nueva Alianza y PSD. Es decir, una coalición del tipo Tucán: "Todos Unidos contra Acción Nacional". ¿Qué habría hecho el Tribunal, por dónde podría haber sorteado ese reto?

No hay que despertar al tigre, ese es el punto crucial. Eso es lo que decía Reyes Heróles, con visión, en 1976-77. Abramos los cauces de la participación, no los cerremos. No le demos a México fórmulas que polaricen a la sociedad y la enfrenen.

No tenemos un sistema de partidos para permitir la configuración, en el corto y mediano plazo, de segundas vueltas electorales, eso nos puede llevar a situaciones inmanejables, a mi juicio. Creo que pueden explorarse otras soluciones para darle gobernabilidad y eficacia al sistema.

No me extendo más, pero me parece que una propuesta crucial que no viene en la iniciativa del presidente, es la ratificación del gabinete presidencial. A final de cuentas, si hay mayoría absoluta del presidente en la Cámara de Senadores, su propuesta pasará sin problema, o cuando menos eso cabe esperar. Si no hay mayoría, tendrá que negociar. Y entonces esa negociación producirá acuerdos, tendrá efectos que estabilizarán al gobierno.

Pero en México no hemos tenido problemas de estabilidad de los gobiernos, lo que estamos viviendo es un problema de eficacia de los gobiernos. Si analizamos las cosas como se intentó en el pasado, viendo hacia delante para que nuestros cambios político-electorales soporten el paso del tiempo, podemos avanzar sin poner en riesgo lo que ya construimos, porque las posibilidades de la imaginación y la creatividad humana son infinitas, pero las reformas políticas y electorales no lo son.

Candidatos independientes: experiencia internacional

Jorge Castañeda Gutman*

Me voy a limitar a revisar algunos datos que tienen que ver con las candidaturas independientes en otros países, con la aclaración de que por supuesto pienso que cuanto más nos parezcamos al resto del mundo, mejor, no peor, pero es una opinión personal y muy aislada.

Hay tres países que me parece pertinente reseñar, Colombia, Chile y Francia. Colombia y Chile porque nos son muy cercanos, tanto geográfica como culturalmente; Francia porque podría darles más elementos a ustedes sobre cómo funcionan las leyes electorales de sus instituciones.

Hay tres temas que me parecen pertinentes: uno, los requisitos para que haya una candidatura independiente presidencial, estatal o local; dos, el financiamiento; tres, el acceso a medios.

En los tres casos hay semejanzas y algunas diferencias. En Chile y en Colombia se requiere un número de firmas de ciudadanos; en Francia se requiere un número de funcionarios electos. En los tres casos estamos hablando de un número muy pequeño. En Chile es el 0,5 por ciento de los votantes de la elección anterior, no del padrón, no de los inscritos, el 0,5 por ciento de los votantes en la elección anterior. En Colombia es un porcentaje que no podrá ser nunca superior a los 50 mil votos. Se pueden conseguir más firmas si se quiere. Una de las candidaturas independientes que tuvo cierto relieve e incidencia en el paisaje político de Colombia, a saber la de Álvaro Uribe en 2002, que como ustedes saben fue electo presidente, luego fue reelecto presidente y sigue siendo presidente, presentó un millón de firmas, pero con 50 mil le hubiera bastado. Por ejemplo hoy, cuando hay ya siete candidaturas independientes registradas en Colombia para la elección de mayo, las del alcalde de Medellín, Sergio Fajardo, y la

* Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

ex ministra de Defensa, Martha Lucía Ramírez, los dos han presentado más firmas de las necesarias, pero un mínimo son 50 mil.

En Chile, con ese número, de la misma manera el ex diputado Marco Enriquez Ominami, que como saben ustedes obtuvo el 20 por ciento del voto, obligó a la segunda vuelta, y muchos chilenos partidarios de la Concertación consideran que el triunfo de Sebastián Piñera se debió justamente a la candidatura independiente de Enriquez Ominami, también obviamente con cierto efecto en el resultado, en las instituciones, en los partidos, etc. Él también obtuvo más firmas.

Es decir, hay tres posibilidades en tres países. Creo que puede discutirse cuál es mejor, pero en los tres casos es muy sencillo obtener las firmas. Bové, que fue candidato independiente a la Presidencia francesa en 2007, en la elección del presidente Sarkozy –ustedes lo recordarán, vino a la marcha zapatista en 2000, incendiaba los restaurantes Mc Donald's en Francia y en cambio defendía el queso camembert, creo yo, con bastante razón–, Bové también obtuvo muy fácilmente el número de firmas necesario para ser candidato independiente en 2007, firmas de funcionarios electos.

En lo que se refiere al financiamiento, en los tres países hay financiamiento público para los candidatos independientes. En Colombia se ven obligados a depositar lo que ellos llaman una póliza y nosotros llamaríamos una fianza, que sólo recuperarán si obtienen más del cinco por ciento del voto. De la misma manera, reciben financiamiento público de acuerdo con el número de votos que obtengan; si obtienen el cinco, se les devuelve el dinero que gastaron, y si obtienen más del cinco, se les devuelve un peso equis por cada voto adicional que obtienen, es decir, hay un financiamiento público amplio para los candidatos independientes en Colombia, al grado de que fue objeto de gran controversia el monto de financiamiento público y privado, que también está permitido, del candidato Álvaro Uribe en 2002, y también el origen del financiamiento privado, al grado de que hubo una disputa muy seria sobre si había habido financiamiento procedente del narcotráfico en su campaña; financiamiento que todavía está en discusión, y que por cierto se repitió en 2006, cuando ya no fue candidato independiente y también fue electo. Es decir, el mismo problema se planteó con el mismo candidato de dos maneras distintas, cuando fue independiente y cuando fue de partido.

En Chile también hay financiamiento público y privado, salvo que, si bien se pueden obtener recursos y se devuelven después de la elección obteniendo un mínimo de votos, como no se puede comprar tiempo en la televisión –sí en los periódicos, planas, espacio y en la radio, no en la tele-

visión—, el tema del financiamiento público y privado para eso es de menor importancia.

En cuanto al acceso a medios, asimismo, hay distintas especificaciones para cada país. En Francia el candidato independiente obtiene el mismo tiempo que obtienen los demás candidatos. El tiempo oficial se divide en partes iguales entre los candidatos, sean dos, cinco, ocho o diez, esto por supuesto en la primera vuelta, en la segunda vuelta por definición sólo están presentes los candidatos de primero y segundo lugar de la primera. En Francia, entonces, es paritario el acceso a los medios para los candidatos independientes, como para los demás.

En Chile se divide el tiempo entre la proporción de la votación que obtuvo el partido o candidato con menos votos en la elección anterior, por el número de candidatos independientes. Es decir, en la elección de Michelle Bachelet el tercer partido, que creo que fue una alianza del Humanista y el Comunista, obtuvo siete por ciento, Enríquez Ominami, en esta ocasión, hubiera obtenido en la llamada franja chilena, cada noche, el total del siete por ciento del tiempo porque era el único candidato independiente; de haber habido dos candidatos independientes, le hubiera tocado la mitad del siete por ciento.

En Colombia se asigna el tiempo en función de la compra que puede hacer el candidato, sí se puede comprar tiempo y también se asigna tiempo público a los candidatos en función del resultado de las elecciones anteriores y de una fórmula que establece el Consejo Electoral.

En conclusión diría, uno, países tan cercanos o tan lejanos como Chile, Colombia y Francia tienen candidaturas independientes y han resuelto los problemas que efectivamente se presentan, los retos que indudablemente existen, con regulaciones bastante sensatas.

Dos, de los tres problemas que hay que resolver, requisitos, financiamiento y acceso a medios, en los tres casos hay soluciones muy conocidas, evidentes, funcionales; habría que ver cuáles son mejores para México, qué combinación de las tres es mejor, pero es un asunto relativamente sencillo, no es ciencia oculta, es bastante fácil arreglarlo, es un asunto de voluntad política. No creemos obstáculos insuperables donde no los hay, es muy sencillo regular esto, si lo quieren hacer los legisladores lo pueden hacer, y si no lo pueden hacer, con todo respeto, es porque no quieren.

Régimen político y mayorías gobernantes

José Antonio Crespo*

En la iniciativa de reformas que envió el presidente Felipe Calderón al Senado de la República se lee: "La capacidad de alcanzar mayoría ha dejado de ser un resultado deseable del sistema electoral y se ha convertido en una necesidad apremiante. La capacidad de tomar decisiones y de construir acuerdos a partir del diálogo fructífero entre el Ejecutivo y el Congreso, son una condición indispensable para avanzar hacia el futuro que la ciudadanía demanda".

Es decir, uno de los propósitos de la reforma es encontrar un punto de equilibrio entre un presidencialismo exacerbado, propio de un régimen de partido hegemónico ya superado, y una situación de gobiernos divididos que en México se ha traducido en mayor lentitud y dificultad para la toma de decisiones y ha entorpecido la relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Si bien es cierto que el régimen presidencial que rige en México acepta la posibilidad de que se generen gobiernos divididos (por prevalecer una clara división de poderes), también lo es que la ansiada gobernabilidad democrática exige un punto de equilibrio donde puedan combinarse contrapesos institucionales con capacidad de gobierno; una gobernabilidad sin democracia conlleva abusos e impunidad, y en el otro extremo, la democracia sin gobernabilidad conduce a la parálisis, la inercia, la improductividad política.

Cabe recordar que en la antípoda del despotismo está la anarquía y no la democracia, que se halla en un punto medio entre esos dos polos. Ese punto muy bien puede consistir en un gobierno con respaldo mayoritario en el Congreso, pero no una mayoría calificada o hegemónica, sino simplemente absoluta (o al menos, una mayoría relativa formada por la minoría más grande).

* Profesor-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Considerando que ese desenlace es poco probable en un sistema tripartidista (pues son tres los partidos que constituyen opciones reales de gobierno), cabe explorar reformas institucionales que eleven la probabilidad de que el gobierno en turno tenga un respaldo cercano a la mayoría absoluta en el Congreso, como sucede en los regímenes parlamentarios, por definición, y en sistemas presidenciales como el estadounidense, donde el gobierno unificado es favorecido por un sistema bipartidista. Y considerando que no se plantea una transformación mayor hacia el parlamentarismo, y menos aún la formación de un sistema bipartidista (contrario a los temores de algunos partidos y analistas), cabe entonces preguntar de qué manera es posible buscar la conciliación entre gobierno y una mayoría legislativa no hegemónica. Algunas propuestas de la iniciativa presidencial parecen apuntar en este sentido; sin embargo, hay otras que podrían generar el efecto opuesto.

Segunda vuelta electoral

1. Se afirma que la segunda vuelta con comicios legislativos concurrentes (desfasados respecto de la primera ronda) puede favorecer una aproximación a la mayoría legislativa, en la medida en que los electores sabrán, al elegir a sus representantes legislativos, cuáles dos candidatos tienen opción real de alcanzar la Presidencia (o bien, quién es el presidente electo, en el improbable caso de que eso quede definido durante la primera ronda). Es cierto que el desfase entre comicios legislativos y presidencial en la primera vuelta permite a los electores definir si quieren dar su respaldo al posible ganador, o bien sufragar por un partido opositor para generar un contrapeso en el Congreso. Pero en realidad eso no exige la celebración de una segunda ronda; de hecho, es más claro con una sola ronda pero manteniendo los comicios legislativos desfasados de los presidenciales, sabiendo ya los electores quién es el presidente electo.

2. Me parece, por otra parte, que la segunda ronda sólo para la elección presidencial no garantiza la formación de coaliciones gobernantes, pues existen fuertes incentivos para que el tercer partido (cuyo candidato haya sido eliminado en la primera ronda) se mantenga fuera de una coalición gobernante (que en todo caso también podría gestarse después de los comicios), y en cambio juegue como partido bisagra, respaldando bajo ciertas condiciones al gobierno, u oponiéndosele en otras, como de hecho ha ocurrido desde que tenemos gobiernos divididos (1997).

3. Por otro lado, si bien la segunda vuelta puede evitar que se elija como presidente al candidato que sea un "perdedor Condorcet" (es decir, que en

comicios de pares con sus adversarios reales saldría perdiendo en todas las rondas), no necesariamente genera una mayor legitimidad para quien ocupará el Poder Ejecutivo. El 50 por ciento más uno de votos, derivado de la segunda ronda electoral, puede asemejarse a la popularidad presidencial (medida por encuestas), la cual, incluso siendo elevada, no se ha traducido en influencia política sobre el Congreso (y ni siquiera en un mayor número de votos para su partido, como lo reflejan al menos las elecciones intermedias de 2003 y 2009).

4. Me parece que la segunda vuelta tampoco resuelve necesariamente el problema de un "empate técnico" (como el ocurrido en 2006), pues podría incluso darse el caso de una primera vuelta con resultado holgado (pero sin alcanzar la mayoría absoluta de votos) y una segunda vuelta cerrada. En todo caso, de concebirse la segunda vuelta como mecanismo probable (no garantizado) de desempate, su celebración tendría que estar específicamente reglamentada de esa manera, y reservarla para cuando, al margen de la votación que reciba el candidato ganador, la distancia entre éste y su más cercano seguidor sea, por ejemplo, menos de dos por ciento de votos. No tendría caso realizar para estos fines una segunda ronda electoral, cuando el ganador lograra una ventaja holgada respecto del segundo lugar.

También habría que considerar los casos en los cuales, de haber segunda vuelta a partir de una mayoría absoluta de votos del ganador, haya un empate técnico entre el segundo y el tercer lugar, de modo que no quede claro cuál de esos contendientes tiene derecho de pasar a la segunda ronda, lo que de cualquier manera generaría un conflicto postelectoral de primera ronda y complicaría enormemente la celebración de la segunda. O bien, un triunfo cercano a 50 por ciento más uno (es decir, el requisito legal para evitar una segunda vuelta cumplido con estrechez) puede generar el reclamo de quien, desde el segundo lugar, aun con gran diferencia entre puntajes, exija la celebración de la segunda ronda. Eso ocurrió justamente en los comicios presidenciales de Georgia en 2008, cuando el opositor Levan Gachechiladze, con 26 por ciento de la votación, desconoció el triunfo de Mijail Saakashvili, quien obtuvo más del 50 por ciento del voto por poca distancia, y exigió por tanto la celebración de una segunda ronda.

Lo más adecuado para dar certeza a los resultados electorales sigue siendo el recuento amplio de los paquetes electorales en el nivel de la circunscripción en cuestión: nacional, en el caso del presidente de la República (recuento que no permite la normatividad vigente, que simplemente estipula el recuento en los distritos donde la distancia entre primero y segundo lugares sea menor al

uno por ciento, cuando el presidente no se elige a partir del mayor número de distritos electorales ganados, sino de la mayoría de votos emitidos en el ámbito nacional).

5. Pese a las limitaciones que veo en la segunda vuelta electoral, no coincido con quienes sostienen que tiende a generar un sistema bipartidista. Precisamente el único país claramente bipartidista del continente, Estados Unidos, no tiene segunda vuelta; en cambio, varios países latinoamericanos que sí la tienen son multipartidistas. En el caso de México las encuestas permiten delinear con claridad a los dos punteros antes de la jornada misma. Así ocurrió en 1994, 2000 y 2006. Eso conduce al conocido fenómeno del "voto útil", es decir, simpatizantes del candidato que se perfila en tercer lugar que deciden sufragar por el menos malo de los punteros, y así ocasionan una mayor caída del candidato en tercer sitio.

Por eso mismo, el primer esfuerzo de un candidato y su partido consiste en no caer al tercer sitio. Se puede decir que la etapa preelectoral, a partir de las encuestas y su divulgación, hace las veces de una primera ronda, y la elección constitucional funge, en más de un sentido, como segunda ronda (por más que no garantice el 50 por ciento del voto para el ganador). Sin embargo, los votantes del partido que va en tercer sitio, aun sabiendo que su candidato no tiene probabilidades de triunfo, o bien mantienen su voto por éste, por razones de lealtad, o bien emiten un voto útil para el que consideren menos malo de los dos punteros, pero sufragan para el Congreso por su partido favorito. Por eso mismo, en 2006 el candidato priísta, Roberto Madrazo, que ocupaba un lejano tercer lugar en las encuestas, recibió, sin embargo, nueve millones 200 mil votos (22.3 por ciento), cantidad nada despreciable, en tanto que su partido en la Cámara baja captó tres millones 300 mil votos más que Madrazo (37 por ciento): 15 puntos de distancia. Eso está lejos de construir un sistema bipartidista, y las cosas no tendrían por qué ser muy diferentes con una segunda vuelta.

Lo que, de acuerdo con la llamada "Ley de (Maurice) Duverger", sí tiende a generar una tendencia a favor del bipartidismo, es un sistema puro de mayoría. No parece casual que Inglaterra y Estados Unidos, que tienen ese sistema electoral, sean esencialmente bipartidistas. Pero ni siquiera esa norma generaría un claro bipartidismo en México, pues bajo ese sistema, en 2006 el PAN hubiera quedado con 137 diputados (46 por ciento de los 300 de mayoría); el PRI, con 91 (30 por ciento), y el PRD, con 65 (22 por ciento). Los resultados de 2009 sí llevan a pensar en un bipartidismo esencial, aunque más bien, en un sistema de partido dominante: el PRI con 184 curules (61

por ciento), el PAN con 70 (23 por ciento) y el PRD 13 por ciento. Pero esta caída del PRD de cualquier manera se dio con el actual sistema mixto, pues sus escaños sumados por ambas pistas (71) representan apenas 14 por ciento de la diputación nacional.

Formación de mayorías legislativas

6. Si el propósito es favorecer la formación de una mayoría gobernante en la Cámara baja, debe definirse algo que no está precisado en la iniciativa presidencial: ¿qué se va a hacer con la sobrerrepresentación de los partidos mayoritarios, mantenerla como hoy, incrementarla o eliminarla? Eso dependerá, desde luego, de qué se quiera privilegiar, si una sobrerrepresentación que favorezca la formación de una mayoría gobernante (como ocurre en muchos sistemas de mayoría pura), para lo cual cabría eliminar el tope del ocho por ciento de sobrerrepresentación vigente en nuestra normatividad, aunque con el riesgo de que la sobrerrepresentación favoreciera a un partido opositor y se generara en consecuencia un gobierno sumamente minoritario, contrariamente al propósito que se dice buscar. O bien, favorecer la equidad entre proporción de votos y proporción de escaños, para lo cual habría que eliminar toda cláusula de gobernabilidad. Pero dado el caso, sería mucho más difícil, incluso más que bajo la actual normatividad, aproximarse a una mayoría gobernante.

7. Por otro lado, se omite en la reforma alguna medida para que la mayoría (relativa o absoluta) que lograra formarse en la Cámara baja durante la elección presidencial, se preservara durante todo el mandato, y no se perdiera, en cambio, en los comicios de medio término. En éstos no hay el efecto de arrastre que puede darse en los presidenciales. La tendencia es, más bien, a castigar al partido gobernante, como ocurrió en 1997, 2003 y 2009. ¿Quiere decir que se busca formar mayorías sólo para la mitad del gobierno?

Lo que aquí se propone para preservar esa mayoría (o su aproximación) durante todo el periodo presidencial sería eliminar los comicios intermedios, igualando el mandato de diputados y senadores (quizá reduciendo a cinco años la duración del gobierno, pues seis pueden ser demasiados en tales condiciones, y cuatro, muy pocos). No encuentro argumentos racionales que justifiquen que los senadores tengan un mandato del doble de duración del de los diputados. ¿Debe la representación de las entidades tener una mayor jerarquía que la representación popular? ¿Cuál es la razón, la copia extralógica del modelo estadounidense? En cambio, sí encuentro un efecto negativo de los comicios intermedios, obstaculización del proceso legislativo,

concentración de los partidos en esos comicios y, sobre todo, la alta probabilidad de que el gobierno pierda presencia en la Cámara baja. Quizá por ello múltiples países latinoamericanos, pese a tener un sistema presidencial, han prescindido de los comicios intermedios y eligen a los legisladores por el mismo periodo que al presidente de la República. Si se asume que seis años son muchos para un mandato sin renovación parcial del Congreso de medio término, entonces habría que considerar la reducción del mandato presidencial a cinco años.

Candidaturas independientes

8. Las candidaturas no partidistas o independientes para alcaldes, diputados y senadores pueden airear el ambiente legislativo sin resultar peligrosas para la gobernabilidad. La tendencia mundial es que sólo unos cuantos candidatos independientes logran llegar al Congreso, sin por tanto afectar la dinámica de las fracciones parlamentarias, que requieren cierta cohesión y disciplina.

9. Existe, por otro lado, el temor de que dichas candidaturas sean utilizadas por poderes fácticos, legales o ilegales, para introducir legisladores que defiendan sus intereses. En principio, no puede desconocerse este riesgo. Sin embargo, aun sin esa figura los poderes fácticos pueden y suelen introducir representantes directos utilizando la estructura de los partidos. Y dada la dificultad para un candidato independiente de ganar frente a las estructuras partidistas, podría ser más racional para esos poderes seguir recurriendo a los partidos que intentar la vía de las candidaturas independientes, que normalmente ganan solamente notables conocidos por su buena trayectoria pública en sus comunidades.

10. Pero en cuanto a las candidaturas ciudadanas para el Ejecutivo estatal o nacional, la medida va justo en contra de la mayoría que se busca formar, pues, por definición, un gobernador o presidente sin partido no tendrá ningún respaldo en el Congreso (ni siquiera los legisladores ciudadanos compartirán necesariamente su ideología). En cuyo caso crecen exponencialmente las probabilidades de conflicto entre poderes, de boicot del programa gubernamental y de una coalición mayoritaria de partidos en el Congreso pero en contra del presidente. Hemos visto en varios países latinoamericanos en qué han terminado dichas experiencias.

Es decir, lejos de una mayoría gobernante, se lograría justamente su opuesto: un gobierno con nulo respaldo legislativo, ni siquiera minoritario, sino totalmente aislado. Y dada la proclividad de los partidos opositores en México a rechazar toda iniciativa que provenga de sus adversarios, por ese

solo hecho (así dicha iniciativa retome ideas planteadas por los opositores), podemos suponer cuál sería su comportamiento frente a un presidente que no hubiera salido de sus filas. Eso sucede ya, pero el efecto, en caso de que todos los partidos adoptaran esa posición respecto del Ejecutivo, sería de mayor riesgo de enfrentamiento entre poderes.

11. A ese probable, casi inevitable conflicto entre poderes (que puede surgir aun en situaciones de gobiernos divididos), habría que agregar la rigidez del régimen presidencial. Se asume que una de las ventajas del régimen parlamentario sobre el presidencial es justo que son mínimas las probabilidades de que algún aventurero sin mayor experiencia política alcance la jefatura del gobierno. Normalmente es nombrado como jefe de gobierno alguien con larga carrera partidista, es decir, un político profesional con experiencia en las lides públicas. En un régimen presidencial la llegada de personajes sin experiencia política puede ocurrir incluso a través de los partidos, que sin embargo, funcionan como filtro ante tales probabilidades. Pero el riesgo es mucho mayor si la vía elegida es la candidatura independiente.

12. A lo anterior hay que agregar el hecho de que, cuando surge un conflicto entre poderes, el parlamentarismo clásico cuenta con mecanismos correctores que evitan la parálisis por mucho tiempo y, en su extremo, el choque extra-constitucional de poderes. En el sistema parlamentario, ante dicho conflicto, que de por sí es menos probable dada la proclividad a la formación de gobiernos unificados, existe la moción de censura, mediante la cual una mayoría absoluta de legisladores solicita la renuncia del jefe del gobierno. Éste puede renunciar, ante ello, si considera que no tiene un respaldo ciudadano mayoritario a sus posiciones, o bien, en caso de calcular que sí lo tiene, puede recurrir a la disolución del Parlamento y convocar a elecciones extraordinarias, en las que el diferendo será indirectamente resuelto por los ciudadanos, que podrán votar por los candidatos que respaldan al jefe del gobierno o por quienes se le oponen. El juez de última instancia es el electorado.

13. Por contraparte, cuando en un sistema presidencial surge un grave conflicto entre poderes (Legislativo y Ejecutivo, se entiende), lo cual es más probable dada la posibilidad institucional de que surjan gobiernos divididos, no hay forma de destrabar la situación. Tanto el Congreso como el presidente tienen mandatos fijos, lo que implica el riesgo de enfrentamiento y parálisis en tanto no haya otra elección que renueve los poderes. Ni el Congreso puede deponer al presidente por motivos políticos (si bien existe una figura inspirada en el voto de censura, pero más rígida y, por ende, riesgosa, que es

la revocación de mandato presidencial), ni el Ejecutivo puede disolver legalmente al Congreso. Pero el conflicto mismo y la parálisis, aunados a los mandatos fijos, suelen generar la tentación en un poder o en otro (o en ambos) de disolver o deponer ilegalmente a su adversario, con lo cual se genera una crisis constitucional, con la ilegitimidad de la solución inherente y los riesgos de inestabilidad que conlleva, que suele tener como árbitro al Ejército, en lugar de al electorado (como sucede en los regímenes parlamentarios). Está por demás insistir en que dichos riesgos se incrementan significativamente si quien llega a la Presidencia es un candidato independiente, que más allá de que posea o no experiencia y trayectoria política, difícilmente contará con algún respaldo significativo en el Congreso. La escasa probabilidad de que un candidato independiente alcance la Presidencia (o la gubernatura, según el caso) no significa que eventualmente no pueda ocurrir, y una vez en ese punto, los riesgos institucionales pueden ser mayúsculos. La propuesta concreta es, entonces, instaurar la figura de candidatos independientes para los cargos de alcalde (en su caso), diputado y senador, pero no para gobernador ni para presidente de la República.

2

La reforma del Poder Legislativo federal

Reelección inmediata,
fórmulas de acceso,
número de integrantes

Moderador

senador Jesús Murillo Karam

La respuesta está en otra parte

Maria Amparo Casar*

Quiero de inicio fijar una postura, para aquellos que no la conocen. Primero, pienso que las iniciativas de reforma que se han venido planteando, sin importar su origen y más allá de sus consecuencias y omisiones, tienen el mérito de haber abierto una vez más a debate político estas importantes reformas. Y por ese solo hecho, me parece que deben ser bienvenidas. Segundo, después de revisar las iniciativas planteadas recientemente por el Ejecutivo, pero también por el conjunto de los partidos que han tenido representación en el Congreso a lo largo de las últimas cuatro legislaturas, considero que hay muy pocas a las que habría que oponerse, ya sea porque sean más sus efectos negativos que los positivos, ya sea porque atenten contra el grado de democracia o democraticidad del sistema.

Como he argumentado en otras ocasiones, me parece que el problema con el conjunto de iniciativas no es que sean buenas o malas *per se*, sino que en su mayoría no atienden, desde mi punto de vista, los problemas que dicen estar llamadas a resolver, e incluso no atienden los problemas que los propios partidos plantearon cuando en 2007 se formó la Comisión para la Reforma del Estado. Esto es, para ser gobernable, eficiente, responsable y transparente el sistema de gobierno, al mismo tiempo que mantener o incluso incrementar la pluralidad política.

En particular, veo pocas que propicien la agilización del trabajo legislativo, la colaboración dentro del Congreso y entre éste y el Poder Ejecutivo, propósitos todos ellos que comparto plenamente e, insisto, fueron planteados por todos los partidos con representación en el Congreso.

Tercero, se me dificulta entender que el conjunto de iniciativas que presentó el Ejecutivo federal haya sido cuestionado, en algunos casos incluso descalificado, ya sea por partidos o por legisladores en lo individual, cuando

* Profesora-investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

al revisar las iniciativas del Congreso desde 1997, fecha en que apareció el primer gobierno sin mayoría, me encuentro que hay decenas de iniciativas iguales o muy parecidas a las que se plantearon recientemente. Menciono algunos ejemplos. Encontré por lo menos 27 iniciativas sobre reelección muy parecidas, algunas prácticamente iguales a las del Ejecutivo; 22 sobre reelección de autoridades municipales; 25 sobre reducción del Congreso; 13 diversas, éstas no tan parecidas, sobre los umbrales; tres sobre trámite legislativo preferente; otras tantas de los partidos en materia de candidaturas independientes, iniciativa ciudadana y segunda vuelta. Éstas han sido planteadas por el PRI, por el PAN, por el PVEM, por el PRD. Es sorprendente que hoy las iniciativas del Ejecutivo hayan sido recibidas de esa manera.

Dicho esto, paso a presentar algunas ideas alrededor de las propuestas que nos convocan a esta mesa.

Reelección

No quiero repetir los argumentos a favor de la reelección, porque todos los presentes los conocen y además pueden leerse en las exposiciones de motivos de la veintena de iniciativas que esperan dictamen en las comisiones de las cámaras, y que son muy parecidas o iguales. Lo que sorprende, insisto, es que ahora que se reaviva la discusión, surjan voces de los mismos partidos o de las mismas corrientes que abanderaban la idea, oponiéndose, unas bajo el argumento de que los políticos son corruptos y no hay que dejarles más tiempo y más espacio para esas corruptelas; otras aduciendo a la captura de legisladores o de presidentes municipales por el crimen organizado; otras más porque la reelección haría presa a los legisladores de intereses privados o daría mayor poder a los gobernadores y produciría cacicazgos, y otras más, porque rompe con una tradición muy mexicana.

Todas estas cosas en efecto pueden ocurrir, incluso me parece que algunas de ellas ocurren aun sin reelección, lo que habla de la calidad de la democracia y de la profunda desconfianza que priva entre los políticos y de los ciudadanos hacia los políticos. Pero no me parece admisible que en lugar de buscar la manera de evitar, resolver o sancionar estas ilegalidades, se conviertan en un impedimento para la reelección. Estos problemas deben ser solucionados con los instrumentos correspondientes, no a través de la no reelección: me refiero a instrumentos como el combate a la impunidad, como la ofensiva contra los privilegios y contra la regulación del cabildeo, la vigilancia y rendición de cuentas, la mejor formación de nuestros políticos, pero, insisto, no con la ausencia de reelección.

Otra cosa distinta es que la reelección sea la panacea; no creo que lo sea. Por el solo efecto de ella no vamos a tener de la noche a la mañana un Congreso más profesional, más experimentado, más transparente o más responsable y responsivo a sus ofertas de campaña. Creo que estos objetivos requieren tiempo y, sobre todo, otras reformas, como la creación de cuerpos apártidistas para el Congreso, una mejor organización interna de este cuerpo, incentivos para que los legisladores apuren sus trabajos e instrumentos de control de ambos poderes.

Tampoco sirve la reelección, me parece, a los propósitos de formar mayorías; si alguien busca ese propósito, hay que mejorar sustantivamente la posibilidad de acuerdo entre los poderes o incrementar la gobernabilidad.

Con todo, es un instrumento que me parece tiene más ventajas que desventajas, que va en el camino correcto. De hecho —sé que esto es una herejía—, partiendo del principio de que los derechos políticos deben ser lo más extensos posibles, yo no solamente adoptaría la reelección, sino la extendería. Si tiene las ventajas de que hablan todas las exposiciones de motivos de cuando menos seis de los partidos políticos con representación en el Congreso, yo la haría extensiva a los ejecutivos federal y locales. Al igual que queremos premiar y castigar a los legisladores, deberíamos poder premiar o castigar a un presidente o a un gobernador. Al igual que se busca fortalecer el vínculo del legislador con su elector, deberíamos fortalecerlo con el gobernador y el presidente. Al igual que en los legisladores, deberíamos apreciar la virtud de la experiencia y la profesionalización en el Ejecutivo.

Y lo mismo diría, por cierto, respecto de los legisladores plurinominales. Algunas de las iniciativas de reelección los excluyen, desde mi punto de vista, de manera absurda. La ley no distingue derechos y obligaciones de los legisladores en función de la vía por la que acceden al Congreso: excluirlos es tanto como decir que en los sistemas que son nada más de representación proporcional, por ejemplo España, no debería haber reelección. Me parece un absurdo.

Fórmulas de acceso

Está claro que México ha optado por un sistema mixto, que puede mejorarse, sin duda, pero que ha resultado un área de estabilidad; por tanto, no sé por qué tenemos que empeñar nuestros esfuerzos en modificarlo. En todo caso, las propuestas de modificación deberían hacerse con base en ciertos criterios que no estoy segura de que se sigan de manera regular: primero, claridad de que lo que tenemos no funciona y por qué no funciona. Segun-

do, claridad sobre los objetivos que se persiguen con esta reforma. Tercero, claridad de que el instrumento o norma que se va a adoptar nos acerca de mejor manera al objetivo buscado y al mismo tiempo no nos aleja de otros valores que también abrazamos; por ejemplo, alguien podría querer formar mayorías, pero esto podría alejarnos del valor de la representatividad o de la pluralidad, así que hay que sopesar. Cuarto, claridad sobre qué otras normas tendrían que modificarse; por ejemplo, la reelección es incompatible con la prohibición de que quienes ocupan cargos de elección popular hagan promoción electoral.

La pregunta sobre las fórmulas de acceso es, entonces, para qué mover un equilibrio estable que está lejos de representar un problema, que permite la pluralidad y cuya modificación no arroja grandes ganancias.

Traducción de votos en asientos

Como en casi todo, hay mejores y peores sistemas. México tiene un sistema de proporcionalidad aceptable, desde mi punto de vista. Si lo comparamos con un país que tiene sistema de mayoría, como Gran Bretaña, donde una fuerza política puede obtener arriba de 25 por ciento de los votos y tan solo tres por ciento de los asientos, México aparece como un gigante de la proporcionalidad. Si lo comparamos con otro sistema, como el alemán, en el que el número de asientos varía para que la proporción de votos case perfectamente con la proporción de curules que ocupan los miembros de un partido, entonces estamos por debajo de ese grado de proporcionalidad.

Otra vez, la pregunta es qué se busca, qué valores se quieren priorizar. Y me parece que no está claro. Si nos parece importante la mayor proporcionalidad, podemos ir a un sistema de representación proporcional pura o a un sistema en que no se acepte el ocho por ciento de sobrerrepresentación. Si queremos mayorías, vamos a un sistema de mayoría relativa. Si no queremos ninguna de las dos cosas, dejemos en paz una norma que funciona.

Número de curules

Hay diversas propuestas, otra vez, de prácticamente todos los partidos. La política comparada muestra una variedad de experiencias. Hay congresos proporcionalmente más pequeños que el nuestro, los de Brasil o Estados Unidos, y otros mucho más grandes, como los de Italia o Gran Bretaña. Por lo que he podido estudiar, el desempeño de los congresos muy poco tiene que ver con su tamaño. Me parece que en este punto, como en muchos otros,

lo que hay detrás es abanderar una demanda derivada del malestar de la ciudadanía con la política y los políticos.

Bien titula la casa encuestadora Parametría su último reporte, "Reducción de legisladores, aprobación desinformada": la gran mayoría de los mexicanos, más de 80 por ciento, ignora el número de diputados y senadores que componen las cámaras del Congreso de la Unión, pero una mayoría de la misma magnitud se pronuncia a favor de su disminución. La pregunta aquí es ¿por qué quieren los partidos, o algunos de ellos, hacer caso a una demanda que no tiene pies ni cabeza tal como está planteada, porque se deriva, precisamente, de la ignorancia? Más grave todavía, ¿por qué vestirla de argumentos que no tienen sustento? Decir que el Congreso trabajaría mejor en un cuerpo de menor tamaño, es no conocer el a b c del trabajo parlamentario, pues la mayor parte de éste, la agenda, la discusión, la elaboración de dictámenes, incluso la negociación, no se da en el pleno, sino en otros órganos del Congreso.

Segundo, la reducción por sí misma no cambia la composición del Congreso si no se mueven las fórmulas y las formas de integración.

Tercero, esta medida no responde en absoluto al propósito de mejorar la relación del Ejecutivo con el Legislativo, pues ésta pasa por las facultades de cada poder, los instrumentos para ejercerlas y las áreas de traslape entre Ejecutivo y Legislativo.

Finalmente, me parece que el argumento del ahorro no tiene asidero.

Más importante, en todo caso, es qué parte reducimos si la decisión es quedarse en un sistema mixto. Hay propuestas de 60-40, hay otras de 25-75 por ciento. Ambas fórmulas reducen la representatividad, porque cada diputado pasaría a representar a más ciudadanos. La primera tiene, además, la desventaja de reducir la pluralidad; y la segunda, la de 25-75, la desventaja de obligar a la redistribución, que es un problema político de gran importancia y de difícil acuerdo.

No sigo con argumentos técnicos, quisiera ir a un cierre con lo sustantivo. Me parece que las reformas que me pidieron comentar, salvo la de reelección, que tiene consecuencias más profundas aunque tardarían en verse, se refieren a las formas y fórmulas de acceso al poder. Después de dos décadas y seis reformas, los mexicanos llegaron a un modelo aceptado y aceptable; a lo largo de los últimos años no se han oído grandes críticas a éste, creo que los reclamos producto de la cerrada elección de 2006 corren por otras vías y responden a otras razones.

La pregunta, entonces, es ¿por qué reformar esta parte del sistema político que funciona relativamente bien? ¿Por qué no mejor enfocar los esfuerzos

en esas otras reformas que podrían mejorar el desempeño sin sacrificar la representatividad?

Ahora, si se trata de revisar la normatividad en relación con las formas de acceso al poder, el foco de atención debería ser la corrección de los errores y omisiones de la reforma electoral de 2007.

Me parece que la respuesta a la falta de acuerdos o la percepción de que los legisladores no se ponen de acuerdo ni entre ellos ni con el Ejecutivo para tomar decisiones que lleven a una economía más exitosa, a una sociedad más igualitaria, además desde luego de resguardar derechos y libertades, lo que debería informar un ejercicio de reforma del Estado, está en otra parte y no en una reforma a la arquitectura institucional. Está, por un lado, en la constitución de una clase política, de una coalición gobernante, que se resuelva a legislar para la prosperidad. Y por el otro, en la institución de un Estado de derecho que funcione, que avale, certifique y haga valer derechos y obligaciones, en lugar de privilegios y exenciones. Una clase política que sepa sentarse a la mesa y decir "queremos un México que para 2012 ó 2015 eleve el PIB per cápita de ocho mil a doce mil dólares; el crecimiento de dos a cinco; el gasto en investigación y desarrollo del 0,39 a dos por ciento; que disminuyan los índices de desigualdad", etc.

Con franqueza, no creo que la reforma política sea la madre de todas las reformas y que sin ella el resto de las reformas esté condenado al fracaso. Y no lo creo porque podemos diseñar un mejor o peor equilibrio de poderes, pero la colaboración dentro del Congreso, y entre los legisladores y el Ejecutivo, no puede decretarse, se construye en la práctica política. Termino con una cita de Montesquieu: "Cuando se quieren alterar las costumbres y las maneras, no cabe hacerlo por medio de las leyes".

Las motivaciones: una crítica

Miguel Ángel Granados Chapa*

A un si se conviniera en que es necesaria la reelección inmediata de los legisladores, no lo sería por las razones expuestas en las iniciativas del Ejecutivo sobre reforma política presentadas el 15 de diciembre de 2009. Otros proyectos sobre la elección consecutiva —como prefiere llamarla el proyecto presidencial para no usar la fea palabra “reelección” cuyo rechazo consta en el lema de la República—, de los miembros del Congreso, han sido puestos a consideración de las cámaras. Me ocupo aquí sólo de la propuesta presidencial porque ha mostrado ya su eficacia; mientras yacen en los espacios legislativos las decenas de proyectos a los que acaba de referirse la doctora Casar, esta iniciativa reciente, de hace apenas 40 días, ha provocado esta reunión. De modo que no es dable equipararla siquiera al resto de los proyectos presentados con anterioridad.

En la iniciativa presidencial no encuentro fundamentación bastante para permitir que diputados y senadores se reelijan inmediatamente. Aquéllos, los diputados, hasta por tres veces, y éstos, los senadores, por una sola vez, para que permanezcan, si el voto ciudadano así lo determina, hasta doce años al hilo en el Poder Legislativo.

Habla la iniciativa presidencial, en lo que suponemos es un diagnóstico de la actual situación al respecto, de la prohibición de reelegir a los legisladores, prohibición que no existe, los legisladores son reelegibles, pueden volver a las cámaras a que han pertenecido transcurrido un periodo de ausencia y pueden, como es frecuente que ocurra, transitar de una cámara a otra, constituyendo así la carrera parlamentaria, uno de cuyos propósitos es el que se dice que se persigue con la elección consecutiva, como con pudor llama el proyecto presidencial a la reelección inmediata, como la llama, más realista-

* Periodista, licenciado en Derecho y en Periodismo por la UNAM y doctor en Historia por la UNL.

mente, la convocatoria a este foro. Y dice que carece de sentido la prohibición de reelegir, por lo menos por tres motivos:

a. Entraña costos muy altos para la calidad del gobierno, así como para la relación entre ciudadanos y representantes electos;

b. Limita sensiblemente la posibilidad de que los legisladores acumulen conocimiento y experiencia en provecho de sus representados, y

c. Priva a los ciudadanos de la capacidad para aprobar o desaprobado la gestión de sus representantes, en función de su desempeño.

Todo ello, dice, ha contribuido a generar distancia entre ciudadanos y autoridades electas.

La retórica en que abunda la exposición de motivos impide que sepamos cuáles son los costos derivados de la no reelección inmediata, y permite, en cambio, combatir el límite establecido por el proyecto, pues para aprovechar a plenitud la acumulación de conocimientos y experiencias de los legisladores sucesivamente reelectos, no hay razón para limitar su presencia a doce años. En congruencia con el propósito deseado, no debería acortarse el tiempo en que un legislador pueda permanecer en su cargo.

La reciente reelección del reemplazante del senador Edward Kennedy nos hizo saber o recordar que Kennedy se acercó al medio siglo de permanencia en el Capitolio, al sumar 47 años de ejercicio legislativo. ¿Por qué no abrir una oportunidad así, en la lógica que propone la reelección, a los legisladores más brillantes o pertenecientes a familias patricias?

Pasando del diagnóstico al pronóstico, el Ejecutivo augura que la elección consecutiva favorecerá la profesionalización y especialización de los legisladores, pues les permitirá incrementar su conocimiento de las materias sobre las que legislan, además de favorecer la conservación del conocimiento adquirido, pues permite que los legisladores electos de manera consecutiva transmitan su experiencia legislativa a los nuevos representantes. De esa forma —dice la exposición de motivos—, la elección consecutiva incidirá de manera positiva en la calidad y continuidad del trabajo legislativo, por el simple hecho de contar con legisladores más calificados y de mayor experiencia.

No necesariamente es así. Para sólo poner un ejemplo, la aprobación del paquete económico para 2010 en la Cámara de Diputados se realizó al cabo de un proceso que fue saludado por colaboradores del Ejecutivo y aun por el propio titular de ese poder, como ejemplar y hasta patriótico. Y fue posible, no obstante que los responsables de los dictámenes de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos, los diputados Mario Recerra y Luis Videgaray, que presiden las comisiones de Hacienda y de Presupuesto, son diputados prime-

rivos, con sólo unas semanas de experiencia en el momento de la culminación de dichos trances legislativos. En cambio, se echó en falta la participación de los diputados que han participado en varias legislaturas. Salvo la doctora Ifigenia Martínez, ninguno de los decanos de la LXI Legislatura tuvo participación notoria en ese proceso.

La eficacia en el trabajo legislativo, ciertamente necesaria, puede lograrse a través de otros mecanismos y no necesariamente mediante la reelección inmediata. Instituir el servicio profesional de carrera o consolidarlo –ya que algunos atisbos pueden percibirse en ese camino– brindaría a los legisladores la asistencia técnica, jurídica, parlamentaria, necesaria para la mejor realización de sus tareas. La utilidad de tal servicio se percibe en el ajetreo cotidiano en las cámaras. Son los valiosos auxiliares administrativos quienes conducen, en realidad, sobre todo en este momento en la Cámara de Diputados, las sesiones que formalmente corresponde hacer a la Mesa Directiva, guiando a los miembros de ésta en cada momento, en cada trámite.

La iniciativa presidencial propone como fruto venidero de la elección consecutiva lo que es en realidad una condición para establecerla. Dice que con esta reelección –elección consecutiva la llama– se fortalece la capacidad de la ciudadanía para evaluar el trabajo de sus representantes. Es al revés. Se requiere que haya capacidad ciudadana para evaluar el trabajo de los parlamentarios en trance de ser reelegidos, lo que le daría sentido a la reelección. Es verdad que mecanismos como el Canal del Congreso y su transmisión de las sesiones plenarias y las de algunas comisiones aproximan el trabajo legislativo a los ciudadanos, pero no podemos apreciar todavía que la cultura ciudadana en este momento sea capaz de reconocer las aportaciones de los legisladores al trabajo parlamentario al grado de estar en situación de premiar o castigar el desempeño de sus representantes.

Se precisa, por lo tanto, generar las condiciones y sólo después aprovechar la consecuencia. En 2012, por ejemplo, el senador Murillo Karam podría ser reelegido si se estableciera esta reforma, por haber patrocinado eficazmente la reforma al artículo 17 constitucional, que establece las acciones colectivas en términos que satisficieron a las organizaciones civiles que las han propuesto. Pero si hiciéramos una encuesta, incluido el auditorio que está aquí presente, sobre el papel que el senador Murillo Karam tuvo en ese lance legislativo exitoso y necesario, difícilmente se contestaría que esta modificación constitucional se debe a su impulso.

Si no existiera en modo alguno la reelección legislativa, habría que implantar alguna de sus modalidades. Pero existe, y es práctica la reelección

discontinua, que en la perspectiva del proyecto presidencial permite alcanzar experiencia y conocimiento. Mantenerla como está impediría que la permanencia prolongada de legisladores elegidos una y otra vez taponeara los vasos capilares de la representación. No es sano crear una élite de legisladores expertos que impida o angoste el acceso a las cámaras de personal que supla su inexperiencia con el asombro productivo que pueden desplegar los recién llegados.

Recordemos por último que cuando la Constitución de 1917 estableció la reelección legislativa inmediata, los periodos de ejercicio de los legisladores eran más breves, dos años en el caso de los diputados, cuatro en el de los senadores. Puesto que la iniciativa presidencial a este respecto es en cierto modo un retorno al espíritu original de Querétaro, habría que preguntarse si sería prudente poner las cosas donde se encontraban entonces, es decir, acortando los lapsos del desempeño legislativo. Empatar reelección con términos cortos sería una modalidad que examinar. Tena Ramírez cita a Hamilton diciendo que las elecciones frecuentes son sin duda la única política que permite lograr eficazmente la dependencia y la simpatía que el pueblo ha de tener con los legisladores.

El segundo punto que estamos llamados a examinar en este foro es el de las fórmulas de acceso y el número de integrantes de las cámaras. La iniciativa propone achicar el Congreso, se trata de reducir el número de sus integrantes. El propósito quizá sería plausible, pero no necesariamente lo son las motivaciones aducidas por el Ejecutivo.

Dice la iniciativa que el interés por reducir el tamaño actual de las cámaras del Congreso atiende a dos propósitos. El primero se traduce en facilitar los mecanismos de negociación y concreción de acuerdos legislativos. Como si los tumultos que significa la presencia de 128 senadores y 500 diputados fueran la causa de la falta de acuerdos; como si todos los legisladores participaran multitudinariamente en los acuerdos y por lo tanto hubiera que disminuir el número de participantes para aligerar, para que la petición de voz y la emisión del voto no atropellen la negociación.

Y el segundo es atender a una preocupación ciudadana que se ve reflejada a través de los datos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008, que muestra que cuatro de cada cinco mexicanos apoyarían este cambio. La doctora Casar nos acaba de añadir un dato a este punto. En una encuesta recientísima, nos dice, 80 por ciento de la población consultada está de acuerdo en disminuir el número de integrantes de la Cámara, pero una proporción semejante ignora cuántas personas integran cada

una de las cámaras. ¿Por qué se quiere reducir un volumen cuyo tamaño se ignora? Y aquí el tema nos llevaría a un asunto de la mayor profundidad, que es la tendencia deliberada, sostenida, a desprestigiar el ejercicio de la política. Se dirá, se dice con frecuencia, que los primeros interesados o los protagonistas en el desprestigio de la política son los políticos mismos. Pero independientemente del juicio que hagamos sobre su desempeño, es notorio que en nuestro país, en el resto de América Latina, ha habido desde tiempo atrás un esfuerzo de los poderes fácticos por sustituir a los poderes institucionales, esfuerzo que pasa por minar la consideración ciudadana por los poderes institucionales.

De tal manera que una noción muy de bulto consiste en decir que hay demasiados legisladores, que hay que achicar el Congreso y hacerlo más barato, consideración que en último término es válida, como lo es igualmente para los otros poderes. El Poder Legislativo es ciertamente dispendioso, pero lo son en medida análoga el Poder Ejecutivo y el Judicial. El señalar en una iniciativa la disminución de los miembros del Congreso sin expresar con claridad que se trata de atender una preocupación ciudadana fabricada, no implica no hacerse cargo de la dimensión del gasto público ejercido por los poderes en su propio desempeño.

La disminución de la Cámara de Diputados se plantea en la iniciativa presidencial reduciendo a 400 sus integrantes, para mantener la misma relación entre diputados de mayoría y de representación proporcional.

La reducción propuesta es la primera en la larga historia parlamentaria de nuestro país; por iniciativas legislativas siempre ha crecido el número de diputados. Es la primera vez que se propone el camino de regreso. Y esta disminución tiene un efecto nocivo, ya señalado por la doctora Casar, de reducir la representatividad de los diputados. Cuantos más ciudadanos son representados por un diputado, menos representatividad le corresponde a cada ciudadano.

En la Constitución de 1857 se establecía que hubiera un diputado por cada 40 mil habitantes. En la de 1917 el número creció en 50 por ciento, hasta 60 mil habitantes. En 1928 una reforma estableció que hubiera un diputado por cada cien mil habitantes. En 1942 otra reforma hizo crecer el número a 150 mil habitantes. En 1951 creció a 170 mil. Y en 1971, a 250 mil. Queda el criterio que estaba vigente cuando se abandonó la fórmula demográfica y se estableció el término fijo de 300 distritos electorales. Hoy, con los 300 distritos electorales para 100 millones de ciudadanos, la representación es de 333 mil ciudadanos por cada diputado.

Si se reduce a 260 el número de diputados, como propone la iniciativa presidencial, crecerá el número de ciudadanos representados por los diputados a 388 mil aproximadamente, con lo cual habrá menos representatividad para cada uno de los ciudadanos.

No abordaré la tercera parte, la que tiene que ver con la reforma del acceso al Senado, porque me quedan dos minutos. Concluyo diciendo que la reforma que se discute en este foro es indispensable, pero en acuerdo, la cito una vez más, con la doctora Casar, es tan indispensable como otras que conduzcan a la solución eficaz, inmediata, de problemas de tanta hondura como los de la representación política y la relación entre poderes. Si la iniciativa presentada el 15 de diciembre tuvo el propósito de poner en el lugar preferente de la atención del Congreso esa reforma y no otras de naturaleza urgente, yo propongo que el Congreso dé una respuesta que quede al Ejecutivo como una lección respecto de cuál es el orden de prioridades que tiene que ser atendido en el trabajo parlamentario.

Integración del Congreso

José Woldenberg K.*

El presidente de la República presentó una importante iniciativa para remodelar la integración del Congreso. Éstos son algunos comentarios derivados de esa iniciativa.

Reducción del número de integrantes del Congreso

Dos argumentos se reiteran para proponer órganos legislativos más pequeños: uno, será más fácil llegar a acuerdos, y dos, costarán menos. Unas palabras sobre ambos asuntos.

Cuando se habla de reducir la Cámara de Diputados, se dice que se busca una mayor eficiencia y facilitar la forja de acuerdos. Se trataría de argumentos pragmáticos al parecer nada despreciables. A primera vista se trata de un razonamiento sólido, de sentido común. Permítanme un mal chiste: si la Cámara estuviera habitada por un solo representante popular, salvo que fuera esquizoide, sería muy sencillo tomar acuerdos. Un poco más difícil sería con diez o con veinte, y con 500, ello se vuelve extremadamente complicado. Sin embargo, la falacia reside en que ningún Congreso funciona sin 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 quienes dialogan, se pelean, negocian y pactan. Eso sucede no sólo en México, sino en todo el mundo; está en el genoma de todo Congreso. Los acuerdos fundamentales no se toman entre individuos, sino entre representantes de los subgrupos que integran el cuerpo colegiado que es la Cámara. De tal suerte que, si bien el número de diputados importa, siempre son más relevantes el número y las relaciones políticas entre los grupos parlamentarios.

Pero el argumento más popular es otro: las cámaras serán más baratas. Y

* Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

ahora sí, ni hablar, si son menos, costarán menos. Y la galería aplaudirá un día, quizá dos, y luego los legisladores volverán a ser demasiados. ¿Es acaso necesario repetir que en proporción al Presupuesto de Egresos el costo del Poder Legislativo es mínimo?

Diputados plurinominales

Por fortuna, en la Cámara de Diputados la propuesta presidencial deja una correlación idéntica entre uni y plurinominales. Se había especulado con la posibilidad de suprimir cien plurinominales, con lo cual se reforzaría la tendencia a la sobre y la subrepresentación; con 240 y 160 respectivamente; en términos de representatividad no existiría modificación alguna. Es bueno que así sea.

Pero quiero referirme a los prejuicios que gravitan en contra de los diputados plurinominales. Se sigue pensando que son de segunda, que no representan a la ciudadanía sino a los partidos, que fueron buenos en el pasado pero hoy (casi) sobran. Todas ellas son nociones equivocadas.

Los diputados, independientemente de la fórmula electoral a través de la cual llegan a la Cámara, —teóricamente— son representantes populares, son votados por los ciudadanos y todos son presentados por algún partido.

La fórmula uninominal establece un vínculo más directo entre los votantes y el diputado, pero tiene el enorme inconveniente de que tiende a la sobre y subrepresentación de las diferentes opciones políticas. Ello, porque los votos perdedores en cada distrito carecen de representación y el efecto acumulado de ese fenómeno hace que unos partidos acaben con un porcentaje de diputados muy superior a su porcentaje de votos, y que otros tengan un porcentaje de representantes muy por debajo de su porcentaje de sufragios, mientras que la fórmula de representación proporcional traduce de mucho mejor manera los votos en escaños. En nuestro caso, se presentan listas cerradas por cada uno de los partidos. No son, como algunos creen, un parche para inyectar pluralidad al Congreso —aunque también cumplen esa importante función—, sino un método consistente para evitar fuertes distorsiones en la representación. Si sólo existieran los diputados uninominales, un partido con el 40 por ciento de los votos bien podría tener el 65 ó 70 por ciento de los asientos en la Cámara.

Nueva integración del Senado

Ahora bien, la supresión de los senadores plurinominales sí parece racional. Permítanme un recordatorio: durante largas décadas el Senado de la Repú-

blica se mantuvo inmune a los vientos del pluralismo. Cuando en 1977 se rediseñó la fórmula de integración de la Cámara de Diputados para inyectarle una primera dosis de diversidad, el Senado no fue tocado, de tal suerte que durante la transición democrática, entre 1977 y 1997, funcionó como una válvula de seguridad para el "oficialismo".

La competencia crecía, la diversidad se abría paso, la llamada Cámara baja era inundada por la variedad de corrientes políticas, pero el Senado se mantenía casi monocolor. Era un ancla para el presidente. El método de elegir sólo dos senadores por estado, que eran para el ganador, arrojaba fuertes desviaciones de sobre y subrepresentación. En las elecciones de 1988 el PRI, con el 50,85 por ciento de los votos, obtuvo 60 de los 64 senadores, es decir, 93,75 por ciento.

Con la reforma de 1986, la apertura del Senado pareció aún más remota. Se estableció que cada tres años se elegiría sólo un senador por entidad, que duraría en su encargo seis, de tal suerte que esa Cámara se renovarían por mitales, y ya se sabe que hablando de individuos uno es indivisible, así que todo era para el ganador.

La reforma de 1993 estableció que el Senado se integraría con cuatro legisladores por entidad, tres serían para la mayoría y uno para la primera minoría. Pero como en 1988 se eligió en cada estado un senador que duró tres años y en 1991 ya habían sido electos algunos que estarían en su escaño hasta 1997, la fórmula de 1993 jamás se aplicó completa.

No fue sino hasta después de la reforma de 1996, que se empleó por primera vez en 2000, cuando el Senado pudo expresar de mejor manera la pluralidad política que tiene al país. La fórmula consiste en elegir tres senadores por entidad, dos para la mayoría y uno para la primera minoría, y además 32 a través de listas plurinominales nacionales. Al final de la actual Legislatura habrán sido doce años sin que ningún partido tenga mayoría absoluta.

Pero la fórmula nunca dejó de tener cierto grado de artificialidad; es eficaz para introducir el espectro de las fuerzas políticas al Senado, pero distorsiona el sentido original de ese órgano. Ello es así porque los senadores que emergen de las listas plurinominales en estricto sentido no representan a ninguna de las entidades, y se supone que en el Senado todos los estados, sin importar su tamaño, población o riqueza, deben tener un mismo número de representantes.

Ahora el presidente propone una nueva fórmula, seguir eligiendo tres senadores por entidad y cancelar las listas plurinominales. Parece lógico para recuperar la idea original del Senado, y además tres legisladores por entidad

permiren, dependiendo de la fórmula, que no se pierda la pluralidad en su integración.

La propuesta consiste en lo siguiente. Primero, cada partido registrará una lista con tres fórmulas de candidatos, y los candidatos independientes se registrarán como una sola fórmula. Segundo, el ciudadano votará por una de las fórmulas, no por la lista del partido. Tercero, los votos de las tres fórmulas de cada partido se sumarán. Cuarto, por cada 25 por ciento más uno de votos, un partido tendrá un senador, el que más votos haya logrado; lo mismo tratándose de un candidato independiente. Quinto, si restara por asignarse una o dos curules, se le daría al o a los restos mayores, una vez descontando a los partidos que ya tengan uno o dos senadores, el 25.1 o el 50.2 por ciento.

La fórmula es más flexible que la vigente, que otorga dos senadores al partido ganador y uno a la primera minoría, sin importar que entre el primero y el segundo lugar, o entre el segundo y el tercero, exista una mínima diferencia. De aprobarse el nuevo método, un partido podría ganar los tres senadores (muy poco probable), podrían distribuirse dos y uno, como ahora (que será lo más probable), o uno, uno y uno, en las entidades donde el equilibrio de las fuerzas lo demande.

Ahora bien, si ello es así, ¿por qué no asumir cabalmente un sistema de representación proporcional estricta y punto? Aplicar una simple regla de tres: multiplicar el porcentaje de cada partido por tres y dividirlo entre cien, lo cual teóricamente permite los mismos resultados en la asignación, tres cero; dos uno; uno, uno y uno, pero de una manera más exacta.

Pero mi duda mayor no es esa, sino la novedad de que los candidatos de cada partido no sólo competirían contra los de otros partidos sino contra sus mismos "compañeros", porque si hoy cada partido se encarga de ordenar su lista, de ahora en adelante serían los electores quienes optarían por una de las tres fórmulas que presenta cada partido. Digamos que el partido equis postula a Hugo, Paco y Luis; cada uno de ellos pedirá el voto para sí mismo, y el ciudadano tendrá la posibilidad de optar. Ésa es la cara venturosa. La cara preocupante es que se abre una disputa franca y abierta entre los integrantes y candidatos de una misma organización.

El mínimo para mantener el registro e incorporarse al Congreso

Nuestro diseño electoral tiene una gran virtud: la permanencia de los partidos depende del apoyo ciudadano. Trato de explicarme. Si una corriente político-ideológica no se identifica con ninguno de los partidos existentes,

tiene la posibilidad de forjar su propia opción organizativa. La ley establece los requisitos: presentar una declaración de principios, unos estatutos y un programa de acción, y probar que se tiene el 0.26 por ciento de afiliados en relación con el padrón, los cuales tienen que comparecer en por lo menos veinte asambleas estatales o 200 distritales, las primeras con un mínimo de tres mil afiliados y las segundas, con 300. Es decir, existe una puerta de entrada para nuevas opciones.

Esa puerta se abrió cada tres años, pero la reforma de 2007 estableció que ahora se abrirá cada seis, un error, ya que para cada nueva elección federal debe existir la posibilidad de registrar nuevos partidos.

El referendo del registro depende de que el partido logre un mínimo de votación del dos por ciento en cada elección federal, sin el cual pierde su reconocimiento legal y con ello sus derechos y prerrogativas. Además hoy existe un mecanismo de liquidación de los bienes de esos partidos para que lo construido con recursos públicos no acabe en manos privadas.

Durante un largo período ese mecanismo de referendo fue trastocado por la fórmula de integración de las coaliciones. Dado que la ley establecía que los partidos coaligados debían aparecer en la boleta con sus emblemas reunidos o tenían que generar un nuevo emblema, nadie podía saber cuántos votos aportaba a la coalición cada uno de los partidos. Ello obligaba a que éstos realizaran un convenio donde *a priori* se establecía el reparto porcentual de los votos obtenidos por la coalición, lo cual suponía garantizar a los partidos pequeños por lo menos el dos por ciento de los sufragios. Eso se corrigió con la reforma de 2007, y hoy la ley admite las coaliciones pero cada uno de los coaligados debe aparecer por separado en la boleta, lo que permite saber si tiene el mínimo de apoyo ciudadano que establece la ley.

De tal suerte que existe una puerta de salida eficiente que se activa cuando un partido no alcanza un mínimo de respaldo ciudadano. Si pensamos en una elección en la que votan 40 millones de personas, un partido requiere por lo menos 800 mil votos para mantenerse en el circuito institucional, y el mecanismo ha funcionado, por esa vía perdieron sus registros organizaciones tan diferentes como el PPS, el PARM, el PUCRN, el PDM, el PSN, el PDS y el PCD.

Pero también con esa fórmula se logró que ninguna corriente política medianamente significativa quedara fuera del espacio institucional, y cuando escribo significativa, no aludo a su ideario, a sus prácticas o a su política, sino al respaldo ciudadano. Se trató de un ciclo inaugurado en 1977 que paulatinamente permitió la inclusión de muy diversos partidos y que fue capaz de lograr que en la boleta apareciera un espectro de fuerzas auténticamente plu-

ral, que intentaba representar a una sociedad compleja, diversificada, masiva y contradictoria, y eso no es poca cosa.

Hoy, renunciando el malestar que se expande en relación con la política y los partidos, el presidente propone incrementar del dos al cuatro por ciento de los votos el requisito para refrendar el registro. Se explora una pulsión primitiva y contradictoria, con la finalidad de que en la boleta aparezcan menos opciones. Primitiva, porque apoyándose en el desafecto que hay con la política y con las prácticas de los partidos, se cancelará la posibilidad de que opciones implantadas puedan seguir trabajando en el espacio institucional, y contradictoria, porque no deja de llamar la atención que aquellos que se sienten más distantes de los partidos sean precisamente los que aplauden la cancelación de la emergencia de eventuales nuevas opciones.

Se quiere resolver con una fórmula inconveniente un malestar difuso. La ley debe mantener un mínimo razonable para que una opción política se mantenga viva en el mundo institucional y para que ninguna se sienta excluida; la ley no puede garantizar la calidad de esa participación, poco puede hacer por los atributos de la política, pero sí puede garantizar que en los cuerpos representativos aparezca la diversidad de opciones con apoyo social. Eso es lo que se estaría erosionando de prosperar la iniciativa.

Pero además, de avanzar el nuevo diseño, no resolvería lo fundamental. Dado que lo más probable es que de todas formas refrenden su registro cuatro o cinco partidos, con tres fundamentales fuertemente implantados, la creación de mayorías congresuales seguiría siendo más producto de las negociaciones que de los resultados electorales, porque difícilmente algún partido logrará en el futuro inmediato más de 50 por ciento más uno de los votos o de los escaños.

En suma, ni por razones políticas ni por cálculos pragmáticos conviene elevar el porcentaje de votos para que un partido mantenga su registro.

Reelección de legisladores

Por otro lado, la reelección de legisladores me parece pertinente. La posibilidad de que los senadores y diputados puedan mantenerse en su cargo si los electores así lo deciden, hasta por doce años, puede tener derivaciones virtuosas. En la época de las elecciones sin competencia hubiese sido impensable, pero hoy lo que se estaría abriendo es la posibilidad de reelección en los casos en que los candidatos cuenten con el apoyo de sus representados. Si bien se han sobrevenido las derivaciones virtuosas de esa posibilidad, tendrían, desde mi punto de vista, una cauda positiva en la profesionalización del

trabajo legislativo, y por la centralidad que hoy tiene el Congreso, creo que requerimos legisladores con un alto grado de profesionalización.

Segunda vuelta en la elección presidencial coincidente con la de legisladores

El problema fundamental para la gobernabilidad en su sentido estrecho 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 ese terreno. Ahora bien, si lo que se pretende es que no pueda llegar a la Presidencia ningún candidato que cuente con más aversiones que adhesiones, esa fórmula resulta una buena receta.

Pero además, se busca que la segunda vuelta presidencial coincida con la elección del Congreso. Se intenta que la fuerza de la candidatura presidencial "arrastre" votos para el Congreso; si es así, la tercera fuerza será la perdedora neta.

Esa fórmula no permite que de partida se exprese y tenga representación la pluralidad política, sino que una vez que dos candidatos a la Presidencia se hayan perfilado, arrastren en una segunda vuelta los votos a favor de los dos partidos que los apoyan. Resulta ingeniosa pero es peligrosa, es una vía artificial para reducir la diversidad política, y por ello mismo sus derivaciones en el mediano plazo pueden resultar indeseables.

Mucho costó lograr que la pluralidad política del país estuviese representada en los cuerpos legislativos como para pretender cercenarla ahora.

Réplica

Miguel Ángel Granados Chapa

Más que expresar un desacuerdo con las participaciones de María Amparo Casar y José Woldenberg, aprovecho para hablar de la fórmula de acceso al Senado propuesta en la iniciativa presidencial. Estoy de acuerdo con el propósito de volver a la fórmula que establecía al Senado como la representación de las entidades federativas, la concreción del pacto federal, es decir, que cada entidad tenga un número semejante de representantes, de personeros.

El mecanismo propuesto tiene también sus ventajas, ya las señaló José Woldenberg, pero quiero detenerme en una parte de él que conduce a otra porción de la reforma propuesta el 15 de diciembre: se trata de las candidaturas independientes. El Ejecutivo les asigna un papel que resultaría inequitativo; las considera en la fórmula de elección de los senadores en los siguientes términos.

Para iniciar el mecanismo de acceso al Senado los partidos políticos registrarán una lista con tres fórmulas de candidatos y las candidaturas independientes se registrarán como una sola fórmula; luego, cuando los candidatos independientes obtengan al menos el 25 por ciento de los votos, tendrán derecho a una sola senaduría, con independencia de la votación total que hayan obtenido.

Esta disminución de las condiciones o esta inequidad respecto de los independientes nace, me parece, del carácter artificioso, más de relaciones públicas, que tiene haber incluido las candidaturas independientes en este paquete de reformas. La sola mención de la fórmula "candidaturas independientes" suscita aplauso en el clima contrario a la política y a los partidos, pero la iniciativa propone que los candidatos independientes lo sean de

partidos que, como ha escrito José Woldenberg, omiten decir su nombre; requieren un grado de apoyo tal, una organización de tal naturaleza, que no son propiamente hablando candidaturas de ciudadanos que espontáneamente quieren participar en la lista electoral, candidaturas de partidos disfrazados o en ciernes que no tendrían las responsabilidades de los partidos establecidos que hayan ganado su registro conforme a las normas de la regulación electoral. Tan artificiosa es la inclusión de las candidaturas independientes, que cuando se trata de una primera aplicación, como es el caso del acceso al Senado, la iniciativa no sabe qué hacer, no sabe cómo tratarlas y les ofrece un trato desconsiderado que haría nula su participación, por lo menos en el ámbito de la elección senatorial.

José Woldenberg

Aunque el tema de las candidaturas independientes no estaba en la mesa, lo quiero retomar, gracias a que Miguel Ángel lo puso, y creo que es muy importante que lo haya hecho.

He dicho, y lo sostengo, que las candidaturas independientes no son más que partidos políticos que no se atreven a decir su nombre, de tal suerte que no estoy en contra de ellas, pero sí del discurso antipolítico que les ha dado forma.

Voy a tratar de explicarme. Un partido político lo que hace es agregar intereses, ofrecer una identidad política-ideológica a sus miembros; es una magnífica plataforma de lanzamiento para los cargos de gobierno; es la manera que se ha inventado para que los congresos sean funcionales, es decir, que los legisladores se agrupen en partidos para permitir su mecánica. Eso son los partidos políticos.

Y lo que va a suceder en el momento en que se aprueben las candidaturas independientes, es que acabarán siendo partidos políticos. Pueden ser coyunturales o estables; pueden ser micro o macropartidos; pueden ser partidos que sirvan para postular a una persona, pero no dejan de ser partidos políticos porque acabarán cumpliendo con esas funciones.

Pero además, supongamos que las candidaturas independientes ya han sido aprobadas. Les pregunto, sobre todo a los legisladores, ¿va a haber algún requisito político para que un candidato a la Presidencia se postule, o no? ¿Qué estoy pensando como requisito político? ¿Este candidato tendrá que ir acompañado de un número de candidatos a senadores, a diputados, o no? Si no es necesario ese requisito político, lo que tendremos es un partido perso-

nalista, pero partido al fin, que además, de ganar la elección, será presidente de la República sin el apoyo de ningún diputado y de ningún senador.

Veámoslo de otra manera. ¿Los candidatos independientes van a recibir prerrogativas como los partidos políticos, es decir, dinero público, acceso a la radio y la televisión, franquicias postales, exenciones fiscales, van a tener un asiento en los órganos del HTE? Si la respuesta es sí, en aras de la equidad, a eso se le llama partido independientemente del nombre que se le ponga. Si es no, si no van a recibir prerrogativas ni van a tener derechos, competirán en unas condiciones realmente adversas, y me imagino que tendrán que buscar sus propias fuentes de financiamiento.

Pero veámoslo desde el punto de vista del Congreso. ¿El candidato a diputado se tendrá que presentar solo o agrupado? Si es solo, será un diputado que llegará a la Cámara. Si van agrupados, si pueden agruparse hasta 300, estaremos hablando de nuevo de un partido político.

Ahora, si llegan seis candidatos independientes al Congreso, hay de dos: uno, siguen trabajando cada uno por su lado y acabarán siendo anodinos. Dos, supongamos que se agrupan, entonces serán un partido, y empezarán a gravitar según la lógica de los otros partidos.

Para decirlo de otra manera, en democracia los partidos políticos no son un instrumento más, son el instrumento natural, porque tanto las elecciones como el trabajo legislativo demandan la existencia de partidos. De tal suerte que mi posición sería la siguiente: candidaturas independientes, sí, pero ojalá no estén nutridas por un discurso antipolítico, porque lo único que hacen es, digamos, darnos gato por liebre. Insisto, las candidaturas independientes, si son exitosas, acabarán siendo partidos políticos, algunos micro, otros macro; unos personalistas, otros no personalistas; pero al final, partidos políticos. Los partidos son ineludibles en democracia.

Maria Amparo Casar

Con el fin de que haya un poco de polémica, quisiera cuestionar, Miguel Ángel, lo que decías sobre la cultura ciudadana y la reelección.

Nos dice Miguel Ángel que está, digamos, al revés, que primero hay que fortalecer la capacidad ciudadana para después tener los efectos positivos de la reelección, que podrían ser vigilar, castigar o premiar al legislador o al puesto en cuestión. Me preocupa eso porque si la cultura ciudadana no está en capacidad de premiar o castigar a sus gobernantes, me pregunto si está en su capacidad premiar o castigar al elegir a un candidato.

El nivel de información política de este país, en efecto, es muy bajo, pero nos sorprenderíamos de que también en países con democracias muy consolidadas, o las más consolidadas, el nivel de información política no es muy distinto al de México. Entonces, si los derechos políticos en este país —y creo que la reelección es un derecho político— van a estar en función de la capacidad de la ciudadanía, podemos empezar a quitar muchos de ellos. Le preguntaría a Miguel Ángel si bajo este argumento no deberíamos quitar el voto a aquellos ciudadanos que no puedan demostrar conocimiento sobre los candidatos que van a elegir; me preocupa llegar a esto, a poner derechos en función de conocimientos. Me parece peligroso el argumento.

El segundo punto que quiero tocar es que la política comparada si enseña, y muchas de las iniciativas, tanto de legisladores como del presidente, no nos demuestran que haya relación robusta entre los rasgos de la arquitectura constitucional que estamos discutiendo en este seminario, el desempeño del Legislativo y la colaboración dentro del Legislativo, o entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Lo que me preocupa es que estemos elevando expectativas de la población en el sentido de que una reforma de esta naturaleza se vaya a traducir en mayores acuerdos, y éstos, en mayor prosperidad, cuando a todas luces no es el caso. Y cuando sí tenemos evidencia de que los factores que están más correlacionados con la fortaleza y la consolidación de la democracia son aquellos que tienen las economías efectivas, que entregan a la población bienes y servicios a los que tienen derecho.

Una última cosa, no dije en ningún momento que era indispensable esta reforma política; por el contrario, como parto de la base de que las reformas que van a acordar los grupos parlamentarios serán unas pocas, la pregunta es por qué no concentramos en las áreas en que se perciben problemas y que realmente están frenando la gobernabilidad y la prosperidad. Me refiero a muchas que tienen los grupos parlamentarios y el propio Ejecutivo en sus agendas.

Me preocupa también sobretodo este rasgo presidencialista que seguimos teniendo. Yo entiendo que este seminario no es para discutir la iniciativa del presidente, o no sólo para discutirla, como decía el senador Navarrete. Insisto, estas reformas han sido presentadas una y otra vez por los grupos parlamentarios que están aquí sentados. El 1980 ha presentado sobre reelección; el 1981 ha presentado sobre segunda vuelta; todos han presentado sobre reducción del Congreso. Entonces, si no se aprueban es porque se presentaron las iniciativas sin creer en ellas, o bien porque les dieron una segunda pensada y descubrieron que tienen muchos problemas, o finalmente porque cada par-

rído quiere hacerle mala obra al otro partido. Creo que la falta de acuerdos no está en nuestra arquitectura institucional y que las reformas políticas que estamos discutiendo no van a resolver esa falta de acuerdos ni no van a hacer que nuestros legisladores legislen, como digo, para la prosperidad.

Miguel Ángel Granados Chapa

Incurriré en la osadía de refutar a María Amparo. No dije que sea necesario un nivel de información del electorado para que la reelección funcione, estoy lejos de aprobar el voto sólo para los alfabetos. Lo que digo es que el argumento de la iniciativa presidencial es falso, en el sentido de que tener legisladores reelegidos hasta por doce años fortalecerá la capacidad ciudadana para evaluarlos. No tiene que ver una cosa con la otra. Digo que, al contrario, sería preciso tener capacidad ciudadana para evaluar a efecto de que la reelección funcione. Pero aun dando por supuesto que efectivamente los legisladores se califiquen ante sus electores, eso no implica que sean necesariamente postulados por sus partidos para ser candidatos una y otra vez.

En el actual estado de circunstancias, me parece que la reelección —y no saldré a las calles a protestar porque ocurra la reelección, ni saldré a postular que la haya— es casi inocua, no añade y en cambio puede quitar.

José Woldenberg

Cuatro comentarios telegráficos. Primero, quien me invitó si me dijo que había que comentar la iniciativa presidencial, por eso me centré en ella.

Dos, sobre la reelección. El argumento que a mí me parece es que los legisladores deberían tener la posibilidad de reelegirse de manera inmediata por la profesionalización del trabajo legislativo. Ése es mi argumento. Yo sé que hay otros y por eso creo que hay quien está sobreviviendo los efectos beneficiosos de esa posibilidad. Desde mi punto de vista, sería muy bueno que en cada Legislatura los legisladores que entran encontrarán a un veterano dentro de la cámara respectiva. ¿Por qué? Porque el Congreso hoy tiene una centralidad que no tenía en años anteriores. Por supuesto que si ciño la reelección al terreno legislativo, quizá de los alcaldes, no al del presidente ni los gobernadores, por una razón también muy sencilla: el poder que todavía hoy concentran los gobernadores y el presidente de la República, que haría que nuestras competencias electorales fueran marcadamente inequitativas.

Tres, se puso sobre la mesa el tema de la redistribución. Ya he argumentado por qué creo que no tiene demasiado sentido reducir el Congreso. Pero el argumento de que la redistribución sería un problema, creo que no. El IFE ha realizado dos distritaciones y hasta donde recuerdo no ha habido mayor dificultad con los partidos políticos, porque se trata de una redistribución ciega, en donde se fijan los criterios; no es, digamos, intencionada, que pueda sesgar el diseño de los distritos a favor o en contra de algún partido político.

Mi último comentario: creo, en consonancia con lo que dije antes sobre la centralidad de los partidos políticos, que sería muy adecuado volver a revisar en qué fechas se abre la puerta para que puedan ser registrados nuevos partidos. Sostengo que fue un error en 2007 haber diseñado plazos de cada seis años. Creo que en cada elección federal debe existir la posibilidad para que aquellos ciudadanos que no se identifiquen con las ofertas político-ideológicas existentes, se presenten para contender. Y también, ya que hablamos de candidaturas independientes, sería interesante revisar a la baja los requisitos que hoy se demandan para que un partido político sea registrado. Recuerden que hasta 2003 se pedía el 0.13 por ciento de afiliados en relación con el padrón. Hoy se pide el doble. Y creo que valdría mucho la pena construir una puerta franca, abierta, para que los ciudadanos que quieran competir en las elecciones organizándose en partidos políticos, puedan hacerlo.

3

Equilibrio de poderes

Iniciativa preferente,
derecho de iniciativa
a la Suprema Corte de Justicia,
iniciativa popular
y veto presidencial

Moderador

senador Santiago Creel Miranda

Propuestas para la actualización de las relaciones entre poderes

Daniel A. Barceló Rojas*

Me voy a ocupar de identificar las coincidencias y diferencias entre el documento del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM sobre el equilibrio de poderes, que presentamos el 24 de noviembre de 2009 al Senado de la República, y los nueve puntos para la reforma política propuestos el pasado 15 de diciembre a esta Cámara alta por el presidente Felipe Calderón. Para mi exposición tomo el orden establecido en la iniciativa de reforma constitucional del jefe del Ejecutivo.

Mi análisis no pretende ni podría ser exhaustivo porque el documento del Instituto aborda otros temas no considerados por el presidente, tales como la modernización del Poder Legislativo, la actualización de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo considerando como bisagra el Plan Nacional de Desarrollo, o la concesión de autonomía constitucional plena a la PGR y a la Auditoría Superior de la Federación. No sería justo dejar de señalar que en el III esperamos que estos temas sean abordados en el segundo paquete de iniciativas que el propio presidente anunció al presentar el primero, ya que a varios de ellos se refirió el entonces diputado Felipe Calderón en un foro académico organizado por el III, donde presentó un importante trabajo titulado "Del sufragio efectivo a la democracia efectiva", publicado en un libro coordinado por Diego Valadés y Manuel Camacho Solís.¹

Inicio sobre las coincidencias y diferencias.

Primer punto. El presidente Felipe Calderón propone la reelección de legisladores federales y locales y de autoridades municipales, incluidas las del Distrito Federal. Por lo que se refiere a los legisladores federales, su propuesta coincide con la planteada por el III de la UNAM. La reelección de los

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?*, III (2006) / Cámara de Diputados LX Legislatura, México, 2005, págs. 115-121.

legisladores federales es un poderoso instrumento a través del cual el pueblo podría dirigir a sus representantes en una primera elección y controlarlos en las subsiguientes.

En adición, es de esperar de la reelección de legisladores los siguientes efectos positivos. Primero, promovería la carrera parlamentaria y por tanto la calidad de los legisladores. Segundo, permitiría reconstruir el diluido vínculo entre representantes populares y representados, que ha sido sustituido por una relación más poderosa entre los representantes y los dirigentes reales o formales de los partidos políticos nacionales. Tercero, la reelección podría coadyuvar a revitalizar nuestro federalismo, pues se constituiría como un vigoroso incentivo que incrementaría la sensibilidad territorial de los legisladores al aprobar leyes y presupuestos.

Ahora bien, a diferencia de la propuesta del Instituto, el paquete del presidente no señala cómo se habrá de proceder en cuanto a la reelección de los diputados electos por el principio de representación proporcional (RP), y concretamente qué participación tendrán en la determinación de las listas de candidatos de RP los dirigentes de los partidos políticos nacionales.

Como es del dominio público, no han sido infrecuentes los abusos de los dirigentes de los partidos políticos en este renglón y también en la selección de los candidatos a diputado suplente. Para evitar tales abusos, que tanto daño hacen a nuestra democracia representativa, así como para incrementar el poder de los ciudadanos, el Instituto promueve que mediante una sencilla fórmula el orden de las listas de diputados de RP sea establecido a la hora de votar por los propios ciudadanos representados, y no por los dirigentes de los partidos políticos nacionales.

En síntesis, y con los matices apuntados, es bienvenida por el (ii) la propuesta del presidente Calderón sobre la reelección de los legisladores federales, pues es un potente instrumento de exigencia de responsabilidad política sobre los legisladores en manos del pueblo. Sin embargo, en nuestra opinión dicho mecanismo de responsabilidad política necesariamente debe complementarse con instrumentos de exigencia de responsabilidad política sobre el otro poder que, junto con el Legislativo, conforma el sistema presidencial, es decir, el Ejecutivo.

El (ii) ha propuesto al Senado un conjunto de medidas complementarias para establecer un sistema de gobierno con responsabilidades políticas plenas para poder gobernarnos mejor, para que este país se gobierne racionalmente y deje de ser un país sin consecuencias por el uso arbitrario o ne-

gligente del poder público por parte de los altos funcionarios de los poderes Legislativo y Ejecutivo.

En este contexto, el II ha propuesto, primero, la necesidad de la ratificación de los miembros del gabinete presidencial por las cámaras del Congreso de la Unión. Segundo, la permanente vigilancia de su desempeño individual en el seno de las comisiones del Congreso. Y tercero, eventualmente, la posibilidad del exhorto del Poder Legislativo al presidente para que algún alto mando del Poder Ejecutivo sea separado de su cargo por incompetente, negligente o corrupto, o porque es necesario cambiar una concreta política pública fallida.

En cuanto a la reelección de los legisladores locales y de los miembros de los ayuntamientos que propone el presidente, en el documento del Instituto se ata la reelección en el ámbito local al impulso de la reforma del Estado en las entidades federativas, es decir, la reelección en el ámbito local es parte de un paquete integral de reformas, no debe ser considerada como una iniciativa aislada.

Segundo punto. El presidente de la República propone modificar la conformación de las cámaras, sugiere reducir a 240 el número de diputados electos por el principio de mayoría y a 160 los electos por el principio de UR, para un total de 400 diputados, y propone suprimir los 32 senadores de RR para tener una Cámara alta de 96 miembros.

El II estima que se debe discutir este tema en 2015, una vez que se hayan realizado las reformas que se proponen al interior del Poder Legislativo, y las de éste en su relación con el Poder Ejecutivo, y que además se les haya dado tiempo para madurar.

El presidente considera que una Cámara con menos integrantes resulta más ágil en su trabajo y más proclive a alcanzar acuerdos. Sin duda, como en cualquier organización, el número de los integrantes de las cámaras incide en la posibilidad de su manejo o autogobierno; sin embargo, consideramos que en ello influye también la forma de organización en grupos parlamentarios, en comisiones, y sus procedimientos, y en general sus normas internas de funcionamiento, que requieren actualizarse urgentemente como parte de la reforma del Estado.

Por ello, en opinión del Instituto se deben tomar como criterios adicionales para reducir o para mantener el número de integrantes del Congreso, tanto las funciones que desempeñarían los legisladores de acuerdo con el nuevo modelo de Poder Legislativo propuesto, como la capacidad de representación popular y territorial del número actual de integrantes de las cámaras, entre otros criterios.

Tercer punto. El presidente Calderón propone la segunda vuelta en la elección presidencial, en caso de que en una primera ningún candidato consiga la mayoría absoluta.

A este respecto, la opinión mayoritaria de los investigadores del II es que no es una propuesta indispensable para nuestro sistema político, y de adoptarse puede generar un efecto colateral sumamente indeseable: el oportunismo electoral. La segunda vuelta es un estímulo para conseguir tan solo efímeras coaliciones electorales, pero no garantiza coaliciones estables de gobierno en el seno del Congreso, que es lo que sí necesita el país.

Sobre la elección del jefe del Ejecutivo, la propuesta de Felipe Calderón se diferencia también de la elaborada por el Instituto, porque omite la proposición de un nuevo modelo para sustituir al presidente de la República en caso de falta absoluta, por muerte o por incapacidad física o mental absoluta.

Cuarto punto. El presidente de la República propone elevar de dos a cuatro el porcentaje mínimo de votación para mantener el registro como partido político nacional y para tener acceso a la distribución de curules por el principio de representación proporcional.

El Instituto comparte la idea de impulsar la evolución de nuestro sistema electoral, si bien por razones totalmente diferentes; por tanto difiere también en la forma de encauzar dicha evolución, y no se pronuncia por elevar el umbral al cuatro por ciento. Opina que se debe mantener el umbral actual del dos por ciento, con modificaciones que coadyuven a incrementar la representación territorial de los partidos políticos nacionales. En otras palabras, el Instituto propone el fortalecimiento de nuestro federalismo mediante la reconstrucción de los incentivos que antaño generaba el sistema electoral mexicano, en su versión original de 1917; concretamente, exigir que para mantener el registro como partido político nacional, se acredite precisamente esto, que se es un partido político nacional y no meramente regional o estatal. Para ello los partidos deben obtener dos por ciento de la votación en al menos dos terceras partes de las entidades federativas.

Y para tener derecho a diputados de representación proporcional, el Instituto sugiere que sólo lo tengan los partidos políticos que reciban el dos por ciento en por lo menos 200 distritos uninominales, en congruencia evolutiva con lo señalado por el artículo 54, fracción 1, de la Constitución.

Por cuanto a la Cámara de Senadores, y como ya se dijo, hacia 2015, el Instituto propone únicamente la supresión de los de III, o alternativamente, sustituirlos por los senadores de los gobiernos de los estados, utilizando la

fórmula empleada por la Constitución Federal de 1824, que guarda similitudes con la fórmula de elección del federalismo alemán de nuestros días. Tal proposición pretende facilitar la gobernación de un sistema federal en su fase ascendente y descendente, como se explica ampliamente en el documento del III.

Quinto punto. El presidente de la República propone reconocer las candidaturas independientes para todos los cargos de elección popular. Aquí se plantea una diferencia de fondo con la propuesta. El Instituto desaprobaba la candidatura independiente para el cargo de presidente de la República; en su proyecto de reformas propone crear un presidente con apoyos en el Congreso, no sólo del grupo parlamentario de su partido político, sino de otros más, de ser necesario. El nuevo arquetipo propuesto mira a la formación de coaliciones estables de gobierno, y hacia ese fin van dirigidas las propuestas presentadas a esta honorable Cámara de Senadores.

El diagnóstico casi unánime en el país es que desde 1997 el jefe del Poder Ejecutivo no ha tenido suficiente apoyo para gobernar eficazmente porque el partido en el gobierno no ha conseguido alcanzar la mayoría absoluta en las cámaras del Congreso de la Unión. Por mayoría de razón es el caso que un presidente de la República sin partido político que lo respalde sistemáticamente en las cámaras, simplemente no podría gobernar. Ello puede ocurrir por la candidatura de un ciudadano sin partido político que se presente a la elección y gane la Presidencia de la República.²

Además, el II propone instrumentos para que el presidente gobierne con eficacia, pero sujeto a controles del Congreso. El primer control del presidente en el Congreso es el que se ejerce al interior de su propio partido político. La candidatura independiente anularía este primer control.

Sexto punto. El presidente de la República propone el reconocimiento de la iniciativa legislativa ciudadana.

El III encuentra coincidencia con la propuesta para reconocer a los ciudadanos la potestad de iniciar leyes, más aún, propone el reconocimiento de la iniciativa constitucional ciudadana, sujeta a un conjunto de condiciones. La diferencia, en todo caso, se encuentra en que el Instituto sugiere que para el cálculo del número de firmas de respaldo necesarias para una iniciativa ciudadana, se considere la votación nacional emitida en la última elección, y no el padrón electoral. La fórmula propuesta por el presidente hace cargar a

² Un escenario de un presidente sin apoyo en las cámaras, lo llevaría a tratar de convencer o de forzar al Poder Legislativo, de avasallarlo. Por ello resulta tanto más cuestionable la afirmativa here que propone el presidente para la iniciativa preferente, tanto legal como constitucional.

los ciudadanos con las cifras del abstencionismo, cuestión que, por ejemplo, no se solicita a los partidos políticos nacionales para conservar su registro como tales.

Una segunda diferencia es que, consecuente con el principio federal, el II) ha sugerido requerir una cierta distribución territorial de las firmas de apoyo a las iniciativas constitucionales ciudadanas, que no se contempla en el documento del jefe del Poder Ejecutivo.

Por último, habría que destacar que sería inútil la iniciativa legislativa constitucional ciudadana si no se obligara a que dichas iniciativas por mandato de ley fueran votadas a favor o en contra en comisiones del Congreso en un plazo razonable.

Séptimo punto. El presidente propone otorgar potestad de iniciativa de ley a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La posibilidad de reconocer derecho de iniciativa de ley a la Corte no se discutió expresamente en el III), pero de su documento se desprende que la reelección de los legisladores y la construcción del servicio civil de carrera de apoyo parlamentario que se propuso quizá podría atenuar la preocupación que está en la base de la propuesta de otorgarle a la Corte el derecho de iniciar leyes.

Octavo punto. El presidente de la República propone el reconocimiento de la iniciativa legislativa preferente para un número determinado de iniciativas que presente el Ejecutivo.

En este tema existe coincidencia con la propuesta general del presidente, pero no en la forma y efectos que pretende otorgarle a esta figura. La iniciativa legislativa preferente en el derecho comparado es un instrumento que se le otorga al presidente para que ciertas iniciativas suyas se estudien, discutan y voten en el Congreso con un procedimiento legislativo abreviado. Es un procedimiento que obliga al estudio, discusión y dictamen en comisiones de las iniciativas del presidente en un plazo relativamente corto, y a su inmediata votación en el pleno. Sin embargo, el presidente Calderón propone una variación de esta figura que no encuentra eco en el documento elaborado por el II).

Felipe Calderón sugiere que, en caso de que el Congreso no cumpla con el tiempo estipulado en el procedimiento legislativo abreviado, se tenga como aprobada la iniciativa de ley presentada por el jefe del Ejecutivo. Esta última propuesta no es comparada por el Instituto.

El presidente Calderón propone también el reconocimiento del referéndum constitucional, propuesta que es compartida por el II). Pero el presiden-

te sugiere dos cuestiones con las cuales no se está de acuerdo en el Instituto. La primera es que el presidente pueda proponer por vía de iniciativa preferente una reforma constitucional para su votación directa por el pueblo; por contraste a su propuesta, la del Instituto sugiere que el presidente en ningún caso pueda convocar al pueblo a un referéndum.

El referéndum en manos de un presidente es un instrumento que la experiencia pasada y de nuestros días en otros países, apunta a que puede ser utilizado para disminuir a los poderes que lo controlan en el diseño de una democracia representativa con separación de poderes, esto es, el referéndum le permitiría al presidente someter a los poderes Legislativo y Judicial mediante la apelación directa al pueblo.

La segunda cuestión no compartida por el Instituto de la propuesta sobre el referéndum del presidente Calderón es que en ésta basta con que el jefe del Ejecutivo prefiera utilizar la iniciativa preferente para que no se convoque a las legislaturas de los estados a participar en el proceso de reforma constitucional.

De prosperar, tal propuesta vulneraría una de las garantías básicas sobre las que reposa el sistema federal. Por contraste, el Instituto propone dos modalidades de referéndum: el obligatorio y el potestativo, en las cuales se ha cuidado escrupulosamente la organización federal de nuestra República y evitado los peligros de un presidencialismo plebiscitario.

Una última diferencia con la propuesta de referéndum del presidente Calderón es la base de cálculo para la participación popular en el referéndum. El presidente utiliza el padrón electoral, mientras que el Instituto utiliza las cifras de la última votación emitida en una elección nacional.

Noveno y último punto. El presidente de la República propone la reconducción del presupuesto y el reconocimiento expreso del veto parcial o total contra las decisiones presupuestarias del Poder Legislativo.

Al respecto, existe coincidencia con el trabajo del III, de implantar la reconducción presupuestal en nuestro sistema de gobierno.

En la cuestión de la procedencia del veto parcial o total en materia de presupuesto, se coincide también con el presidente pero a través de técnicas jurídicas significativamente diferentes. El Instituto propone elevar el presupuesto a estatus de ley, que deje de ser considerado un acto administrativo. Al orogarle sin ambigüedades el carácter de ley se habilitaría la procedencia del veto total o parcial al presupuesto, como quiere el presidente Calderón, pero habría otras implicaciones importantes igualmente positivas, no consideradas por el presidente.

La primera es que ello permitiría un control más eficaz sobre el destino y ejercicio del presupuesto al tiempo en que es ejercido, ya que el Poder Ejecutivo no podría modificar unilateralmente el aprobado por el Poder Legislativo, en tanto que es una ley. Además, 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 control.

La hora de la ciudadanía

Miguel Carbonell Sánchez*

Discutir sobre la reforma del Estado es preguntarnos sobre la manera en que queremos procesar el pluralismo político y social que, en buena hora, ha venido a instalarse en México en los últimos años. La reforma del Estado debe ser vista como un ejercicio que ha de desarrollarse –si me permiten el uso de la figura– a través de ondas concéntricas, movimientos de cambio que se van expandiendo poco a poco para abarcar espacios cada vez más amplios. La idea es generar un proceso de sinergias, de modo que las primeras reformas vayan empujando a las demás. Por eso resulta indispensable tener un adecuado arreglo institucional para las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Hay que tener buenos órganos de decisión, a través de disposiciones que incentiven el acuerdo y no las diferencias; que permitan gobernar generando consensos y privilegiando un debate público robusto, abierto y desinhibido (recuperando las insuperables palabras del gran juez William Brennan en la sentencia *New York Times vs Sullivan*).

Una iniciativa sobre reforma del Estado debe valorarse tanto por lo que dice, como por lo que excluye; tanto por lo que aporta, como por lo que aparta del debate. En este sentido, la agenda de reforma del Estado no debe ser solamente la agenda de los partidos políticos o del gobierno en turno, debe ser la agenda de la ciudadanía, columna vertebral de todo Estado democrático.

Destaco cuatro temas que no deben quedar fuera de la discusión bajo ningún concepto, desde mi punto de vista.

1. La reelección de legisladores. Originalmente, la Constitución de 1917 no prohibía la reelección inmediata de legisladores. No fue sino hasta 1933 cuando se incorporó la prohibición que hoy figura en los artículos 59, por

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

cuanto respecta a los legisladores federales, y 116, por lo que hace a los legisladores locales.

En la doctrina hay un asentado consenso acerca de la necesidad de repensar esta limitación para poder ir dando pasos hacia el modelo seguido por la mayor parte de los países democráticos del mundo.¹ Lo que se tiene que discutir es si la reelección legislativa, que desde luego apoya en todo su alcance, debe tener límites, y las modalidades de la elección; por ejemplo, convendría preguntarse si se podrían reelegir por la vía plurinominal quienes fueron originalmente electos de esa forma, o tendrían que competir por un escaño a través del principio de mayoría relativa.

2. Rarificación del gabinete. ¿Deben los funcionarios más importantes del gabinete presidencial pasar por algún tipo de filtro? ¿Debe intervenir en esos nombramientos el Congreso de la Unión? Recordemos que los secretarios del despacho no solamente ejercen funciones de la mayor importancia, sino que también manejan cuantiosos recursos presupuestarios. La valoración sobre su idoneidad y sobre su capacidad profesional, ¿la debe hacer el presidente solamente o es mejor arreglo institucional si se involucra, por ejemplo, al Senado?

3. Tamaño del Congreso. En los años recientes, por distintas causas que valdría la pena indagar en otro momento, se ha instalado en México una corriente de opinión en el sentido de que nuestro Congreso de la Unión es muy grande. La opinión pública sostiene esta idea en términos generales, con algunas importantes y brillantes excepciones, como la de Lorenzo Córdoba.² La idea de reducir las cámaras aparece planteada en la iniciativa del presidente de la República y merece ser tomada en cuenta. Ahora bien, la discusión se debe centrar en dos aspectos: uno, ¿qué tanto debe reducirse el Congreso? ¿Queremos un Congreso con menos integrantes, cuántos menos? Dos, la reducción, ¿cómo debe afectar a las formas de elección de los legisladores? Es decir, ¿se deben reducir los legisladores plurinominales? ¿Se debe replantear el esquema de la lista nacional en el Senado? ¿Se debe avanzar hacia una mayor proporcionalidad?

4. Suplencia presidencial. Desde hace años la doctrina ha venido destacando, particularmente en varios ensayos escritos por Diego Valadés, el

¹ La referencia obligada sigue siendo el espléndido libro de Fernando E. Dvorak (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, vce / Cámara de Diputados, México, 2003.

² Véase el argumento, siempre inteligente, de Lorenzo Córdoba en "El tamaño del Congreso", <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/47037.html>.

foco rojo que tenemos en México respecto de la suplencia del presidente en caso de su falta absoluta.³ El problema es que ninguna norma jurídica prevé alguna hipótesis de suplencia inmediata, sino que la Constitución faculta al Congreso para nombrar a quien deba hacerse cargo del Poder Ejecutivo en caso de falta del presidente. Esa ausencia de regulación es una bomba de tiempo y puede poner al país en aprietos. Debería ser objeto de atención del Congreso a fin de desactivar el riesgo. La solución pasa por designar una prelación de sustitutos automáticos del presidente, que debe comenzar, creo, por el secretario de Gobernación.

Los cuatro temas que acabo de enunciar son solamente una muestra de lo mucho que hay por discutir. Lo importante es que el proceso detone una discusión de alcances nacionales, a partir de la cual se pueda fortalecer la democracia mexicana, que en tantos aspectos sigue siendo tan débil y precaria.

Ahora bien, respecto de la iniciativa presentada por el presidente Calderón el 15 de diciembre del año pasado, de forma breve destaco algunas preocupaciones, que por supuesto ameritarán un mayor argumento en otra ocasión.

Uno, me preocupa la complicada fórmula que propone para la integración del Senado. Creo que el elector, contrariamente a lo que propone el presidente, debe tener frente a sí la boleta electoral más simple posible. La propuesta presentada por el presidente complica las cosas sin resolver a la vez nada fundamental.

Dos, me preocupa que se cierre el acceso a ofertas partidistas minoritarias a través de la elevación del umbral para mantener el registro de los partidos políticos. Necesitamos más y mejores jugadores en el terreno, no menos; hay que oxigenar el escenario político, no asfixiarlo.

Tres, me preocupa el veto parcial de las leyes que propone el presidente, cuando en un plazo de veinte días de acontecida la observación de la ley por el Ejecutivo, no exista una votación en el Congreso, porque en ese momento, la ley vetada u observada puede ser publicada, si es que no hay una manifestación del Congreso que rebase el veto a través de las dos terceras partes. Y esto se propone también, en la iniciativa del 15 de diciembre, respecto de la Ley de Ingresos, lo que me parece todavía más peligroso.

Cuatro, me preocupa, y mucho, que se pretenda legislar al margen del Congreso. No estoy de acuerdo en que la iniciativa preferente pueda devenir

³ La referencia obligada es el texto de Diego Valadés, "La sustitución presidencial en México y en derecho comparado", en Miguel Carbonell (comp.), *Derecho constitucional. Memoria del Congreso Internacional de Cultura y Sistemas Jurídicos Comparados*, III USAM, México, 2004.

en nueva ley que no ha sido discutida ni votada por los representantes populares. ¿Qué pasaría si el presidente mandara bajo esa lógica una nueva Ley del IRS o del ISS? ¿Qué legitimidad tendrían una nueva Ley Federal del Trabajo o Ley de Amparo promulgadas sin debate parlamentario?

La afirmativa ficta que se propone crea problemas graves de calidad deliberativa y dispara en el centro de la capacidad del Congreso, para constituirse como el foro de la representación nacional. Legislar al margen del parlamento no debe ocurrir en ninguna democracia robusta. Lo mismo se aplica, incluso con mayor razón, a las reformas constitucionales.

La idea de matizar ese riesgo a través del referéndum puede ser un guiño efectivo para la opinión pública, pero debemos reconocer, responsablemente, los enormes peligros que puede conllevar en gobiernos con liderazgos mesiánicos o carismáticos, de tal suerte que se salten al Congreso y apelen directamente al pueblo. Esto puede prefigurar un asalto popular al Congreso orquestado desde el Ejecutivo, y por ningún motivo debe ser aprobado.

Más adelante, posiblemente en otro periodo de sesiones, estimo que deberán ser otros los temas que se incluyan en la agenda. Por ejemplo, la sociedad civil organizada y algunos académicos hemos venido reclamando, desde hace ya algún tiempo, una reforma a fondo del capítulo de derechos fundamentales de la Constitución. El actual desorden de esa parte de nuestra Carta Magna, lo anticuadas que resultan algunas de sus disposiciones y la falta de orientación moderna en general, son elementos que aconsejan que se proceda a una cirugía mayor. Ojalá que sea la siguiente etapa del debate.

Otro tema importante que habrá que abordar en algún momento no muy lejano, se refiere al modelo de federalismo que queremos para México, que tiene que ver, desde luego, con la forma de gobierno. Hay algunos elementos que parecen sugerir la conveniencia de caminar hacia otro modelo de federalismo ensayando fórmulas que pudieran parecerse al federalismo cooperativo, tipo Alemania, o el llamado federalismo asimétrico, como está diseñado en la Constitución española de 1978, desde luego con las debidas reservas del caso. La compleja gobernabilidad de un país plural y muy extenso como México requiere un arreglo federalista más moderno.

Y para terminar, una reflexión general. Eficacia en el gobierno y profundización democrática no son conceptos opuestos; por el contrario, solamente habrá acción política efectiva en la medida en que sea respaldada sobre sólidas bases democráticas, deliberativas y, por supuesto, jurídicas.

Conquiera, resulta alentador que entre el presidente de la República y los principales partidos con representación parlamentaria se haya iniciado un

diálogo serio, de altura, para aportar soluciones y propuestas a un tema que interesa de manera fundamental a la ciudadanía.

Sin embargo, la reforma del Estado es demasiado importante como para dejarla en manos solamente de los políticos. La sociedad civil, los medios de comunicación y los académicos tenemos también una responsabilidad. Se trata de definir la forma en que queremos que trabajen quienes nos gobiernan. El objetivo final es robustecer el proceso de asentamiento y maduración de una democracia como la mexicana, que todavía es sumamente frágil.

Hagamos de la reforma del Estado una oportunidad para sumar y no para dividir; un espacio de diálogo para la generosidad y la imaginación, no para la mezquindad y el cálculo cortoplacista. Depende de todos que comience a sonar, de una vez y para siempre, la hora de la ciudadanía. Necesitamos políticos que sepan leer el presente y avizorar el futuro. Necesitamos ciudadanos de tiempo completo que aporten, debatan y argumenten. Necesitamos volver a la política con mayúsculas.

Democracia y equilibrio entre poderes

Lorenzo Córdova Vianello*

Premisa conceptual

Uno de los asuntos centrales de las democracias constitucionales es el que se refiere a la relación que media entre las ramas legislativa y ejecutiva del Estado. Es cierto que con el advenimiento de las democracias constitucionales, el Poder Judicial, y más concretamente el órgano de control de la constitucionalidad (es decir, de verificación de que ningún poder vulnere los principios y las disposiciones establecidos en la Constitución), vino a cumplir un papel central en el funcionamiento del poder público, pero la esencia democrática del Estado constitucional radica en primer término en el equilibrio que existe entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Por lo anterior, la democratización de los regímenes políticos ha pasado por la redefinición del papel y el peso que Legislativo y Ejecutivo tienen en una sociedad y por la afirmación de que el primero (que es el que concentra la capacidad de decisión política) no puede congregarse en una sola persona. La lucha contra los autoritarismos ha pasado inevitablemente por una reivindicación del Poder Legislativo como el espacio democrático por excelencia, en la medida en que es el único donde puede representarse la pluralidad política de una sociedad, y por un reforzamiento de sus atribuciones.

La historia del constitucionalismo moderno se ha enfocado, por otra parte, en acotar toda concentración de poder, incluso del poder democrático de la mayoría en el Parlamento, y ha hecho esencia del Estado la división de poderes y el principio de controles y contrapesos recíprocos entre las diversas ramas del Estado, con la finalidad específica de conseguir un equilibrio en el ejercicio del poder político e impedir abusos. Sin embargo, la idea de equilibrar el poder no obvia el hecho de que en la arquitectura institucional

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

de las democracias constitucionales el Poder Legislativo (que, insisto, es el único en que la pluralidad política de la sociedad puede estar representada) tiene una preeminencia lógica, jurídica y democrático-representativa frente al Poder Ejecutivo. De esa preeminencia por supuesto no debe concluirse que el Poder Legislativo sea soberano y pueda actuar sin límites. Por ello las democracias constitucionales parten de la necesidad de un control de la constitucionalidad de la actuación legislativa, así como de una serie de facultades en manos del Ejecutivo que buscan contrapesar, que no subordinar, al Legislativo con una serie de mecanismos de control.

La reforma del Estado y el cambio político

El modelo político emanado de la Revolución Mexicana se articuló en torno de una inusitada concentración de poder en manos del presidente de la República. Fue un régimen en el que tanto el diseño constitucional, como el sistema político fundado en la presencia omniabarcante de un partido hegemónico, propiciaban una peculiar concentración de poder en el Ejecutivo.

El profundo cambio político en nuestro país, que pasó por el reconocimiento del pluralismo, la multiplicación del mismo y la colonización por distintas fuerzas políticas de las instituciones representativas del Estado, propició en los hechos que desaparecieran muchas de las facultades metaconstitucionales del Ejecutivo de las que hablaba Jorge Carpizo en su libro de finales de los años setenta. Las elecciones competidas, la alternancia, los gobiernos divididos, la ausencia de mayorías parlamentarias predefinidas, la necesidad de generar consensos para tomar decisiones, son todas situaciones cotidianas que definen la realidad política de hoy.

Lo anterior ha supuesto dos cosas: en primer término, la necesidad de revisar el diseño institucional del Estado y en segundo, tratar de encontrar mecanismos que permitan enfrentar los retos que inevitablemente impone la nueva realidad política en términos de la capacidad de gobernar al Estado mexicano.

El esquema constitucional que rigió durante mucho tiempo, en sus grandes líneas, sobre todo en lo que hace a la relación entre Legislativo y Ejecutivo, sigue existiendo. Fue diseñado para responder de manera funcional al régimen autoritario que se consolidó a lo largo del siglo pasado, y ahora, luego del proceso de transformación democrática, resulta disfuncional. La compleja realidad político-democrática de nuestros días nos está demostrando que el diseño del Estado no está sirviendo para proporcionar los canales institucionales para que las diferencias se procesen.

Lo anterior presenta una paradoja. Seguimos teniendo una serie de facultades no democráticas en manos del Ejecutivo, como el monopolio de la acción penal o que sea árbitro de las relaciones laborales, y que han sido fuente constante de conflictos políticos, pero a la vez tenemos una Presidencia débil para sostener una relación eficaz y respetuosa de la potestad parlamentaria, que le permita no obstante construir y articular consensos.

Pero también es cierto, y éste es el problema del diseño constitucional, que no existe ningún estímulo institucional para alentar a los actores políticos a construir esas mayorías que generen una corresponsabilidad —sobre todo de las oposiciones— en la conducción del Estado.

Un sistema democrático requiere una serie de equilibrios institucionales que favorezcan la gobernabilidad del régimen político. En el pasado la gobernabilidad pasaba por la capacidad de control y de subordinación de la Presidencia sobre el resto de los actores. Como producto del cambio político, la gobernabilidad del Estado pasa en cambio por la capacidad, hoy muy limitada, de generar consensos. El diseño mismo del Estado, lejos de propiciar esos acuerdos, contiene fuertes alicientes para la no colaboración y el obstruccionismo.

Si bien es cierto que no se ha desarrollado una gran capacidad para alcanzar consensos y que buena parte de la clase política es más proclive al enfrentamiento que al acuerdo, también es cierto que el diseño de las instituciones y su funcionamiento no estimula ni alimenta esa vocación de generación del consenso en un contexto de pluralismo político y de gobiernos divididos. Por eso es indispensable replantearse cuál debe ser la relación institucional que medie entre el Legislativo y el Ejecutivo para propiciar una mejor interacción política para la generación de esos consensos y, por ende, de gobernabilidad.

Lo anterior debe hacerse sin caer en la tentación de mermar la calidad democrática del sistema político, pues en un contexto como el descrito resulta casi natural la tendencia a proponer soluciones encaminadas hacia el fortalecimiento simple y llano de la capacidad del Ejecutivo, erosionando en consecuencia los controles democráticos y constitucionales que son propios de la división de poderes.

La iniciativa de reforma política del presidente Calderón

Las reflexiones anteriores me parecen que justifican la pertinencia de que el Ejecutivo haya planteado una propuesta de modificaciones al régimen político y, en particular, al vínculo institucional que media entre el Congreso y el presidente. Sin embargo, desde mi punto de vista la iniciativa

presentada por el presidente Calderón adolece de una serie de problemas generales.

En primer lugar, la propuesta parece estar inspirada en la idea de que la culpa de que hoy no exista una gobernabilidad adecuada es en gran medida, si no es que primordialmente, del Legislativo.

En segundo lugar, me parece que la propuesta es insuficiente porque carece de integralidad en su concepción y manifiesta, aunque esto es legítimo sin duda, una perspectiva de parte. La iniciativa olvida que tanto las relaciones institucionales entre el Legislativo y el Ejecutivo, como los controles que entre ellos ejercen para generar gobernabilidad, deben ser recíprocos. Se propone, para decirlo de otro modo, una serie de medidas encaminadas a fortalecer los mecanismos de control y contrapeso del Ejecutivo y de la ciudadanía frente al Congreso, pero se olvida cualquier tipo de control y contrapeso de éste respecto del Ejecutivo. En ese sentido, me parece que la iniciativa debe ser sujeta a un ejercicio de integración y de complementación.

Paso ahora a algunos de los puntos sobre los que se nos ha convocado a reflexionar, y que son la parte del equilibrio de poderes.

El primer punto se refiere a los nuevos sujetos legitimados para presentar iniciativas legislativas. De entrada, hay que decir que abrir el espectro de los sujetos capacitados para proponer iniciativas de ley es positivo, en la medida en que tiende a multiplicar los espacios para incidir en las propuestas que habrán de considerarse como decisiones colectivas. En concreto, la iniciativa ciudadana, cuyos detalles no me detengo a explicar, me parece positiva. Sin olvidar el hecho de que los sujetos hoy legitimados para presentar leyes son representantes populares, el que se abra la posibilidad de que un grupo de ciudadanos presente iniciativas significa de alguna manera democratizar esta facultad y no supone en modo alguno la suplantación de la capacidad de decidir políticamente, que sigue siendo prerrogativa del Congreso de la Unión en el plano federal. Es, desde este punto de vista, una oportunidad de enriquecer el trabajo del Congreso.

Por otra parte, la propuesta del presidente Calderón plantea también el reconocimiento de la capacidad de la Suprema Corte para presentar iniciativas en el ámbito de su competencia. Es un planteamiento polémico pero desde mi punto de vista positivo, y dicho sea de paso, valdría la pena extender dicha capacidad a otros órganos del Estado, particularmente los denominados órganos autónomos, como el INE, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, o incluso el Banco de México, en sus respectivos ámbitos de actuación.

Recientemente se objetó la pertinencia de la propuesta, por dos razones fundamentalmente. En primer lugar, porque, a diferencia de otros órganos públicos, en el diseño constitucional actual la Suprema Corte es el órgano de control de la constitucionalidad de las leyes, y por ende podría darse el caso de que las iniciativas que presentara terminaran por ser impugnadas ante ella misma; en ese sentido, la presentación de una iniciativa por el máximo tribunal supondría de alguna manera prejuzgar sobre asuntos que podrían llegar a ser objeto de su revisión jurisdiccional. En segundo lugar, porque otorgar a la SCJN la capacidad de presentar iniciativas supone un desgaste político y un eventual enfrentamiento con otro poder, el Legislativo, en caso de que la iniciativa no prospere.³ Pero a estas objeciones prefiero dedicar la segunda ronda, porque muy probablemente Miguel Carbonell las recogerá.

Por lo que hace a la iniciativa preferente, vale la pena señalar, como lo hace por cierta la propuesta, que esta modalidad de presentación de iniciativas por el Ejecutivo existe en otros países (entre ellos, Alemania, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Nicaragua y Paraguay); también hay que decir que las modalidades con las que se establece constituyen un muy variado y diverso abanico. La propuesta del presidente, por cierto, es una de las más radicales. Se plantea un límite en cuanto al número y momento de presentación de las iniciativas (hasta dos y al inicio del primer período de sesiones). Además, se concede al Congreso un plazo fatal para dictaminar y votar la iniciativa en ambas cámaras en sentido afirmativo o negativo, con o sin modificaciones, antes de que concluya el primer período ordinario de sesiones. Y en caso de no ocurrir ello, se tendrá por aprobada, en afirmativa ficta.

Si se trata de una reforma constitucional, en caso de transcurrir el plazo mencionado, no opera esa especie de afirmativa ficta, sino que deberá convocarse inmediatamente a un referéndum (salvo reformas relativas a las materias electoral, fiscal, presupuestaria, de seguridad nacional y a las fuerzas armadas), con una modalidad muy específica, que ya ha sido comentada aquí por mi colega Daniel Barceló.

Desde mi punto de vista, la figura de la iniciativa preferente en general puede ser un útil instrumento para incidir en la gobernabilidad del país, al permitir pronunciamientos específicos del Congreso sobre una materia que el gobierno considere prioritaria. Me parece positiva, aunque los términos en

³ Ambos casos fueron sugeridos por Ana Laura Magaloni, "Árbitros y jugadores", *Reforma*, 16 de enero de 2010.

que la ha presentado el presidente Calderón sin duda deberían matizarse, en aras de mantener un razonable y democrático equilibrio entre poderes.

En primer lugar, no está claro por qué deberían presentarse las iniciativas preferentes sólo una vez al año, al inicio del primer periodo ordinario de sesiones. En los países que han adoptado esta figura, esa restricción temporal no existe. Creo que podría pensarse en abrir la puerta para que este tipo de iniciativa se presentara en varios momentos.

En segundo lugar, la temporalidad fatal es, a mi juicio, excesiva. Hay temas que por su complejidad, más aún tratándose de reformas constitucionales, pueden requerir una discusión y consensos que no es posible forjar en un solo periodo ordinario de sesiones, y menos tratándose del primer periodo ordinario que, no hay que olvidarlo, es aquel en que se glosa el informe de gobierno presentado por el Ejecutivo y además se tienen que aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos. Se trata del periodo, si bien más largo, en el que *a priori* está más saturada la agenda del Congreso.

Es cierto que muchos países establecen una temporalidad incluso menor para que sus parlamentos discutan y voten las iniciativas preferentes (como Ecuador o Paraguay, que otorgan treinta días), pero también lo es que en otros países la calidad de preferente no supone una restricción temporal para el Legislativo, sino sólo que se le debe dar un tratamiento prioritario a la iniciativa, como es el caso de Alemania, Brasil o Colombia.

En tercer lugar, la aprobación ficta me parece profundamente antidemocrática —y en esto coincido con lo que han señalado Barceló y Carbonell—, pues convierte *de facto* al Ejecutivo en legislador y conlleva la autocrática figura de la legislación por decreto. La razón de una iniciativa preferente no puede ser que el Ejecutivo suplante al Legislativo en caso de lentitud o inactividad; para eso hay otros mecanismos democráticos de rendición de cuentas. Creo que habría que apostar más bien por la obligación que otras constituciones, como la alemana, la brasileña o la colombiana, les imponen a sus congresos, de dar prioridad a ciertos asuntos indicados por el Ejecutivo.

Finalmente, creo que aunque la iniciativa preferente puede tener efectos beneficiosos en la gobernabilidad, debería existir un mecanismo de contrapeso a favor del Congreso, de manera que sea éste el que determine, tal vez por una votación calificada, que una iniciativa indicada como preferente por el presidente no debe tener tal carácter; esto ocurrió en Brasil, Chile y Colombia.

Por lo que hace a las iniciativas de reforma constitucional presentadas como preferentes por el Ejecutivo, en las que la propuesta del presidente

Calderón recurre a un referéndum en caso de inactividad del Congreso, vale la pena anotar, además de lo señalado en esta mesa, dos cosas. Primero, no convocar el referéndum hasta el primer domingo de julio del año siguiente al que se presente la iniciativa, implica que ésta pueda ser aprobada o rechazada por el consenso popular hasta después de un año, un tiempo excesivo, pensando en el carácter prioritario que se supone tienen estas iniciativas.

Y en segundo lugar, el referéndum como un excepcional mecanismo de democracia directa —y subrayo lo excepcional que deben tener estos mecanismos en las democracias constitucionales— debería ser analizado en su pertinencia de manera integral y no sólo como una alternativa a la inactividad del Legislativo.

Por lo que hace a las observaciones del Ejecutivo al Presupuesto, la iniciativa del presidente retoma el sentido de un controvertido pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2005, donde con una mayoría exigua de seis ministros contra cinco, se consideró que el Ejecutivo puede efectivamente vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación, aun cuando solamente es competencia de la Cámara de Diputados. La iniciativa plantea llevar a la Constitución, simple y sencillamente, ese controvertido criterio de la Suprema Corte. Y aquí, a diferencia de los colegas del Instituto de Investigaciones Jurídicas, me parece que no sólo no es pertinente la propuesta del presidente Calderón, sino que además no fue pertinente la resolución de la Corte.

Desde mi punto de vista, existe una racionalidad política intrínseca en el hecho de que la facultad de observar las leyes no tenga aplicabilidad en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que, como decía, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. No hay que olvidar que este órgano —así lo dispone el artículo 51 de la Constitución— está integrado por representantes de la nación. No me parece casual que correspondiera a la nación, a través de sus representantes, determinar cómo se ejerce el presupuesto público, que se compone ya sea de impuestos pagados por integrantes de la nación, ya sea de ingresos que el Estado recaba de la explotación o la concesión de los recursos propiedad de la nación. Se trata, en este sentido, de una potestad soberana del órgano representativo de la nación, sobre la que el Ejecutivo no debería tener la última palabra o una capacidad de bloqueo. Afortunadamente, la Suprema Corte de Justicia no está integrada por dioses infalibles, y suele ocurrir que falle, en el sentido de equivocarse.

Por lo que hace a la reconducción presupuestal, no abundo mucho, la iniciativa del III, ya expuesta por Daniel Barceló, la aborda de manera amplia.

Me parece que debe aprobarse, aunque tal vez valga la pena ponderar o matizar la posibilidad que plantea el presidente de reconducir algunos aspectos neurálgicos, cruciales, del Presupuesto de Egresos de la Federación, y que en todo caso no debe excluirse la posibilidad de un pronunciamiento expreso del órgano legislativo.

Hago una referencia muy breve a la idea de la publicación parcial de las leyes, que también está contenida en la iniciativa del presidente. Hoy, sobra decirlo, no está permitida la publicación parcial de una ley que ha sido observada en parte por el presidente, y me parece que es pertinente que en algunos casos particulares se permita la publicación de leyes que han sido objetadas solamente en parte. Pero también es cierto, y aquí el peligro que ya advertía Miguel Carbonell, que de aceptarse lisa y llanamente el punto, puede abrirse la puerta a que la publicación parcial llegue a desnaturalizarse. No debe olvidarse, y no voy a decirles el a b c de su tarea cotidiana, que la tarea de los legisladores es compleja, y que al discutir y aprobar una iniciativa se toma en cuenta una integralidad de aspectos. El que se publique parcialmente una ley puede dar como resultado la vigencia de normas incompletas, y por ello eventualmente incongruentes e inoperantes, en el mejor de los casos, cuando no incluso contrarias a su intención original. Me hago cargo del sentido de la propuesta del presidente Calderón y lo entiendo, pero creo que para evitar los riesgos que acabo de señalar, antes de publicar parcialmente una ley, el Ejecutivo debería obligatoriamente consultar al Congreso y obtener su anuencia para que los puntos no objetados fueran promulgados y publicados en el Diario Oficial.

Para terminar

La iniciativa de reforma política del presidente Calderón seguramente constituirá el eje del debate sobre la reforma del Estado en los próximos meses y, por lo tanto, deberá ser analizada con detenimiento para ponderar los pros y los contras del decálogo de modificaciones que propone.

Como hemos señalado, la iniciativa no constituye un planteamiento integral que revise en clave democrática el vínculo que media entre los dos poderes electivos del Estado, vínculo que es complejo y que no puede simplificarse sin introducir graves distorsiones. Es necesario un diseño constitucional moderno y efectivo que incentive la generación de consensos, la corresponsabilidad de los actores políticos y los poderes del Estado, y a fin de cuentas, gobernabilidad. Pero no perdamos de vista que la gobernabilidad no debe traducirse en una merma de la calidad democrática del régimen

político. La democratización fue la gran apuesta de la sociedad mexicana en el último tramo del siglo pasado, y aunque hoy el desafío es establecer condiciones que permitan gobernar la democracia, hay que tener presentes los asideros y principios sin los cuales ésta simplemente se desnaturaliza.

En ese contexto, son entendibles y casi naturales las pulsiones por reforzar al Ejecutivo, pero la responsabilidad democrática impone la existencia de controles y vínculos en su actuación por parte del Congreso y del Poder Judicial, que están ausentes en la iniciativa presidencial. Hacia allí tendrá que caminar el Congreso para redefinir democráticamente la relación entre los poderes. En todo caso, la iniciativa del presidente Calderón constituye un documento que puede servir de pretexto para discutir qué Estado queremos y necesitamos de cara al futuro.

Consideraciones sobre la reforma del Estado y la iniciativa presidencial

Diego Valadés Ríos*

Debo hacer una prevención general. Hace años, entre las muchas lecciones que recibí de ilustres maestros, hubo una que hice mía para siempre. Me dijo: "Nunca calles por respeto lo que respetuosamente puedas decir", y en esos términos procederé.

En México tenemos una sociedad moderna regida por un Estado arcaico. Esta contradicción se paga con pobreza, injusticia y violencia. A lo largo de las dos últimas décadas se ha insistido, sin éxito, en la reforma del Estado. El diferimiento sistemático tuvo la ventaja relativa de facilitar a los gobernantes el ejercicio concentrado del poder, pero implicó la desventaja de acumular tensiones que hoy privan al sistema mexicano de medios para discutir y adoptar políticas de Estado, para generar liderazgos democráticos y para satisfacer las demandas sociales de bienestar, seguridad y desarrollo. Perpetuar esta situación es alimentar el escepticismo colectivo y consolidar la medianía generalizada que impera.

Las instituciones no mueren, pero sí envejecen. La disyuntiva institucional de México es clara: reformarse o seguir decayendo. Nuestra institucionalidad letárgica produce anomia, porque hay falta de relación entre las expectativas sociales y la actuación efectiva de las instituciones.

Para recuperar la insitucionalidad existe una plétora de propuestas, algunas transformadas en iniciativas. La más conspicua por ahora es la presentada por el presidente de la República en diciembre pasado.

Dos aspectos de esta iniciativa resultan sorprendentes. Se trata de la primera propuesta de gran calado en esta materia, desde que comenzó la transición democrática en 1977, que se envía al Congreso sin acuerdo previo entre las fuerzas políticas. Después de tres décadas de experiencia en la construcción de consensos, se retornó al modelo autoritario. El segundo factor llama-

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

rivo consiste en la disfuncionalidad de las propuestas, desde la perspectiva de un Estado constitucional.

Ambas deficiencias pueden ser enmendadas por el Congreso. Por lo que respecta al primer problema, es posible convertir la iniciativa en el punto de partida de un acuerdo, mostrando así el talante democrático de los legisladores y de los partidos. En cuanto a la segunda cuestión, también es viable reorientar los objetivos de la reforma hacia metas democráticas y, algo que suele olvidarse, republicanas.

La cuestión política de nuestro tiempo tiene como ejes las libertades públicas y las responsabilidades políticas. Las primeras se traducen, entre otros aspectos, en los medios que garantizan la emisión libre, autónoma, secreta, informada, periódica y eficaz del sufragio. En este caso, la libertad significa ausencia de coacción física para emitir el voto y la autonomía se traduce en ausencia de coacción psicológica para condicionar las preferencias electorales de los ciudadanos. Este último aspecto está inconcluso.

A su vez, las responsabilidades políticas son las que identifican a los sistemas democráticos contemporáneos. La irresponsabilidad política de los gobernantes denota un ejercicio patrimonial del poder. Las libertades democráticas de un sistema electoral pueden ser aprovechadas, en estas condiciones, para conferir legitimidad a los gobernantes autoritarios.

El fenómeno de la irresponsabilidad política de los gobernantes, otrora muy extendido, es excepcional en el constitucionalismo actual. En una relación de tres grupos de países, que corresponden a los veinte más poblados, a los veinte más extendidos en el orden territorial y a los veinte más ricos del orbe, sólo nueve carecen de instrumentos de responsabilidad política: Arabia Saudita, Bangladesh, China, Etiopía, Indonesia, Libia, Mongolia, Sudán y México. Si practicamos la comparación entre los 35 países de América, esos instrumentos faltan sólo en Cuba y en México. La iniciativa presidencial pasa por alto esas circunstancias, y de aprobarse en sus términos, México seguiría ocupando un llamativo lugar entre los sistemas constitucionales más rezagados del planeta en esta materia.

En cuanto al equilibrio entre los órganos del poder, resulta relevante la propuesta sobre la reducción del tamaño del Congreso. Al examinarla deben valorarse dos cuestiones: los costos de transacción, referidos a la concertación de acuerdos, y los costos de representación, referidos al número y a la calidad de quienes resulten elegidos.

Las restricciones para la representación van en detrimento del número de corrientes políticas que participan en la toma de decisiones. La máxima

posibilidad de alcanzar acuerdos en una organización o en una comunidad se logra cuando la decisión la toma uno, y la mínima, cuando la toman todos. En cambio, la máxima participación se consigue cuando intervienen todos, y la mínima, cuando lo hace uno. Se trata, por consiguiente, de vectores que se combinan de manera inversa. Si lo que se privilegia es el acuerdo, una reforma es a favor de los gobernantes; si lo que se privilegia es la representación, una reforma es a favor de los gobernados. Puede aditarse, empero, que los acuerdos también contribuyen al bienestar de los gobernados, pero esto es cierto sólo cuando los gobernantes son responsables de sus decisiones ante los órganos de representación y cuando la representación es democrática.

Por otra parte, la función de los órganos representativos no es sólo alcanzar acuerdos; la función más relevante de los sistemas representativos contemporáneos es ejercer controles políticos, y el poder está mejor controlado cuando el órgano facultado para ese menester es lo más plural posible.

También debe tenerse presente que en ningún congreso o parlamento las decisiones se discuten en sesiones plenarias: cada grupo parlamentario debate internamente sus opciones y asume luego posiciones colectivas. La negociación posterior se produce en comités integrados por los representantes de esos grupos. La afirmación presidencial de que el menor número de legisladores facilita los acuerdos sólo será convincente para quienes desconozcan los procedimientos parlamentarios.

Otra forma de reforzar el predominio del presidente consiste en asociar la segunda vuelta de la elección presidencial con la configuración del Congreso. Se pretende que los umbrales de control político sean análogos a los que estuvieron presentes en el periodo de la hegemonía de un partido. Así como en 1933 se suprimió la reelección de legisladores para evitar la implosión del partido dominante en gestación, ahora se buscan los instrumentos de sujeción congresual a través de la mecánica electoral y propagandística. Con el mecanismo propuesto se propiciaría que los dos candidatos presidenciales que disputaran la segunda vuelta contribuyeran en forma decisiva a la integración del Congreso, con lo cual se construiría el predominio bipartidista en el sistema representativo.

Se argumenta que con la reelección los legisladores se someterán al escrutinio de los electores, pero se omite que, si bien hay electores que dividen su voto, los estudios de sociología electoral demuestran que los candidatos presidenciales tienen una poderosa influencia sobre la ciudadanía, sobre todo cuando consiguen que las opciones se polaricen entre sólo dos contrincantes. Las imágenes y los temas sobresalientes en una campaña sexenal estarían cen-

trados en las dos figuras que comendieran por la titularidad del poder más concentrado: la Presidencia. Esta lucha difuminaría la presunta evaluación del comportamiento de los diputados y de los senadores que aspiraran a la reelección.

La primera vuelta presidencial atomizaría el voto en múltiples partidos; la segunda lo concentraría sólo en dos. El sistema representativo quedaría demeritado y se correría el riesgo de trasladar las tensiones políticas de la asamblea a la calle. Lejos de fortalecer la vida institucional, se le añadirían obstáculos. En lugar de promover equilibrios constructivos entre los órganos del poder, se busca debilitar al sistema representativo.

Hay una interacción directa entre la reducción del Congreso y la disminución de los partidos que el presidente promueve. Se robustecerían los liderazgos hegemónicos en los partidos que intervinieran en la segunda vuelta para la elección presidencial y se rezagarían los partidos ausentes de ese proceso. Si a esto se sumara la elevación del porcentaje requerido para conservar el registro de los partidos, se tendría un estrechamiento de las opciones para los electores. Aquí habría que hacer consideraciones de sociología, más que de política y de derecho, porque además de comprimir la participación política de las corrientes existentes en cada partido, los militantes y los simpatizantes de los partidos que desaparecieran tampoco encontrarían cabida fácil en las organizaciones que subsistirían, y tendrían muy pocos estímulos para fundar otras nuevas.

¿Cómo se escogió la cifra mágica propuesta? ¿Por qué se estimó que es mejor reducir en cien el número de diputados, y no en 75 o en 150, por ejemplo? ¿Se hizo algún estudio que se mantiene en secreto? ¿O no se hizo estudio alguno? Ambas cosas serían desconcertantes.

No es sensato que cuestiones como ésta sean objeto de propuestas hechas a la ligera; suponer que nadie advertiría las trampas que encierra, y exponer al país a una regresión autoritaria, no abona a favor de la iniciativa presidencial.

La reforma promueve la concentración del poder y su ejercicio irresponsable. Es un diseño para reforzar el autoritarismo en México y para adicionar obstáculos al equilibrio y a la cooperación entre los órganos del poder.

En términos generales, las constituciones contienen normas que confieren facultades, normas que imponen deberes y normas de organización de las instituciones. 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 aún más inquietante consiste en que no habría límites para que el presidente vetara las obligaciones y promulgara sólo las facultades gubernamentales. Imagínese, por ejemplo, que el presidente hubiera vetado, en todo o en parte, el artículo 50 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, que entre otras cosas, establece limitaciones para que participen familiares de las personas que ocupan cargos públicos o que dispongan de información privilegiada.¹

Para entender el sentido y el alcance de una reforma constitucional, hay que contestar al menos las siguientes preguntas:

En cuanto a los gobernados, ¿ampliarán sus derechos? ¿Habrá más garantías para esos derechos? ¿Mejorarán su bienestar?

Y en cuanto a los gobernantes, ¿tendrán más facultades? ¿Aumentará su ámbito de discrecionalidad? ¿Tendrán más responsabilidades políticas?

En el caso de las propuestas hechas por el presidente, es posible responder como sigue.

Por lo que atañe a los gobernados: la reelección de los legisladores ampliaría las facultades de los electores en materia de control sobre los elegidos, si no estuviera asociada a las restricciones del sistema representativo y a la segunda vuelta en la elección presidencial.

La iniciativa ciudadana es sólo un paliativo para justificar las restricciones impuestas a los partidos y el privilegio de las iniciativas preferentes del

¹ A manera de ilustración, véanse algunas fracciones del referido concepto:

Artículo 50. Las dependencias y entidades se abstendrán de recibir proposiciones o adjudicar contrato alguno en las materias a que se refiere esta Ley, con las personas siguientes:

I. Aquéllas en que el servidor público que intervenga en cualquier etapa del procedimiento de contratación tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllas de las que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o sus parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte durante los dos años previos a la fecha de celebración del procedimiento de contratación de que se trate;

II. Las que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien, las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría de la Función Pública;

IX. Las que hayan utilizado información privilegiada, proporcionada indebidamente por servidores públicos o sus familiares (por parentesco consanguíneo y por afinidad hasta el cuarto grado, o civil);

XII. Las que contraten servicios de asesoría, consultoría y apoyo de cualquier tipo de personas en materia de contrataciones gubernamentales, si se comprueba que todo o parte de las contraprestaciones pagadas al prestador del servicio, a su vez, son recibidas por servidores públicos por sí o por interpósita persona, con independencia de que quienes las reciben tengan o no relación con la contratación.

presidente. Si se pensara de otra manera, habría que garantizar el trámite parlamentario de la iniciativa popular, cosa que no se propone.

Por otra parte, la experiencia indica que cuando hay receptividad, los legisladores hacen suyas las propuestas ciudadanas. Recuérdense, por ejemplo, las importantes reformas en materia de transparencia impulsadas por el Grupo Oaxaca en 2001. En cambio, la propuesta de reformas presentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en ese mismo año sigue sin recibir atención. Ahora se plantea darle derecho de iniciativa a la Corte. En los estados ya tienen esa facultad los tribunales superiores, y así sucede también en varios sistemas constitucionales extranjeros. Aunque es una reforma aceptable, su importancia en relación con las necesidades de actualización institucional es minúscula.

Las candidaturas independientes aparentan ampliar los derechos de los ciudadanos, pero en realidad encubrirían las elevadas posibilidades de manipulación electoral, los recursos oscuros en las elecciones, la creciente intervención de los grupos con poder financiero, el desprestigio de los partidos políticos y la menor capacidad del Congreso en el control político sobre el gobierno. Además de los candidatos de los partidos, podría haberlos con el apoyo subrepticio de organizaciones delictivas, de gobiernos extranjeros o de caciques convertidos en grandes electores, por ejemplo.

En lo que respecta a los gobernados, la reducción del Congreso y los obstáculos para los partidos con menor votación representarían una limitación para el sistema representativo y auspiciarían una mayor concentración del poder.

Lo mismo sucedería con las facultades conferidas al presidente mediante la iniciativa preferente y el veto parcial, sin la contrapartida de alguna forma, siquiera tenue, de control político.

Como se puede apreciar, la iniciativa en apariencia favorece a los gobernados, pero oculta muchos mecanismos propiciatorios de un autoritarismo reforzado. En su larga exposición de motivos y en las normas propuestas, el presidente no hizo una sola alusión a la responsabilidad política de los gobernantes. La intangibilidad de los titulares del poder corresponde a la tradición del absolutismo europeo, o sea, es una pervivencia del poder arcaico. Lejos de enmendar este anacronismo ajeno a una república moderna, la iniciativa tiende a vigorizarlo.

Ni siquiera la idea de ratificar al gabinete aparece en la iniciativa presidencial. La ratificación, por otra parte, es apenas una forma discreta de acercamiento a la responsabilidad política. Ratificar y otorgar confianza no son

lo mismo, porque la ratificación no es revocable y la confianza, sí. La ratificación, vigente en los sistemas presidenciales desde su origen, en 1787, ha sido soslayada de manera sistemática entre nosotros. Sin que se pueda decir que su adopción significaría un gran avance, sería preferible a la discrecionalidad presidencial imperante, que auspicia un régimen de amigos incompatible con la idea de República.

Comparativamente con el resto de América, somos una democracia embrionaria confinada en lo electoral y con algunos matices de avance, como la transparencia, cuya adopción se produjo en el sexenio anterior.

En cambio, si extendemos el cotejo a otros sistemas constitucionales, encontraremos instituciones democráticas y republicanas bien implantadas en países africanos, asiáticos y europeos que hace veinte años o menos vivían en la dictadura. A pesar de la adversidad, incluso Irak cuenta hoy con un sistema constitucional mejor equilibrado que el mexicano.

La idea de que es conveniente debilitar a un órgano del Estado para vigorizar a otro, parte de una perspectiva errónea en cuanto a la unidad del poder político. No existen los poderes acotados; se puede limitar al conjunto de los órganos del poder para que se extienda el ámbito de libertades y de potestades de los gobernados, pero no es posible ampliar las facultades de un órgano a expensas de otro sin generar deformaciones en el funcionamiento de las instituciones. El éxito de un sistema consiste en equilibrar las atribuciones de cada órgano.

Una democracia alcanza su consolidación y la preserva cuando en el diseño y en los ajustes constantes de las instituciones se tiene presente que no hay arreglos perfectos; que todo beneficio tiene costos; que los mejores resultados se obtienen por la vía de los incentivos para colaborar y no de las inhibiciones para actuar; que los aspectos más nocivos del poder son la arbitrariedad, la discrecionalidad y la irresponsabilidad, y que el mejor diseño institucional posible es el que hace que todos los órganos del poder entren en sinergia.

Quiero hacer una precisión final. En esta intervención me he referido a los problemas del equilibrio del poder en el ámbito federal. Sin embargo, en el actual proceso de discusión se está pasando por alto que ese equilibrio no concierne sólo a la forma como se relacionen entre sí el gobierno y el Congreso de la Unión. La ausencia de un partido hegemónico nacional ha trasladado un enorme poder de decisión a los gobernadores, quienes ya no ocultan su control sobre los aparatos políticos en sus respectivas entidades. El neocaciquismo es una realidad en ascenso.

La renovación institucional que se promueva debe tener alcance nacio-

nal, no sólo federal; de otra manera, se estará fomentando que la concentración del poder en los estados siga creciendo y se convierta en una amenaza impune para las libertades públicas en el país, como ya se ha visto en algunos estados. El solo hecho de que este problema no sea debatido, es bastante sintomático.

La democracia mexicana está a medio camino, pero nadie se llame a engaño: sus adversarios son muchos, y son poderosos. Hace diez años se tuvo la oportunidad de construir una nueva constitucionalidad mediante una auténtica reforma del Estado; desde entonces, han sido muchas las oportunidades perdidas. Hoy los márgenes de esa reforma se han contraído, porque los intereses adversos se han ensanchado. Una buena muestra es la iniciativa presidencial de diciembre pasado. Si las respuestas se siguen difiriendo o si son tímidas y confusas, se podría llevar a la Constitución a los límites de su vigencia y se propiciaría una nueva corriente que exigiera su sustitución. El reformismo sólo es viable cuando es oportuno.

Jaime II de Inglaterra, Luis XVI de Francia y Nicolás II de Rusia aceptaron las reformas cuando ya era demasiado tarde. Porfirio Díaz olvidó en 1910 lo que había ofrecido en 1908. Así les fue. Hay indicios de que nuestros dirigentes políticos están entendiendo el calendario histórico de México. Ojalá que así sea.

Réplica

Daniel Barceló Rojas

No ha habido diferencias de fondo entre nosotros, como se ha podido ver. Quisiera destacar que el Instituto de Investigaciones Jurídicas propone una cuestión que está absolutamente ausente en la propuesta presidencial, que es precisamente la exigencia de mecanismos de responsabilidad política sobre el Poder Ejecutivo.

El presidente ha propuesto uno muy importante, que es la reelección para el Poder Legislativo; sin embargo, omite lo otro, lo obvio en un sistema presidencial, que tiene que ver con el Poder Ejecutivo. Nosotros hemos propuesto fortalecer el control de las cámaras del Congreso, en comisiones, pero un control permanente en el momento en que se está ejerciendo el presupuesto y se están llevando a cabo los programas, de tal manera que se tenga un seguimiento individual de cada uno de los miembros del gabinete, y que si son fallidas las políticas públicas o incompetentes los funcionarios que las impulsan, el Congreso pueda exhortar al presidente a removerlos.

La otra cuestión, también importante en el documento del Instituto, son los puntos de inducción que se generan para crear coaliciones de gobierno. Es importante que nuestro sistema pluripartidista pueda tener coherencia en el seno del Congreso, para armar programas compartidos de gobierno entre dos o más formaciones políticas. De ahí que veamos que la ratificación del gabinete o la aprobación de un programa de gobierno compartido pueden ser dos puntos importantes de inducción, a partir de la aprobación, por las cámaras del Congreso, del Plan Nacional de Desarrollo, específicamente el programa de gobierno.

Por último, coincido desde luego con lo dicho por el doctor Valadés y el

resto de mis colegas, que es una preocupación del IJ de la UNAM: que la reforma del Estado no se quede nada más en la discusión en el ámbito federal, sino que la llevemos a los estados de la República. Habría que pensar una estrategia, si no hay voluntad en los estados para hacer su propia reforma política, quizás a través de reformas a la Constitución federal.

Miguel Carbonell Sánchez

Ocho puntos, muy rápidamente. Uno, tengo claro que la iniciativa de ley para la Suprema Corte es una propuesta negativa, no es menor ni intrascendente. No va a haber un solo juez de distrito en este país que se atreva a declarar la inconstitucionalidad de una ley que provenga de la iniciativa de la Suprema Corte, porque todo juez de distrito sabe que su carrera judicial y su promoción dependen de eso. Por tanto, no estoy a favor en modo alguno. Sí, desde luego, de la iniciativa popular, que me parece un elemento no solamente para dinamizar el procedimiento legislativo, sino para involucrar a la ciudadanía en temas de interés común.

Dos, decía al principio que una iniciativa de reforma del Estado se debe juzgar tanto por lo que dice como por lo que no dice. Y creo que hay un hueco enorme, ya lo dijo Daniel Barceló, en la iniciativa del 15 de diciembre, que es todo lo que tiene ver con el control parlamentario: el equilibrio de los poderes, la posibilidad de llamar a cuentas al Poder Ejecutivo. No hay una propuesta para darle mayor dinamismo y mayor presencia al informe presidencial. No hay nada que tenga que ver con el mejoramiento de las comparecencias de funcionarios públicos. Si se comparan las comparecencias de México con las de otros países, se ve que en realidad sirven para poco, por decirlo suavemente. No hay nada respecto de preguntas parlamentarias, no hay nada respecto de moción de censura, no hay nada en el tema de responsabilidades de funcionarios públicos.

Tres, ¿qué pasa si no se aprueba la cuenta pública? Hoy, nada. ¿Debería pasar algo? Yo creo que sí, que no puede ser un ejercicio nada más imaginativo de la Cámara de Diputados, y en esto hay que tener muy claras dos partes: una es la tarea técnica de auditoría, que en términos del artículo 79 lleva a cabo un órgano especializado; y otra es una valoración política que hace un órgano, igualmente político, que es la Cámara de Diputados, cuando aprueba o no aprueba la cuenta pública. Y son dos vías de exigencia de responsabilidad, en un caso administrativa y penal, y en otro caso de responsabilidad política, que pueden y deben ser robustecidas.

Cuatro. ¿qué hacemos con el Ministerio Público? Es uno de los dos temas que no estuvieron presentes en la discusión, que se llevó a cabo en primer término en este Senado, respecto de la reforma penal de 2008. El modelo de acusación en el proceso penal que hoy tenemos está anclado en el pasado. Es un modelo que ha probado y sigue probando cada día su ineficacia. El otro tema que se olvidó, pero daría para otro foro, es la reforma del amparo. Tenemos procesos, tenemos juicios orales en primera y segunda instancia, y tenemos un juicio de amparo que no ha sido modificado. Es un problema que simplemente apunto.

Cinco. ¿qué hacemos con los órganos constitucionales autónomos? Vale la pena repensarlo. Tenemos un verdadero desorden en los modelos, en el lugar de enunciación, en la forma de construcción de la autonomía constitucional del IFE, del Banco de México, del INEGI, de la CNDH.

Seis. Conectado con responsabilidades, el modelo de juicio político. Estoy por la idea de caminar hacia la figura de la moción de censura, una valoración política respecto de la idoneidad en el desempeño de altos funcionarios. Y también creo que hay que caminar hacia un modelo distinto de la llamada declaración de procedencia, conocida coloquialmente como desafuero. El sistema que hoy tenemos en el Título Cuarto simplemente no es creíble. Tenemos que caminar hacia un sistema de desafuero técnico, estrictamente jurídico, probablemente, como dice el maestro Fix Zamudio, judicializado.

Siete, la sistematicidad en el cambio. Lo que peor resultado podría dar es el cambio que venimos haciendo desde hace quince años, a cuentagotas. Una reformita aquí, un pequeño retoque por allá, maquillaje de este lado. Necesitamos sistematicidad. Si el cambio va a ser efectivo, si es de fondo y no meramente cosmético, necesitamos darle un rumbo cierto, buscar una absoluta congruencia entre las distintas partes de la reforma.

Y por último, desde luego que no aspiramos, al menos no es mi caso, a la reforma perfecta. Aspiramos a la reforma posible. Pero dentro de lo posible aspiramos a una reforma que consolide una democracia robusta para México. Aspiramos a una normalización democrática, a una limpieza del cuerpo esclerotizado de la estructura del Estado mexicano. Necesitamos imaginación y necesitamos entereza. En otras palabras, necesitamos mujeres y hombres de Estado, no mujeres y hombres que se dedican sólo a la pequeña política de cada día.

Lorenzo Córdova V.

Quisiera hacer un primer comentario volviendo al punto del referéndum, aunque no ha sido motivo de objeción en la mesa, y de las eventuales medidas autoritarias que ya han sido señaladas. Tal como ha sido planteado en la iniciativa presidencial, el referéndum es un mecanismo subsidiario frente a la inactividad del Legislativo y limitado a las iniciativas preferentes en materia constitucional. Creo que hay que pensar en una revisión de los mecanismos de democracia directa y en una incorporación al régimen constitucional mexicano, pero bajo una serie de premisas, y la primera es la discusión de esos mecanismos y su eventual incorporación desde una perspectiva responsable. La democracia directa puede ser la vía por la que, sin adecuados controles, se nos cuele una peligrosísima deriva autoritaria. No todo puede ser sometido a mecanismos plebiscitarios, y la iniciativa presidencial no hace distinción. Incluye cualquier iniciativa de reforma constitucional declarada preferente, salvo algunos temas que señala, pero hay otros que son sumamente delicados. Si no se cuenta con el tratamiento legislativo diligente del Congreso, pasará directamente sin mayor control y sin mayor preámbulo a la consulta popular. Insisto, no todo puede ser sometido a la consulta del soberano, como se le llama.

Dos, no puede ocurrir esto sin la existencia de ciertos mecanismos previos de control de constitucionalidad, como los hay en distintos países, donde las cortes constitucionales tienen que pronunciarse antes del sometimiento de ciertos temas a consulta pública.

Y tres, creo que nunca debe permitirse el llamado al referéndum directamente por el Ejecutivo sin un visto bueno, sin una ponderación, sin una mediación del Legislativo.

Paso a la parte del minidebate que estamos sosteniendo Miguel Carbonell y yo a propósito de la Suprema Corte de Justicia. Me hago cargo del problema que señala Miguel y de otras objeciones que han planteado sobre este punto colegas respetadísimos, que además de la objeción que mencionaba Miguel a propósito de cómo un juez de distrito se negaría a aplicar una ley que ha sido propuesta por la Suprema Corte de Justicia, se refieren a su inconveniencia política, por la confrontación que se podría presentar entre la Corte y el Congreso a propósito de iniciativas que la primera presentara, y además el hecho de que en nuestro diseño constitucional actual, al ser la Suprema Corte el órgano que conoce de las impugnaciones respecto de la inconstitucionalidad de una ley, sería inconveniente que el mismo órgano

fuera el que promoviera la iniciativa, porque esto supondría una expresión de juzgamiento sobre la constitucionalidad de la misma.

Yo diría entonces que pensemos en la creación de un tribunal constitucional, otro de los temas pendientes de discusión al que no entiendo por qué se le ha dado reiteradamente la vuelta. Éste es uno de los problemas que se presentan por el hecho de que el mismo órgano acabe concentrando la capacidad de casación, es decir, ser órgano supremo de casación, de revisión de las decisiones judiciales por un lado, y por otra parte, el controlador de la constitucionalidad de las leyes.

Pero además, Miguel, creo que en tu objeción me acabas dando la razón. Otro de los problemas de la reforma del Estado es el funcionamiento del Poder Judicial. Es cierto que prácticamente los jueces de distrito no tienen ninguna capacidad, digámoslo así, de crítica respecto de decisiones de la Suprema Corte de Justicia, si bien se supone que la carrera política de un juez de distrito no depende de la Suprema Corte, aunque en los hechos en buena medida una contravención o un conflicto con la Corte muy probablemente supondría el truncamiento de esta carrera.

No es el escenario ideal, pero creo que hay que pensar en la pertinencia de esta figura del tribunal constitucional. Cada vez que hay el conocimiento de una acción de inconstitucionalidad o de una controversia constitucional cuando el Legislativo es parte, hay una tensión entre la Corte y el Congreso; el hecho de que haya un prejuicio inicial no obsta para que en una eventual acción, alguno de los sujetos legitimados pueda presentar alegatos o argumentos que en todo caso tienen que ser ponderados por la propia Corte, y en el escenario ideal, no sé si en éste, es común que un órgano de control de constitucionalidad revise críticamente sus criterios y se desdiga, pero ése es un problema que tiene que ver con el Poder Judicial en su conjunto.

Me parece que repensar el Estado en clave democrática es complejo e inevitablemente debe pasar por una revisión integral, un diagnóstico integral y no un diagnóstico parcial. Insisto, la integralidad debe formar parte de una propuesta de revisión del Estado. Como ya han señalado en esta mesa, la iniciativa presidencial no se hace cargo de que el pensamiento democrático del Estado pasa por la redefinición de equilibrios entre los poderes; ésa es la clave de un sistema democrático, y el nuevo constitucionalismo latinoamericano, como lo han llamado algunos, precisamente olvida este punto clave.

Y los equilibrios y contrapesos entre los poderes en clave democrática

pasan por la existencia de controles y mecanismos de rendición de cuentas que, repito, no están contenidos en la iniciativa presidencial.

El diseño del Estado constitucional sigue siendo aquel que fue. Miguel Carbonell ha planteado dos puntos que no están contenidos en la iniciativa presidencial y de los cuales parecemos habernos olvidado, y que son algunos de aquellos que en el pasado fueron incorporados en la Constitución con una clara decisión de fortalecimiento del Poder Ejecutivo, pero que son disfuncionales en un contexto democrático. Me refiero al monopolio de la acción penal en manos del Ejecutivo, por un lado; y por el otro, a la justicia laboral y la capacidad inusitada del Ejecutivo para declarar de manera unilateral legal o no una huelga.

Los temas de la agenda del Estado son muchos y muy grandes. Creo que estos dos temas, lejos de favorecer el poder presidencial —claro que lo favorecen en clave autocrática—, lo perjudican porque generan espacios de enfrentamiento que no le convienen a nadie.

La reforma del Estado tiene que hacerse con una enorme responsabilidad. Le corresponde al órgano reformador de la Constitución hacerse cargo, me parece, de dos cosas. Primero, de la oportunidad y la necesidad del cambio. Los tiempos por venir van a ser políticamente muy complejos como para que puedan procesarse cambios constitucionales.

Dos, de una enorme responsabilidad política, en varios sentidos. Primero, la reforma del Estado tiene que hacerse en clave democrática. El boleto a la democracia no es sólo de ida, el boleto de regreso puede estar agazapado en múltiples actores sociales, públicos, pero sobre todo privados, que apuestan a una regresión autoritaria. Segundo, no se puede hacer mirando el interés particular. La principal objeción que se ha hecho a la presentación de la iniciativa en este año es que tenemos un calendario electoral nutrido. Pero los años por venir van a ser todavía más complicados en términos políticos. La reforma del Estado es una tarea de Estado, no de partido, hay que asumir que tiene que ser producto del consenso más generalizado, no del mayoritario. De lo que se trata, para decirlo en términos de Norberto Bobbio, es de definir las reglas del juego político en el futuro inmediato. Y eso no puede pasar por imposiciones, porque estaremos creando el peor de los mundos, generando nuevas instituciones que de entrada parten de la descalificación y de la falta de consenso de los actores políticos.

Diego Valadés Rios

Así como ocurre en los congresos, no crean ustedes que no ocurre también en la academia; los cuatro ponentes somos miembros del Instituto de Investigaciones Jurídicas y también ahí tenemos nuestra mesa de coordinación política. Por eso nuestras divergencias las expresamos más allá que acá.

En términos generales los cuatro coincidimos. Suele decirse que es muy difícil hablar para el último que interviene en una mesa, porque quienes lo antecedieron ya lo dijeron todo. En este caso, no es difícil hablar porque quienes me precedieron hablaron con enorme inteligencia e hicieron propuestas realmente brillantes. No voy a discrepar de ellos, en nuestras discusiones académicas tenemos matices en cuanto al abordamiento de los problemas, pero en términos generales estamos de acuerdo. Y fundamentalmente en este particular tema de la reforma del Estado.

Quiero dejar planteada una cuestión digna de reflexión. Estamos a sólo siete años del Centenario de la Constitución. ¿Qué le vamos a decir a la nación mexicana dirigentes políticos, dirigentes sociales, miembros de la academia, acerca de nuestra Constitución? ¿Que la dejamos envejecer?, ¿que es eso, un vejstorio, o que es una institución viva, generadora de consensos y que propicia la buena política, que es la que estimula la cohesión de la sociedad y el desarrollo generalizado? Creo que estamos a tiempo para iniciar los preparativos de ese Centenario de la Constitución y hacerlo con lo que los distinguidos legisladores mexicanos están previendo, una reforma importante.

En cuanto a la afirmación del doctor Carbonell sobre la organización sistemática de la reforma, sólo quiero recordar a ustedes que el catálogo de opciones para la reforma es amplísimo, que todos tenemos nuestras propuestas personales. A estas alturas el número de sugerencias para reformar la Constitución es merecedor de un amplio volumen, porque hay no menos de 300 o 400. Este exceso también es peligroso; alguna vez comentaba justamente con mis colegas, que si alguien afectado por una laringitis va a una farmacia, pide algo para remediar su mal y le dicen: "Aquí están estos siete antibióticos", y dice: "Pues vengán, me tomo los siete", esa persona no fallecerá por la laringitis, sino por el choque anafiláctico que le habrán producido los siete antibióticos distintos. Esto ¿qué significa?

Que se pueden generar sinergias constructivas, pero también se pueden generar interacciones negativas. Si no se cuidan estos aspectos y se introducen sin discriminación modificaciones que pueden respectivamente neutralizar sus efectos, o incluso resultar contraproducentes, la reforma será fallida.

El grave riesgo es que le mandaremos a la sociedad mexicana el escepticismo reiterado de que no podemos hacer instituciones buenas, y mandaremos el mensaje al extranjero, que muchos reiteran allá afuera, de que los mexicanos no estamos hechos para la democracia.

Creo que nuestro gran desafío como nación, como sociedad, como comunidad política, consistirá en que así como en 1977 iniciamos un proceso paulatino, la adecuación democrática del sistema electoral, en 2010 iniciemos un proceso paulatino pero seguro, bien definido, con metas y objetivos claros y evaluables, que nos conduzcan a una democracia constitucional consolidada.

4

Reelección inmediata de legisladores y municipales y segunda vuelta en elección presidencial

Moderador

senador Luis Maldonado Venegas

La reelección inmediata y la cuestión de la segunda vuelta presidencial

Jean-Claude Colliard*

Estoy un poco sorprendido sobre mi intervención de esta mañana, ya que el programa de nuestra mesa redonda trata sobre la reelección inmediata de legisladores y presidentes municipales, y la invitación del presidente Beltrones comprende también la segunda vuelta de la elección presidencial. Sin embargo, se debe dar prioridad a la norma especial sobre la norma general; por lo tanto, hablaré también de la segunda vuelta, sobre todo porque es una especialidad francesa y quizá sea útil para nuestra reflexión que les diga cuáles pienso que pueden ser las lecciones de nuestra experiencia. Además, estos dos elementos pueden estar relacionados y por eso quizá no es casualidad que aparezcan en el mismo proyecto de reforma constitucional, el cual me parece bastante coherente, aunque a veces haya escuchado lo contrario. Es lo que voy a intentar demostrar considerando estos dos puntos sucesivamente.

La reelección inmediata de los legisladores y equipos municipales

A priori es una cuestión muy sencilla: México es uno de los pocos países del mundo que prohíbe esta reelección inmediata; ya se mencionó que esta regla no existía en la Constitución de 1917, sino que fue agregada en 1933 en un contexto de partido muy dominante, incluso único. Tiene su grandeza, impregnada de virtud romana: cuando el legislador o el responsable municipal termina su mandato, regresa a sus ocupaciones de antes y vuelve a ser un ciudadano como los demás; la rueda da vueltas y la democracia es igualitaria. Así se evitan el caciquismo y la constitución de feudos personales. Sin em-

* Presidente de la Universidad París | Panthéon-Sorbonne.

bargo, si estos bellos principios son ya discutibles en la realidad, son sin duda menos oportunos en el marco de un multipartidismo verdadero.

El principio y la realidad

La no reelección inmediata tiene por resultado no tanto abandonar una función política, sino más bien cambiar de función: el que deja de ser gobernador se vuelve senador, el que ya no es diputado se convierte en gobernador, de tal manera que un mandato sucede a otro mientras el político en cuestión espera regresar al que considera más importante. Esta interpretación del principio no es sorprendente: desde Max Weber se sabe que el poder político consiste en el dominio de un territorio, y si se domina bien el propio, por ejemplo a través del control sobre el aparato local del partido, la selección del mandato político es secundaria a partir del momento en que se asegura una visibilidad política suficiente.

Es claro que el mandato de gobernador genera más poder que otros, pero no olvidemos que puede ser destituido por el presidente, lo que era bastante común en los tiempos del partido dominante, aunque ya no se observa mucho hoy en día, por razones que se conocen bien.

Me parece que esta no reelección tenía un sentido particular durante el periodo del partido dominante: era, en el fondo, la única posibilidad de manifestar una voluntad de cambio —o de responder a esta expectativa de los electores—, ya que todos los mandatos eran para el mismo partido. Pero los ciudadanos no tenían una impresión de inmovilismo porque las cabezas cambiaban. Además, este sistema aseguraba cierto dominio del partido y de su jefe, el presidente de la República, ya que había que quedar bien con el partido y su dirigencia, ser disciplinado, para obtener otro mandato y, al final de éste, ser nombrado para recuperar el mandato anterior y así sucesivamente. Las cosas son diferentes en el multipartidismo verdadero que México supo construir.

El contexto del multipartidismo

Aun cuando el multipartidismo sea una realidad en el ámbito nacional, se trata, en casi la totalidad de los estados, de un bipartidismo; para decir esto me baso en las bellas tesis que tuve la suerte de dirigir, de Mario Alberto Garza Castillo para el PRI y de Juan Alfonso Mejía López para el PAN. En este contexto la posibilidad de cambio, es decir de alternancia política, existe realmente y está en manos de los electores; además, el presidente de la República sólo domina, en el mejor de los casos, uno de los tres grandes partidos;

Incluso la existencia de pequeños partidos, para algunos cercanos a uno u otro partido grande, permite a quien es descartado por su partido continuar una carrera política. Así el sistema es mucho más fluido.

Entonces, la cuestión de la reelección inmediata se vuelve mucho más técnica: se mantienen algunas ventajas, como la circulación de las élites, la limitación del sentimiento de propiedad del mandato, pero aparecen también varios inconvenientes. Entre ellos, el hecho de que quienes son electos no deben rendir cuentas por el ejercicio de su mandato, la limitación de la competencia técnica, por ejemplo para los diputados, ya que tres años son pocos para adquirir un dominio perfecto de los procedimientos parlamentarios, y la limitación del libre albedrío del pueblo, que puede estar legítimamente apegado a tal o cual líder (¿quién se queja, por ejemplo, de que Edward Kennedy, que acaba de fallecer, haya conservado su puesto de senador durante 47 años?).

Se podría argumentar infinitamente sobre este balance de ventajas e inconvenientes; yo creo que en el contexto actual la no reelección tiene más inconvenientes que ventajas, y me parece que hay una cierta lógica en el paquete de las diez u once medidas propuestas por el presidente Calderón. Se propone sustituir cierto equilibrio que existe hoy entre el presidente y el Congreso, por otro, reforzando los poderes del presidente (son otras de las medidas del paquete), pero también reforzando el poder del Congreso a través de una mayor competencia de sus miembros, pues podrían quedarse doce años en funciones y adquirir así una sólida competencia técnica.

En cuanto a los presidentes municipales, la lógica es menos obvia, pero me parece correcto el argumento según el cual tres años son pocos para llevar a cabo los grandes proyectos de desarrollo necesarios en el mundo actual.

En Francia no había límite en el número de mandatos hasta la reforma constitucional del verano de 2008, en que el presidente Sarkozy insistió personalmente en que incluyera la imposibilidad de que el presidente de la República efectúe más de dos mandatos, o sea diez años. Pero para todos los otros mandatos no hay límite, hay alcaldes que llevan más de veinte años consecutivos en el puesto. Existen estudios estadísticos sobre las posibilidades de reelección de los alcaldes salientes, que muestran que cuando se aprecia a un alcalde, se le reelige fácilmente la primera vez, o sea después de seis años, e incluso después de dos mandatos, o sea doce años, pero una tercera reelección es más difícil, porque 18 años representan toda una generación de electores que no han conocido más que a la misma persona y acaban cansándose.

Lo que se propone en el proyecto presidencial es un límite de doce años, pero queda por saber si no es una propuesta a medias y si no sería mejor, en la medida en que la posibilidad de alternancia política ahora existe realmente, dejar libre al partido para que proponga al candidato y que los electores sean quienes decidan renovar su mandato o no. Quizá se tenga que ver ahí una medida de transición. Y como lo mencioné, este asunto está vinculado con la segunda vuelta presidencial, que es mi siguiente punto.

La segunda vuelta

Para mí éste es el punto más importante del paquete presidencial, porque creo que puede cambiar profundamente el funcionamiento del sistema político mexicano. Como lo recordó Jorge Alcócer, un cambio de ley electoral puede representar también un cambio de las instituciones políticas. Observemos Italia, por ejemplo, donde lo que llaman un poco apresuradamente "Segunda República" no procede de un cambio en el texto constitucional, porque no hubo tal, sino de un cambio de la ley electoral.

El efecto sobre la elección presidencial

En Francia todas las elecciones de sufragio directo son a dos vueltas, incluso las que tienen una lógica en parte proporcional, a tal grado que algunos colegas profesores de derecho ven allí un principio constitucional, en un momento en que el gobierno quiere cambiar a una vuelta el modo de escrutinio para las elecciones regionales y departamentales. Estamos haciendo las cosas al contrario de ustedes.

Como lo demostró mi maestro Maurice Duverger (no olvido que fue muy reconocido en México), un sistema de mayoría a dos vueltas es un poderoso factor de construcción del sistema de partidos, en la medida en que genera un indispensable sistema de alianzas. Eso desembocó en Francia en lo que calificó, en los años ochenta, como la "cuadrilla bipolar", o sea, cuatro partidos aliados dos por dos en una coalición de derecha y una coalición de izquierda, cada una integrada por dos grandes partidos únicamente para asegurar que el candidato de una u otra fuera ganador en la segunda vuelta.

La elección presidencial a dos vueltas existe desde 1962 en su principio y, desde 1965, en su primera aplicación, creó lo que llamamos el hecho de mayoría y la bipolarización. Como sólo hay dos candidatos en la segunda vuelta, lo cual es una regla planteada por la Constitución, hay forzadamente una mayoría de sufragios para el presidente electo. La definición de la ma-

yoría es sencillamente "aquellos que votaron por el presidente electo, por lo menos en la segunda vuelta", y la oposición son los demás, es decir, lo que constituye la división entre mayoría y oposición es la segunda vuelta de la elección presidencial. Y desde allí se establece lo que llamé la "transitividad mayoritaria": esta frontera va a transponerse a todas las elecciones, las legislativas, claro; sobre todo ahora que se realizan estructuralmente en el mes que sigue a la elección presidencial, pero también las elecciones regionales, departamentales e incluso municipales en todas las ciudades, cuando tienen cierta importancia (casi no hay excepciones arriba del umbral de diez mil habitantes).

¿Acaso será lo mismo para México? Sería imprudente de mi parte afirmarlo con certeza; sin embargo, creo que es inevitable que la segunda vuelta tenga consecuencias sobre las relaciones entre partidos, sobre todo en la situación delicada de tripartidismo que viven ahora: tres en la vida política es tan delicado como en la vida privada; dos es fácil —por lo menos en principio—; cuatro se las arreglan, dos por dos por ejemplo, pero tres es complicado.

En una elección presidencial a una vuelta cada uno de los tres grandes partidos puede esperar ganar, lo vimos la última vez en México, y las eventuales negociaciones se hacen con los pequeños partidos: hacer que se adhiera uno para incrementar su capital, incitar a otro a presentarse para reducir el capital de un competidor, en fin, existe todo un juego sutil. Desde este punto de vista, otra propuesta del paquete, la de subir el umbral de acceso para el registro a cuatro por ciento, no es del todo inocente... todo encaja.

En una elección a dos vueltas este problema no desaparece, ya que se necesitan maximizar las posibilidades de estar entre los dos primeros, pero con algo más: la cuestión decisiva del apoyo del tercer partido, el que fue distanciado y cuyo aporte muy probablemente será decisivo. Por lo tanto habrá negociaciones y, al respecto, me preocupa un poco cuando pienso que se han previsto seis semanas entre las dos vueltas, aunque haya dificultades técnicas obviamente, como lo mencionó ayer la presidenta María del Carmen Alanís. Nosotros tenemos dos semanas, lo que significa que todo está decidido en lo que se refiere a alianzas y adhesiones en cuatro o cinco días. Pero seis semanas causarían mucho aumento de promesas electorales y sorpresas. Me permito llamar su atención al respecto; así como sobre las consecuencias ulteriores.

El efecto sobre las elecciones legislativas

En el sistema que se propone, las elecciones legislativas tendrían lugar en el mismo día que la segunda vuelta de la elección presidencial, cuando se desconoce todavía quién fue electo presidente, mientras que en Francia suceden un mes después, así que las elecciones legislativas son claramente el enfrentamiento entre la mayoría presidencial que acaba de confirmarse y la oposición que se da por vencida. Sin embargo, la segunda vuelta presidencial cambia los datos de la batalla legislativa, ya que el 60 por ciento de los diputados sigue siendo electo por escrutinio de mayoría e incluso –todo encaja– aparece la idea de una reducción de los legisladores electos según principios proporcionales.

Imaginemos que los partidos A y B se hayan aliado para la segunda vuelta presidencial; el candidato eliminado pidió votar por aquel que quede en la contienda. No significa –no de inmediato por lo menos– que tengan un candidato común en una circunscripción legislativa, ya que, como lo hemos dicho, aún no se sabe quién es el presidente electo. Pero es obvio que los candidatos A y B no podrán oponerse totalmente entre sí, ya que apoyan al mismo candidato en la elección presidencial; tendrán que tratarse con consideración y resaltar los puntos de convergencia. Por consiguiente, habrá cierta forma de alianza, y tal vez de inmediato o un poco más tarde, en función del bipartidismo que persista en los estados, la idea de una prioridad para uno en una circunscripción a cambio de una prioridad para el otro en la circunscripción vecina o en otra circunscripción de un estado vecino... Después de todo, ¿por qué no? Tal vez ayude a tener una mayoría estable en el Congreso; es una buena pregunta, legítima y bien planteada.

Y allí está el vínculo que veo con la reelección inmediata de los legisladores. De hecho, si la segunda vuelta presidencial produjo el acercamiento de A y B que mencioné para las elecciones legislativas, el diputado electo en las condiciones de tal acercamiento no está determinado de la misma manera en su actitud en el Congreso según esté o no en condiciones de ser reelecto. Si no lo es tres años más tarde, le importa poco que esta proto-coalicción A-B, esta eventual mayoría congresista, funcione bien, ya que tres años después no tendrá que rendir cuentas ni justificar la legitimidad de esta alianza. Si puede ser reelecto, querrá naturalmente serlo y le será mucho más fácil lograrlo en nombre de la misma alianza A-B que en nombre de una nueva alianza A-C por ejemplo, para lo cual tendría que explicar a los electores por qué cambio de opinión y no se mantuvo en la línea política en la que se había comprometido tres años antes.

Pero para llegar a eso, su actitud en el Congreso debió mostrar que esta alianza A-B era justificada, o sea que él haya apoyado, incluso con modificaciones, los proyectos legislativos de esta mayoría determinada por la segunda vuelta de la elección presidencial. La reelección inmediata sirve por lo tanto como un fuerte elemento para mantener la coalición inicial en el momento de las elecciones intermedias y para los años siguientes, y al mismo tiempo para conservar durante toda la duración del mandato presidencial la coalición de la mayoría fabricada más o menos explícitamente en el momento de la segunda vuelta de la elección presidencial.

Me parece que esas son las implicaciones de las medidas que van a debatir. Por supuesto no pretendí decirles lo que va a suceder en México si esta reforma es aprobada, pero creo útil señalarles, de acuerdo con la experiencia francesa, que la segunda vuelta no es únicamente la consagración de la legitimidad mayoritaria del presidente, lo que ya es algo bueno. Es también una coacción fuerte, en el sentido de la mayoría, sobre el sistema de partidos. Los dejo juzgar si es deseable o no.

Notas sobre la reforma política en curso

Mauricio Merino*

A mí también, cuando me invitaron a participar, me pidieron que me concentrara en la reelección inmediata de legisladores y de integrantes de los ayuntamientos, de manera que ocuparé la mayor parte del tiempo hablando de ello en particular, y si hubiera tiempo, quizá haría algún comentario adicional sobre la segunda vuelta, que ha sido incorporada a la discusión de la mesa.

De entrada me gustaría hacer notar que aunque para este seminario se están presentando en una sola frase —me parece además sensato que se haga así, vinculada la idea de la reelección con los cargos públicos más cercanos a la sociedad, que son los de legislador e integrantes de los ayuntamientos—, en realidad estamos ante dos propuestas muy distintas, con voces, argumentos y énfasis muy diferentes.

Si bien los legisladores y los miembros de los ayuntamientos (presidentes municipales, síndicos y regidores) tienen en común el hecho de ejercer puestos públicos muy cercanos a la sociedad, con una enorme influencia en el devenir de las comunidades y los pueblos del país, y por lo tanto se pueden identificar como políticos locales de una manera clara, lo cierto es que la naturaleza de las funciones de estos dos cargos, el legislativo y el de municipios, los separa con absoluta claridad, especialmente en el caso de los presidentes municipales, que llevan a cabo tareas ejecutivas y encabezan uno de los tres niveles de gobierno reconocidos plenamente por nuestra Constitución Política.

De manera que me parece que sería muy pertinente, ya de entrada, insistir, distinguir entre la reelección de legisladores y la de los integrantes de los ayuntamientos; sin embargo, los argumentos que eventualmente pueden esgrimirse para abogar por la reelección de los legisladores, a veces se toman

* Profesor, investigador y director de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

prestados para la reelección de los presidentes municipales, cuando se trata de realidades políticas muy distintas. Creo que ayudaría mucho, incluso para no contaminar innecesariamente el debate que está en curso, tratar de separar las discusiones. Excepción, creo yo, por un punto, que es el que me gustaría subrayar de manera muy especial: me refiero a la rendición de cuentas a la que deberían someterse legisladores y municipales, de cara a la sociedad, con información completa, veraz y verificable, antes de aspirar a seguir ocupando el mismo puesto público.

Desde mi punto de vista, la idea de la reelección, si no está claramente asociada a la idea de la rendición de cuentas frente a los electores, pierde buena parte de su contenido sustantivo y se puede convertir en una trampa para justificar actividades de poder, incluso de consolidación de oligarquías locales que, más que beneficiar, vendrían a dañar el territorio de la política local desde una perspectiva estrictamente democrática.

Creo que hablar de la rendición de cuentas —que no está como tema dentro de la reforma política y por lo tanto debo abordarla de manera lateral— resulta, por lo tanto, absolutamente fundamental para el futuro de ésta o de cualquier otra reforma, y para el futuro y la eficacia de los gobiernos mexicanos en sus tres niveles. Nos permitiría, por otra parte, insistir en que México hasta ahora no sólo no se ha planteado un sistema de rendición de cuentas completo, sin que desde luego no tiene uno en este momento.

No sabemos y no podemos saber, como ciudadanos, como electores, con absoluta certidumbre cómo están cumpliendo sus responsabilidades públicas de manera individual y de manera inequívoca los legisladores; no sabemos realmente cómo están cumpliendo con sus funciones los integrantes de nuestros gobiernos municipales. Esa carencia me parece sustantiva para esta reforma o para cualquier discusión que se tenga en el futuro sobre el destino del gobierno mexicano.

Si la primera virtud de la reelección, tal como ha sido presentada en la reforma propuesta por el presidente Calderón y en otras iniciativas que forman parte del paquete que ahora estamos abordando, ha de consistir —dicen los especialistas— en producir incentivos para premiar o castigar una gestión legislativa o una gestión de gobierno a través del sistema electoral, y ha de favorecer además la ruptura del monopolio mal entendido de las dirigencias de los partidos en la designación de candidatos, y ha de abrir a la sociedad la posibilidad de juzgar con libertad el desempeño de quienes la representan, es decir, si dejar que sea el pueblo el que decida con libertad si alguien ha de seguir adelante es la virtud más importante de la propuesta de reelección, esa

virtud pierde buena parte de su fuerza si no tenemos información para juzgar el desempeño de legisladores y de funcionarios municipales.

Dicho coloquialmente, si no puedo saber qué hacen, cuánto gastan, cómo trabajan y sobre todo qué resultados están produciendo mis representantes, al final de su mandato tendré prácticamente la misma información que sobre cualquier otro candidato que se presente por primera vez, es decir, tendré la información que me provean los partidos políticos a través de sus campañas y la información genérica sobre esta o aquella Legislatura, y sobre este o aquel gobierno local, pero no sobre el candidato específico que se estará presentando a las elecciones.

Quienes desde hace años han venido defendiendo la relevancia de impulsar la reelección —me refiero a la legislativa en particular—, han dicho que, aun sin tener un sistema completo de rendición de cuentas, la reelección, sobre todo de los diputados, podría contribuir a modificar la relación entre los poderes y ayudaría seguramente —dicen— a modificar los vínculos entre los legisladores y las dirigencias de los partidos, cargando la balanza hacia los ciudadanos.

Se dice que gracias a la búsqueda del voto popular, gracias a la cercanía con los electores, podrían modificarse ya de entrada las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, y entre las propias bancadas de la Cámara de Diputados, y eventualmente también de la de Senadores.

Creo que los defensores de la reelección legislativa —dejo de lado por ahora la de los alcaldes y regidores— tienen razón al advertir que la posibilidad sola de reelegirse inyectaría incentivos para que algunos diputados busquen una mayor cercanía con sus electores y busquen medios de negociación con el Ejecutivo para tratar de mantenerse en su puesto. Dicen esos analistas que tendrían razones para ser mejores gestores de los problemas de sus distritos, incluso para presentarse ante los ciudadanos con mayor frecuencia que actualmente. Y tal vez, hasta para distanciarse de sus dirigencias partidarias en elecciones clave, rompiendo así el mandato imperativo de sus propios partidos en favor de mejores acuerdos nacionales.

En suma, dicen que se acercarán más a la gente y serán más responsables con su puesto ante la posibilidad de hacer una carrera legislativa de largo aliento que, en el mejor de los casos, solamente dependería de su propio desempeño.

De otro lado, también se ha dicho que las dirigencias partidarias acabarían favoreciendo, quizá, esa conducta de los legisladores, con el ánimo de asegurar triunfos futuros en las elecciones gracias a los éxitos indivi-

duales de cada legislador, a su cercanía con los electores potenciales de cada uno de los distritos y a sus vínculos con las comunidades a las que representan.

Por lo demás, ninguna de esas virtudes tendría viabilidad —se dice— sin la reelección legislativa inmediata. Y por el contrario, el *status quo* —se añade— alejaría cada vez más a los legisladores de los ciudadanos, consolidaría las prácticas de mandato imperativo (y la disciplina estricta y rígida entre las bancadas) y el control y la negociación de las candidaturas, como se ha dicho varias veces, a espaldas de la sociedad.

En efecto, todos esos argumentos son válidos. La reelección legislativa puede ser, sin duda, un elemento refrescante para el régimen político y una oportunidad adicional para que si sean los electores los que decidan quiénes han de seguir en sus puestos legislativos y quiénes no. Sin embargo, ese mismo método, llevado hasta sus últimas consecuencias, sin tener como respaldo un sistema nacional confiable de rendición de cuentas que abra todas las ventanas posibles al juicio del trabajo que realizan los legisladores, puede, en cambio, volverse en contra de estas virtudes y producir incentivos que acabarían negándolas. Sin rendición de cuentas, los legisladores, creo yo, podrían convertirse en presa fácil de los poderes ejecutivos, del presidente de la República directamente y de los gobernadores de los estados que, muy probablemente, intentarían ayudarles a consolidar su reelección local con dineros, con apoyos, con respaldos políticos directos, a cambio de ganar su voto legislativo en iniciativas que el presidente de la República y los gobernadores consideren clave.

La reelección también podría volverse en contra del espíritu democrático que dice perseguir, si los legisladores no obtuvieran su refrendo en el puesto haciendo muy bien su tarea legislativa de cara a la sociedad, sino construyendo bases clientelares de toda índole en sus distritos y en sus comunidades, con recursos de procedencia incierta.

Sin rendición de cuentas, la reelección puede volver a los legisladores objeto de presiones corporativas como las que ya hemos visto, con demasiada frecuencia, de los poderes fácticos. O incluso, de organizaciones fuera de la ley, organizaciones criminales dispuestas a financiar campañas basadas en la construcción de imágenes públicas de éxito, aunque no haya resultados. Y eso podría suceder si la sociedad no tiene medios para juzgar realmente el desempeño individual de los legisladores y de los integrantes de los ayuntamientos.

En cuanto al trabajo legislativo propiamente dicho, no sobra añadir que la reelección sería valiosa a todas luces, en la medida en que los representan-

tes populares actúen de veras a favor de los intereses de la sociedad, aunque no siempre sigan la disciplina de sus dirigencias; pero sería muy lamentable que, sin ninguna obligación de rendir cuentas de sus acciones, de sus dineros, de sus tareas, esa indisciplina acabara siendo inducida, incluso, por otros partidos, por sus partidos adversarios, para ganar votos seguros en los distritos más disputados con legisladores que gocen de las mayores simpatías.

Todo esto, además de la obvia necesidad de dejar fuera de los procesos de reelección inmediata, en mi opinión, a los legisladores de representación proporcional, que por definición llegan a las cámaras para equilibrar el resultado matemático de la elección y también para hacer una labor de representación partidaria.

Lo que quiero subrayar, en todo caso, es que la reelección legislativa puede ser virtuosa desde muy distintos miradores pero no sola, no por sí misma. Para que lo sea, es preciso añadir reglas muy claras para rendir cuentas, que hoy no tenemos en México, para que los ciudadanos sepamos de verdad qué están haciendo nuestros representantes, cómo lo hacen, qué resultados ofrecen, y podamos juzgarlos con objetividad y emitir un voto razonado y bien informado.

Reelección legislativa sí, pero con rendición de cuentas. Reelección legislativa sí, pero con información completa, con responsabilidad y ante la gente.

Ahora bien, si esta afirmación es válida para los legisladores, para los integrantes de los ayuntamientos es preciso ser mucho más cautelosos. De hecho, tengo la convicción de que ya es urgente la reforma del federalismo. Creo que es urgente que, dentro de esa reforma del federalismo, se vuelva a pensar en serio en la distribución de competencias y responsabilidades entre los tres niveles de gobierno. Creo que es muy importante que se deje de repetir el defecto según el cual los tres niveles ejecutivos de gobierno hacen de todo y al mismo tiempo con recursos escasos, tratando de resolver los mismos problemas de la sociedad y desperdiciando medios para hacerlo. Y creo que es necesario también repensar, incluso, la manera en que estamos eligiendo y organizando los ayuntamientos del país. Lo que fue cierto para una larga época de la historia mexicana en la conformación de los ayuntamientos, en los cuerpos colegiados a través de los cuales funcionan estos gobiernos locales, hoy ya no es más cierto. Hoy los problemas sociales son de otra naturaleza, y la capacidad que tienen nuestros municipios para resolverlos es cada vez más limitada.

Dentro de esa reforma que está haciendo falta, es imperativo advertir que uno de los mayores defectos que afrontan los gobiernos municipales de

México es que tampoco hay en ellos sistemas consolidados de rendición de cuentas. Se sabe poco, y se sabe mal, lo que hacen los ayuntamientos. Se sabe poco y mal de cómo gastan el dinero que la sociedad les da. Se sabe poco y mal de cómo gestionan sus atribuciones. Se sabe poco y mal de los resultados que están ofreciendo.

En un estudio reciente que hizo el CIDE sobre la estructura de la rendición de cuentas en nuestro país, que está disponible en la página del CIDE en Internet, observamos que ni siquiera hay prácticas consolidadas de contabilidad pública en la mayor parte de los municipios del país, ni medios para hacerlo. En una escala de cero a diez, donde diez equivale a la información mínima deseable para saber en qué se gasta el dinero público de los ayuntamientos, el promedio fue 3.5.

Y en una revisión más reciente sobre la calidad de la información presupuestal de los municipios del país, el Instituto Mexicano para la Competitividad encontró que solamente en 373 municipios del país hay datos publicados sobre el presupuesto que ejercen, y al evaluar esa información en una escala de cero a diez, otra vez donde diez es el mínimo deseable, los municipios tuvieron una calificación promedio de 2.8.

No hay, pues, sistemas consolidados de responsabilidades claras; no hay información pública suficiente para calificar una gestión municipal, y la falta de cuentas puede llegar a ser desesperante. Como nos gusta decir entre los académicos del CIDE, para que haya rendición de cuentas primero tiene que haber cuentas y para que haya acceso a la información primero tiene que haber información. Lamentablemente, ninguno de estos elementos se cumple en la gran mayoría de los municipios del país.

¿Cómo entonces juzgar una buena gestión municipal y cómo vamos a premiarla por su desempeño, por su transparencia y por sus resultados, si no sabemos bien a bien qué hacer?

No es de sorprender que en la encuesta publicada por *El Universal* hace apenas un par de días, en la que se evaluó la simpatía o el rechazo que generaban en la sociedad las propuestas presentadas por el presidente Calderón a este Congreso, las peor evaluadas y las que mayor polarización despertaron hayan sido justamente las vinculadas con la reelección. Sin datos para decidir, sin un sistema de información consolidado, sin rendición de cuentas, es comprensible que una buena parte de los ciudadanos piense en la reelección como un premio inmerecido que estará controlado y dominado por dirigencias de partido, de espaldas a la sociedad.

Termino llamando su atención sobre la importancia de construir un sis-

tema nacional de rendición de cuentas, para que los responsables y las responsabilidades sean tan claros como los mandatos que se reciben en las urnas; para que la información fluya por completo, sea fidedigna y verificable; para que haya cuentas claras literal y exactamente sobre el uso del dinero público en los tres niveles de gobierno; para que los vicios potenciales de la reelección legislativa se anulen gracias a una buena rendición de cuentas y para que la reelección municipal, ojalá, se detenga, tome una pausa y se condicione, definitivamente, hasta el momento en que tengamos gobiernos capaces de rendirles cuentas a sus electores.

Reelección de parlamentarios: el caso chileno

Carlos Montes Cisternas*

Argumentos a favor y en contra de la reelección parlamentaria

Existen muchos argumentos que se dan habitualmente y que sirven para justificar o rechazar la reelección de los parlamentarios. Algunos se basan en apreciaciones subjetivas que dependen más de las personas que ejercen los cargos, que de la situación en sí. Sin duda, la principal razón esgrimida a favor de permitir la reelección de los parlamentarios radica en la soberanía. Los ciudadanos, en el ejercicio de ésta —se sostiene—, debieran poder elegir a quien estimen los representará mejor, sin obstáculos.

En contra de esto se indica que la soberanía se afecta cuando los partidos no permiten la renovación, y se generan castas o clanes dirigentes, el liderazgo se transforma en caudillismo, una forma anómala basada esencialmente en el clientelismo y en impedir el surgimiento de alternativas. La consigna "Sufragio efectivo no reelección" resulta, entonces, un freno a estas prácticas y una demanda de nuevos estilos o ideas.

En otro sentido, se señala que un parlamentario que puede reelegirse acometerá su labor con mayor responsabilidad, buscando mantener la adhesión y confianza de la ciudadanía, y existe, por tanto, una permanente rendición de cuentas; en tanto uno que no tiene esa opción pudiera verse tentado a desatender sus obligaciones y no disponer de información a sus electores.

Se argumenta, asimismo, que la experiencia es un haber en el trabajo parlamentario, habitualmente continuo y permanente, en el cual muchos proyectos y acciones quedan pendientes, al tiempo que sujeto a formalidades, ritos y modalidades desconocidas para el común de los ciudadanos e in-

* Diputado del Congreso de la República de Chile.

cluso para los propios políticos. La renovación completa generaría, entonces, dificultades para la continuidad de las iniciativas.

Por último, se indica que la reelección permite un ejercicio parlamentario más serio y riguroso, con iniciativas de mediano y largo plazo. Limitarla, en cambio, puede alentar acciones de corto plazo, demagógicas y mediáticas, las que, a la larga, sólo incrementan el desprestigio de la política.

Historia constitucional chilena en materia de reelección

Chile ha contado, a lo largo de su vida independiente, con diversos reglamentos constitucionales y constituciones, las principales, la de 1833 y su reforma de 1925, y la de 1980, instituida por la dictadura y reformada en 2005.

Si bien ellas han considerado, con diversas fórmulas, limitar la reelección de quienes ejercen el Poder Ejecutivo (directores supremos o presidentes, según la terminología empleada), nunca consideraron limitar la de los parlamentarios.

Reglamento constitucional de 1812

Artículo 7. Habrá un Senado compuesto de siete individuos, de los cuales uno será presidente, turnándose por cuatrimestres, y otro, secretario. Se renovará cada tres años, en la misma forma que los vocales de la junta. Sin su dictamen no podrá el gobierno resolver en los grandes negocios que interesen la seguridad de la Patria; y siempre que lo intente, ningún ciudadano armado o de cualquiera clase deberán auxiliarlo ni obedecerle, y el que contraviniere, será tratado como reo de Estado. Serán reelegibles.

Reglamento constitucional de 1818

Contempla un Senado elegido por el director supremo, sin limitación en cuanto a la reelección. Tenía facultades para dictar el Reglamento para la elección de diputados, cuya implementación se dejó para más adelante, en tanto se mantuviera la guerra de independencia.

Reglamento constitucional de 1822

Se regula un Senado y una Cámara de Diputados. Sólo para el cargo de director supremo se limita la reelección a una sola oportunidad.

Constitución de 1823

Artículo 35. Habrá un cuerpo permanente con el título de Senado Conservador y Legislador.

Artículo 36. Se compondrá de nueve individuos elegidos constitucionalmente por el término de seis años, que pueden reelegirse indefinidamente.

Se establecía, además, una Cámara Nacional, de carácter temporal, que sólo debía sancionar las leyes sin poder deliberar sobre ellas. No existen normas sobre la reelección de sus miembros.

Constitución de 1828

Nada se dispone; existe, por tanto, la reelección.

Constitución de 1833

Artículo 22. Los diputados son reelegibles indefinidamente.

Artículo 34. Los senadores permanecerán en el ejercicio de sus funciones por nueve años y podrán ser reelegidos indefinidamente.

Constitución de 1925

Más bien una reforma a la de 1833. No se considera limitación a la reelección parlamentaria.

Constitución de 1980, incluida reforma de 2005

Artículo 51. Se entenderá que los diputados tienen, por el solo ministerio de la ley, residencia en la región correspondiente, mientras se encuentren en ejercicio de su cargo. Las elecciones de diputados y de senadores se efectuarán conjuntamente. Los parlamentarios podrán ser reelegidos en sus cargos.

Proyectos de reforma

En diversas ocasiones se han planteado innovaciones en esta materia, que proponen restringir la reelección de los parlamentarios, una de ellas, durante el gobierno del presidente Salvador Allende, en el marco de una reforma constitucional que pretendía instaurar una cámara única y que consideraba además reducir a dos periodos consecutivos el máximo lapso en que un ciudadano podría ejercer un cargo en el Congreso Nacional.

Asimismo, desde el retorno a la democracia se han presentado diversas mociones con el objeto de limitar la reelección de los parlamentarios, la última de las cuales, aun contando con un respaldo mayoritario, fue rechazada por falta de quórum hace sólo unas semanas, pudiendo reponerse la discusión un año después.

El sistema político chileno

El actual sistema político chileno emana de la dictadura militar, la cual dejó una Constitución Política y diversas leyes de "amarre" en aspectos muy sustantivos de la vida nacional.

La transformación de estas instituciones, concebidas más para la continuación indefinida del régimen de facto, que para implementar un sistema democrático, ha sido paulatina, pese a lo cual aún existen aspectos susceptibles de mejoramiento.

El sistema político chileno es esencialmente presidencialista, con una marcada preeminencia del Poder Ejecutivo e importantes restricciones al quehacer parlamentario, al cual le está vedada la iniciativa en normas que involucren gastos para el erario nacional (excepto la discusión presupuestaria, en que sólo puede reducir los aportes comprometidos) o que importen la creación o modificación de servicios y funciones administrativas públicas.

El Poder Legislativo consta de dos cámaras, la de diputados de 120 miembros y el Senado de 38 integrantes, elegidos, según el caso, en distritos o circunscripciones senatoriales. Ambas ramas del parlamento tienen, en lo legislativo, idénticas facultades, sin que ninguna prime sobre la otra. Es importante señalar que el origen de este sistema bicameral responde, en nuestro caso, más a la necesidad de los libertadores de copiar el único modelo vigente, el inglés y norteamericano, que a una exigencia de organización político-administrativa, ya que Chile es un Estado unitario y no federal.

El sistema electoral chileno

El mecanismo electoral chileno, por su parte, es uno de los más curiosos del mundo. No tiende a generar mayorías ni una representación fidedigna del electorado, los dos principios sobre los cuales tradicionalmente los sistemas se construyen en la teoría política y que permiten clasificarlos en mayoritarios o proporcionales.

El sistema chileno, ideado en la dictadura y que persiste hasta hoy por el rechazo de la derecha a su modificación, consiste en distritos y circunscripciones que eligen, cada uno, dos diputados o senadores, y en que los partidos concurren en pactos que pueden incluir hasta a dos candidatos. Los independientes no pueden formar pactos y concurren a las elecciones individualmente.

El resultado práctico es que, salvo excepciones muy escasas, es elegido

un candidato de cada sector. La opción de que una alianza obtenga los dos escaños consiste en doblar a la otra, lo que es virtualmente imposible al requerirse habitualmente sobre el 60 por ciento de los sufragios. La opción de los independientes es casi nula.

Las autoridades electas: una representación insuficiente

Chile cuenta con una representación democrática limitada, donde las autoridades electas son más bien escasas. A los mencionados 158 parlamentarios (120 diputados más 38 senadores) se agregan sólo los 345 alcaldes y 2,146 concejales municipales. Por tomar el ejemplo de nuestras elecciones municipales de 2008, un universo de 8,109,507 ciudadanos¹ generó un total de 2,491 concejales y alcaldes, vale decir, 3,255 ciudadanos por cada autoridad local. Lejos, por ejemplo, de los 500 ciudadanos por representante existentes en España.

Lo menguado de la representación queda de manifiesto al exponer que para la elección de concejales, las comunas se dividen según su tamaño eligiendo seis ediles si poseen hasta 70 mil electores; ocho si tienen entre esta cifra y 150 mil, y un máximo de diez si cuentan con un electorado superior a las 150 mil personas. Ello hace que, cuanto más grande es la comuna, la relación entre ciudadanos y representantes sea aún más insuficiente, y dificulta el acceso de los vecinos a sus autoridades más cercanas.

A ello se agregarán, en los próximos años, unos 400 consejeros regionales, órgano colegiado y que colabora con el intendente en el gobierno de las regiones del país; sin embargo, por su número no afectarán sustantivamente esa relación.

Partidos, cuerpos intermedios y participación ciudadana

La organización de los partidos políticos en el país está regulada en un cuerpo normativo que data de fines de la dictadura y que no ha tenido modificaciones sustantivas. Éste sólo fija la existencia de órganos de carácter obligatorio y prescribe la necesidad de contar con procedimientos democráticos internos, cuya precisión queda a la decisión de cada colectividad. No se requieren procesos electorales directos internos ni se estimula la participación ciudadana en sus decisiones.

¹ Datos oficiales en www.elecciones.gov.cl

Respecto de los cuerpos intermedios, fueron duramente golpeados y atomizados por el régimen militar. Tras el retorno a la democracia, sólo se han reconstituido débilmente, la participación vecinal es limitada y más bien asociada a la solución de problemas concretos de equipamiento vecinal, vivienda y seguridad pública.

En materia de sindicatos, la afiliación se mantiene muy baja (5,1 por ciento de las empresas cuenta con sindicato),² lo que se liga a la existencia de trabas para que cumplan eficazmente su rol, producto de las limitaciones en la negociación colectiva y al ejercicio del derecho de huelga, y la existencia de grupos negociadores temporales paralelos, permitidos por la ley.

En cuanto a la participación ciudadana directa, la Constitución considera el plebiscito sólo en una hipótesis virtualmente imposible, de discrepancia entre el presidente y el parlamento en materia de reforma constitucional, que no ha tenido aplicación. No existen la iniciativa popular ni los referendos revocatorios. En el ámbito local, se permite la realización de consulta; sin embargo, limitaciones en las causas que pueden motivarlas y la complejidad formal para forzar su convocatoria (se requiere la firma de diez por ciento del padrón electoral de la comuna) restringen su uso.

El cuerpo electoral. Inscripción voluntaria y voto obligatorio

Un aspecto relevante reduce considerablemente la participación en Chile, el cual es la existencia de un padrón o cuerpo electoral basado en la inscripción personal y voluntaria del ciudadano, y más aún, la exigencia de sufragio obligatorio para quienes se adhieren al registro. Lo anterior transforma la inscripción electoral en una carga más que en un derecho.

Esto ha mantenido el universo de electores prácticamente inmóvil desde 1988, con poco más de ocho millones, muchos de los cuales, pese al imperativo, no sufragan, y excluyendo derechamente a otros cuatro millones, especialmente de jóvenes que no participan por negarse al trámite o a quedar sujetos a la obligación de votar.

Sólo por poner un ejemplo, el presidente electo hace unos días, Sebastián Piñera, obtuvo la mayoría absoluta en segunda vuelta con unos tres millones y medio de votos, de ocho millones 200 mil ciudadanos inscritos y habilitados para votar, y de los doce millones de chilenos que cumplirían el requisito de edad y habilidad, si la inscripción fuera automática.

² Sexta encuesta laboral 2008, INECLA, Dirección del Trabajo.

Dinero y política: el financiamiento como obstáculo

El costo de las campañas electorales es, sin duda, otro elemento que condiciona de forma importante la renovación de los liderazgos en Chile. Luego de largos años, se logró aprobar, en 2003, la Ley sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral núm. 19.884.

Dicho texto constituyó un avance, en la medida en que permitió, en primer término, un aporte estatal a las candidaturas hasta antes inexistente, otorgando un piso básico a todos los postulantes y partidos. Asimismo, procuró incorporar algunas tímidas medidas de transparencia y control a las donaciones de privados y al gasto.

Sin embargo, dichas normas están lejos de constituir una solución al problema del financiamiento como obstáculo a la participación, en la medida en que subsisten graves problemas, como los siguientes: los montos invertidos en campañas electorales siguen siendo excesivos y restrictivos para muchos postulantes; no existen mecanismos eficientes de control del gasto; las sanciones para el exceso de gasto no resultan disuasivas; no existe transparencia respecto de los aportes privados, cuya inmensa mayoría resulta anónima y desconocida para los electores; en los hechos, los candidatos no están obligados a difundir el origen de sus recursos; y permanecen graves distorsiones, como la existencia de aportes empresariales.

La acción del Estado en las campañas: intervención electoral

Otra crítica habitual es la participación del Estado en las campañas. El uso del aparato estatal como apoyo a los candidatos del gobierno resulta una crítica recurrente de la oposición.

Al respecto, diversas normas, como la Ley de Probidad (núm. 19.653), disposiciones de control incluidas en las respectivas Leyes de Presupuesto y especialmente la Ley sobre Transparencia y Acceso a la Información (núm. 20.285), han configurado un nuevo escenario en el que todos los gastos y acciones del Estado, incluidos los subsidios y prestaciones sociales, deben ser difundidos a través de medios informáticos, al tiempo que puede ser exigida información relevante por los ciudadanos.

Ello ha contribuido a limitar la ingerencia del aparato estatal en las campañas políticas, aunque subsisten denuncias puntuales, como el uso de anuncios, inauguraciones y actos públicos con fines proselitistas en época preelectoral.

El papel de los medios de comunicación y la falta de pluralismo

El insuficiente pluralismo informativo en Chile es claramente un obstáculo para la renovación de liderazgos y, en general, para la libre difusión de las ideas. La televisión abierta cuenta con diversos canales, representativos más bien de la derecha política y sectores conservadores. La nueva televisión digital es vista como una posible solución, al permitir el surgimiento de nuevas opciones. La prensa escrita se compone de diversos medios, pero cuya propiedad se concentra en dos grandes conglomerados. En materia de radiodifusión se advierte un mayor pluralismo, aunque cada vez con mayor incidencia de grandes cadenas nacionales en desmedro de las emisoras locales.

Todo ello constituye una grave restricción que se pretendió minimizar a través de una franja electoral televisiva para las elecciones presidenciales y parlamentarias, cuya incidencia ha ido disminuyendo por la apatía ciudadana, su formato poco atractivo y la irrupción de la televisión por cable.

La propaganda en otros medios es pagada por los candidatos y es de alto costo, así que su acceso es inequitativo.

Asimismo, la cobertura informativa de los medios de comunicación resulta disímil y depende de la propiedad de éstos, lo que habitualmente favorece a los conglomerados más grandes y dificulta el surgimiento de nuevas opciones y liderazgos.

La participación de la mujer

La mayor participación de la mujer en la sociedad fue, sin duda, una de las grandes transformaciones del siglo XX. Su incorporación al mundo del trabajo, la conquista de una mayor igualdad y su reclamo de inclusión en la arena política constituyeron hitos en la pasada centuria.

La mujer es hoy un actor relevante del tejido social. Su presencia como dirigente vecinal, sindical o comunitaria es muy significativa, del mismo modo que su creciente inclusión en roles relevantes del quehacer empresarial.

Sin embargo, ello no se expresa de igual forma en el aparato político. En muchos de nuestros países la presencia de la mujer en el parlamento es insuficiente. En Chile, a partir de marzo, se contarán en la Cámara de Diputados 17 mujeres, un 14 por ciento de los 120 escaños. En el Senado, en tanto, serán cinco de 38 bancas, un 13,1 por ciento, ciertamente insuficiente, por lo que se discute una ley de cuotas.

La reelección en Chile

Explicado someramente el contexto, podemos abordar la reiteración de caras o la falta de renovación de la política en el caso chileno, la cual resulta más una consecuencia del sistema binominal. En efecto, permitir la elección de sólo dos personas por distrito otorga muchas más posibilidades a aquel que ya es conocido por el electorado.

Con un sistema proporcional la mayor cantidad de candidatos y de representantes electos facilita que se conjuguen renovación y experiencia, como ocurrió históricamente en el país.

Un análisis de Peter Siavelis, que complementa un estudio de Patricio Navía y al cual se han incluido datos recientes, abona esta conclusión indicando que la tasa promedio de reelección del sistema binominal supera en 16 puntos a la del proporcional, y llega a una máxima de 31 puntos porcentuales al compararse algunos comicios.

Año electoral	Legisladores electos que buscan la reelección	Legisladores reelectos por otro periodo
1961	147	74
1965	99 de 147 (67,3%)	52 de 99 (54,7%)
1969	98 de 150 (65,3%)	70 de 98 (71,4%)
1973	10 de 150 (66,7%)	67 de 100 (67%)
Media porcentual	66,4%	64,3%
1993	88 de 120 (73,3%)	71 de 88 (70,1%)
1997	84 de 120 (70%)	72 de 84 (85,7%)
2001	85 de 120 (70%)	69 de 84 (82,1%)
2005	91 de 120 (75,8%)	76 de 91 (83%)
2009	95 de 120 (79%)	78 de 95 (82%)
Media porcentual	73,4%	81,4%

Fuente: Siavelis (2005) basado en Navía (2000).

En la reciente elección de diciembre de 2009, 95 diputados (79 por ciento) se repostularon en el mismo distrito. De ellos, 78 (82 por ciento) salió reelegido. Con todo, respecto del total de la Cámara baja, los antiguos diputados serán aproximadamente 66,6 por ciento (dos tercios), al haber dos legisladores reelectos en distritos distintos a los que representaban.⁵

⁵Elaboración propia con datos oficiales de la elección de 2009.

Lo anterior demuestra que en el caso chileno la tasa de reelección es elevada, lo que encuentra su principal explicación en el sistema binominal, que condiciona de manera importante el resultado al generar una disputa real sólo entre cuatro candidatos—o incluso menos, cuando alguno de ellos se da por seguro—. Ello explica que la media de reelección de parlamentarios sea superior desde 1990 que con el sistema proporcional vigente hasta 1973.

Con todo, como advertíamos en el marco introductorio, el problema de falta de renovación de liderazgos está lejos de ser el único factor de desprestigio de la política y los políticos. Ello está, además, determinado por otros factores tan relevantes como el mismo sistema electoral y que reflejan una democracia con baja participación, a saber: (a) existencia de un sistema de inscripción electoral obsoleto y restrictivo que transforma el derecho al sufragio en una carga; (b) insuficientes autoridades elegidas en proporción a la población, particularmente en los gobiernos comunales de las ciudades de mayor tamaño; (c) inexistencia (por ahora) de gobiernos regionales elegidos por la ciudadanía y dotados de atribuciones suficientes; (d) inexistencia de mecanismos de participación ciudadana directa eficaces y expeditos, como plebiscitos, iniciativa popular, consultas, referendos revocatorios; (e) baja participación de los ciudadanos en cuerpos intermedios y organizaciones comunitarias; (f) insuficiente democracia interna en los partidos políticos y centralización de la toma de decisiones en la capital; y (g) Poder Legislativo que responde con dificultad al imperativo ciudadano de mayor transparencia, celeridad y eficiencia en la emisión de leyes.

Conclusiones

La preocupación de fondo en Chile es el descrédito y las críticas a las instituciones políticas, a la política y a los políticos. Las causas o raíces de ello se encuentran en: (a) la dictadura y las dificultades de la institucionalidad derivada del régimen militar para atender las expectativas ciudadanas; (b) los bruscos cambios que han existido en las últimas dos décadas en la vida cotidiana de los chilenos; (c) el rápido crecimiento económico y los nuevos requerimientos y exigencias que genera en la población, y (d) la "desadaptación" de las instituciones políticas a las nuevas realidades.

En ese escenario, la renovación de liderazgos y las consecuentes medidas que lo favorezcan, como limitar o no la reelección de los parlamentarios, resultan problemas secundarios.

En el caso chileno, una restricción de esta naturaleza, que supone afectar

la soberanía del electorado, se justifica principalmente por la existencia de un sistema binominal anómalo y distorsionador que facilita la reelección de los actuales parlamentarios y entorpece el surgimiento de nuevos liderazgos. Ello no resultaría tan necesario bajo un mecanismo proporcional con mayor cantidad de postulantes y elegidos.

Con todo, limitaciones de esa naturaleza no cumplirán con los objetivos de renovar la política y fortalecer la imagen del parlamento y de las instituciones democráticas si no se complementan con otras acciones institucionales, tales como:

- Crear concejos comunales más amplios que representen cabalmente a las comunas. Para ello resulta indispensable ampliar los cuerpos colegiados de las ciudades más grandes del país de 10 a 30 o 40 miembros, que permitan la incorporación de hombres y mujeres representativos de diversos sectores, actividades, oficios y posiciones políticas, religiosas y sociales.

Ello, asimismo, redundará en una reducción del poder del alcalde, hoy el líder absoluto de las comunas, y en la conformación de verdaderos gobiernos locales, con discusión real de políticas e iniciativas.

- Democratizar y ampliar la composición y atribuciones de los consejos regionales. Lo anterior ya ha sido aprobado y sólo deben dictarse las normas procedimentales.

- Terminar con el sistema de inscripción electoral voluntaria y voto obligatorio, replazándolo por uno de inscripción automática al cumplirse los requisitos (esencialmente la edad) y de sufragio voluntario, lo que alentará a nuevas prácticas y liderazgos.

- Incrementar todo tipo de participación ciudadana a través de plebiscitos y consultas vinculantes. Para ello deben facilitarse los requisitos y ampliarse las condiciones en que pueden tener lugar.

- Generar mecanismos tales como la iniciativa popular de ley, que aliente a los ciudadanos a intervenir en el proceso legislativo y genere un *feedback* entre electores y elegidos.

- Fortalecer los cuerpos intermedios, facilitando y respaldando institucionalmente la creación de juntas de vecinos, clubes deportivos, sindicatos, organizaciones comunitarias, etc., que son la base del tejido social, y la capacitación de sus dirigentes.

- Modernizar, democratizar y abrir los partidos políticos, favoreciendo la realización de elecciones primarias para la nominación de candidatos, en que participen tanto militantes como ciudadanos independientes.

- Reformar el parlamento, modernizando sus procedimientos con el pro-

pósito de (i) recoger oportunamente las inquietudes de la gente, evitando reiteraciones de análisis, demoras y trabas al despacho de las iniciativas, especialmente en los sistemas bicamerales; (ii) mejorar la asesoría legislativa con el objeto de minimizar errores que hacen estériles algunas normas y hacer un seguimiento a la eficacia de las leyes aprobadas; (iii) reducir los altísimos quórum asignados a las principales reformas que, con razón, han llevado a plantear a algunos constitucionalistas, como Fernando Atria, que "la gente tiene la sensación de que nada relevante ocurre en el Congreso. Y tiene razón, porque para que pase algo relevante se necesitan 4/7, y eso es imposible".

En este sentido, algunos hemos planteado la creación de un parlamento unicameral, idea audaz y lejana de la tradición institucional chilena, pero que creemos responde mejor a su carácter de Estado unitario y contribuiría a hacer más ágil, oportuna y moderna la elaboración de leyes.

Consecuencias no anticipadas

William Sweeney*

Al ver la cuestión de permitir la reelección dentro de un límite de tiempo creo que hay diferentes aspectos todavía no resueltos. Yo sugiero que a la hora de empaquetar y hacer el *marketing* de esta idea, primero vean cómo se va a explicar, porque hoy por hoy, después de haber escuchado al panel tan distinguido, entiendo que hay una crisis de confianza, falta de rendición de cuentas, crisis de transparencia, y estos temas, ¿cómo se están manejando? Si se va a permitir que la reelección se dé con un límite de tiempo, creo que esta pregunta requiere contestarse.

Entendamos una motivación importante que hay en Estados Unidos, en otras sociedades, sobre los límites de tiempo: esto ha sido porque se ha abusado del poder. Si ustedes introducen este argumento, piensen cuáles son los puntos positivos que tienen que presentar ante la ciudadanía.

Segundo punto importante. El proceso que se lleva a cabo para esta reforma es crítico, no nada más para la introducción de la reforma, sino para la enmienda posterior. ¿Van a utilizar una ley, una reforma constitucional, va a haber un referéndum? Por ejemplo, en la ciudad de Nueva York había límites de tiempo, el alcalde Bloomberg quería tener un tercer periodo, autorizó un referéndum sobre la alcaldía, tuvo éxito y ganó la reelección como alcalde por una tercera vez.

Tercer punto importante. Dentro de la reforma política siempre hay lo que llamo la ley de las consecuencias no anticipadas. Creemos que resolvemos un problema pero algo más surge. Una consecuencia no anticipada es que si no se van escalonando los periodos, las instituciones pierden la experiencia, la pericia. Si todo el mundo participa en elecciones una vez, dos veces y luego ya no puede participar, tenemos un cuerpo totalmente nuevo, que es la situación idéntica a la que tienen ahora.

* Presidente de la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales.

Otro punto. En estos momentos de transición, muchas veces se pierde poder porque se carece de la experiencia. Yo sugiero que no nada más es asunto de la relación entre Legislativo y Ejecutivo. En ocasiones estos balances o equilibrios se van a la burocracia, a los que no han sido electos. En ocasiones estos equilibrios se van a los intereses particulares, a la derecha, a la izquierda, a los que abogan por cualquiera que sea el problema de moda.

Creo que la competencia política y el equilibrio político son parte de esta ecuación. A fin de cuentas el proceso electoral de eso se trata, de una competencia de ideas, de individuos, de políticas, y se espera que se ponga esto ante el electorado, para que pueda tener un juicio informado.

Réplica

Jean-Claude Colliard

A Carlos Montes, le diría que me gusta mucho hablar del curioso sistema electoral chileno, donde sólo la primera vuelta tiene importancia finalmente, porque es la que va a determinar qué candidato llega a la segunda vuelta en cada coalición. En la segunda vuelta no hay mucho interés, porque independientemente del voto de los electores, el resultado prácticamente ya es conocido por todos, a menos que haya un accidente mayor. Esto nos conduce a tener cuidado con sistemas electorales demasiado refinados, lo digo también pensando en Jorge Alcocer; se puede llegar a sistemas electorales tan refinados, que todo esté tan bien hecho, que ya sólo el elector sea el único que no cuente. Sería una lástima.

De William Sweeney me quedo con la idea de que, cuando se hace una ley electoral, está la cuestión de las consecuencias no anticipadas. Creo que lo que ustedes intentan hacer es justamente ver, a partir de las reformas constitucionales, qué es lo que se puede anticipar como resultado no sólo institucional, sino en consecuencias sobre el sistema de partidos y las estrategias de los partidos.

Voy a insistir en lo que dijo Mauricio Merino acerca de la rendición de cuentas. Es una cuestión esencial, por supuesto, en el momento de la reelección. Pero tengo la impresión, y es legítimo también, de que tenía una visión muy técnica, muy de contabilidad, es decir, qué se hizo con el dinero administrado por el municipio, por ejemplo. Y entiendo su preocupación. Pero habría que tener cuidado con la imparcialidad del organismo de control, que no se transforme en un mecanismo de cuestionamiento sistemático de los salientes. Y también introducir, como saben hacerlo muy bien, el papel del JFE, del Tribunal Electoral, etc., para que la publicación de las cuentas

sea objetiva y no corresponda a una maniobra política. Es algo que se puede imaginar y considerar.

Pero debemos tener cuidado, también, de no tenerles demasiada confianza al derecho y a los mecanismos judiciales. Finalmente, si la ciudad está mal administrada el elector se da cuenta de ello, me parece. Y quizá también puedo uno dejarlo juzgar si el balance es bueno o no.

Mauricio Merino

Gracias al profesor Colliard por su interés en mi intervención. En honor a los invitados que no son hispanohablantes, diría que la idea de rendición de cuentas a la que me refero conjuga tres capacidades, tres *habilities*: la *accountability*; la *answerability*, la capacidad de responder a lo que se pregunta, y la *responsibility*, la capacidad para responder por lo que se hace.

La rendición de cuentas a la que me refería hace un momento reúne las tres, *accountability*, *answerability* y *responsibility*; infortunadamente, ninguna de las tres está consolidada todavía en nuestro país.

Quisiera solamente añadir dos palabras para referirme a la segunda vuelta, porque creo que las lecciones que nos ha ofrecido el caso chileno, y que de manera tan clara y precisa nos ha planteado el diputado Montes, se sintetizan en una de las frases que el diputado usó al final de su intervención: a pesar de la segunda vuelta o quizá debido a ella, pero sí por el sistema electoral y por el sistema de partidos chileno, se ha consolidado un gobierno no mayoritario ni social ni políticamente, a pesar de que el sistema electoral ha producido un gobierno que ha tenido formalmente la mayoría.

Uno de los mayores defectos que tiene precisamente la segunda vuelta es conformar situaciones electorales que no reproducen la realidad política de los países; de hecho la segunda vuelta está diseñada —el profesor Colliard me corregirá— precisamente para producir mayoría ahí donde no la hay de origen. Por lo tanto, los efectos de las expectativas que se despiertan sobre el resultado de la segunda vuelta pueden ser mucho peores que la ventaja de estabilidad, de legitimación o de construcción de coaliciones de gobierno que se estiman en su presentación original.

Creo que, de manera muy destacada, esta propuesta de la segunda vuelta no debería estudiarse sin tomar en cuenta las condiciones que produce el régimen de partidos actualmente consolidado en México, y las reglas electorales de origen a partir de las cuales no solamente se elige a los candidatos, sino se postula a los candidatos desde los partidos. Desproveer

al debate sobre la segunda vuelta de este análisis, me parece que es restarle la mayor parte de su contenido. Aprovecho esta segunda intervención para advertir sobre los riesgos de una segunda vuelta demasiado cargada de expectativas.

Carlos Montes Cisternas

Quiero valorar las distintas intervenciones de los ponentes. Creo que lo importante es que el paquete que se ha puesto en debate en México se ha visto en su conjunto. Una discusión excesivamente específica, excesivamente técnica, puede llegar a resultados que no sean los esperados.

Me surge la pregunta: ¿qué se quiere reformar en México? ¿Qué es lo sustantivo desde el punto de vista político? No podría responderme porque no conozco todos los antecedentes, pero creo que políticamente es importante preguntárselo: ¿qué se quiere reformar? ¿Cuál es el máximo y mínimo de lo que se quiere?

Visto desde Chile, decía que lo fundamental es que el sistema político chileno vuelva a ser sentido como propio por la ciudadanía, que sea un sistema para construir la voluntad del pueblo, para superar esta crisis de la política como algo distinto a la sociedad. Y esto supone un sistema político con capacidad de dar cuenta, de acoger, de recoger, de asumir las nuevas realidades, poner a debate, reencontrarse con la sociedad.

Los parlamentos tendemos a vivir nuestro diálogo, a cocernos en nuestra propia salsa, y no necesariamente a asumir el conjunto de procesos tan complejos, tan dinámicos y tan rápidos que están viviendo la cultura, la economía, las personas, la forma de sentir de los seres humanos y la forma de relacionarse. Si los parlamentos viven su propia liturgia y no son capaces de captar esto, al final van a llevar a una crisis política mayor.

Y creo que el de los jóvenes en política es un tema que tenemos que preguntarnos, por qué los jóvenes miran a la política como algo para abusadores; como algo para personas de muchos privilegios que no se sienten parte de la sociedad. ¿Qué está pasando con los sistemas políticos, con los políticos que han construido esta imagen en los jóvenes.

Me imagino que lo que se quiere reformar en México es para reencontrarse con la sociedad. Y quizá algo tan simple como volver a esa idea de la política y de las instituciones políticas que son en definitiva para construir el bien común, y perfeccionando la institución y la capacidad de país, construyéndose un bien común, es algo que hay que recuperar con mucho más

fuerza. Por lo tanto, hay que tener muy claro lo que se quiere para poder explicarlo y hacer algo que la ciudadanía sienta propio, no ajeno.

William Sweeney

Hay dos desafíos. Primero, hay un asunto claro sobre cómo se está llevando la información a los ciudadanos para que no se sientan mal sobre la rendición de cuentas y transparencia. El segundo desafío es que más de una tercera parte del público se está comunicando por redes sociales. Entonces, si se quiere que las próximas dos generaciones de electores se involucren, tenemos que ser transparentes y rendir cuentas a través de los medios que ellos están utilizando. Es como si no usáramos la televisión para hablar con los votantes. Usamos la televisión para hablar con el electorado, medios impresos, radio. El siguiente medio son las redes sociales, que están avanzando más rápido que cualquier otra cosa en la sociedad.

El primer desafío es cómo podemos llevarle la información al electorado para que sienta que el gobierno le sirve, para que tenga una decisión informada o para que se le rindan cuentas en el nivel municipal, etc.

El segundo es cómo tomamos la mismísima información y la llevamos a las dos generaciones del siguiente liderazgo que está por llegar, los usuarios de Twitter, de Facebook, lo que quiere decir que la información no puede ser más grande que una o dos pantallas, o sea 27 palabras máximo. Eso es un desafío.

5

El impacto de la reforma en el federalismo

Moderador

senador Arturo Escobar y Vega



La política en su justa dimensión

Amalia García Medina*

Quiero hacer un poco de memoria, traer aquí algunos antecedentes y señalar cómo en 1968 la ciudadanía conformó un gran movimiento de hombres y mujeres, de jóvenes, que pusieron en el centro la importancia de transformar al país. El tema que ellos pusieron en debate, además con un enorme entusiasmo y una gran esperanza, fue el de la transformación de las relaciones entre el poder público y la ciudadanía. Eso es lo que marca el inicio de transformaciones esenciales en nuestro país. Han pasado 41 años desde eso.

Las reformas electorales y políticas se han desarrollado paulatinamente en México, ha sido una sucesión continua; las que anteceden a lo que hoy vivimos, de 1977-78, dieron paso a que en 1982 por primera vez hubiera una Cámara de Diputados plural, en la que estaba presente la izquierda. Fue el inicio de una transformación de México. No fue suficiente porque en 1988 vivimos una sacudida que cimbró al sistema político, todos lo recordamos, es parte de la historia y hoy quienes tenían una presencia en espacios de decisión en esos momentos reconocen que es un antecedente. Se cayó el sistema electoral, la forma de decisión y el ámbito donde se determinaba quién era el presidente de la República, es decir, la Cámara de Diputados constituida en colegio electoral, fue cimbrado de tal modo que esto llevó al reto de plantearse una reforma sustancial.

Hoy tenemos en nuestro país algunas de las instituciones que se crearon después de esa gran movilización política y social. Entre otros, no solamente la pluralidad, el nuevo sistema de partidos, sino instituciones ciudadanizadas como el IFE, organizando, preparando, revisando y también calificando las elecciones, junto con nuevos tribunales.

¿Cuál es el tema sustancial en este nuevo análisis sobre reforma electoral

* Gobernadora de Zacatecas.

y reforma política? Yo diría que lo más importante, lo sustancial, lo que me convoca a estar aquí, es la necesidad de que le demos su justa dimensión, la más profunda y la más amplia, al ejercicio de la política. Tenemos la obligación de hacer política. No es un asunto menor mencionarlo, porque todavía hace unos años, con la caída del Muro de Berlín, algunos ideólogos llegaron a decir no sólo que era el fin de la historia, sino también el fin de la política. Sin embargo, hoy requerimos poner en el centro a la política.

Tenemos que hacer un cuestionamiento y una radiografía de lo que sucede en nuestro país. Hay quienes satanizan a la política. La antipolítica, que es realmente una forma de disminuir la importancia de consolidar las instituciones del Estado, es uno de los asuntos que tenemos que enfrentar. Requerimos poner en el centro la política, y las democracias modernas deben poner también, especialmente aquí en nuestro país, adjetivos: la política y la democracia deben ser federalistas y participativas.

La antipolítica no busca el diálogo ni la persuasión, la antipolítica es el rechazo de lo que existe. Pero lo que requerimos es poner en el centro el fortalecimiento de las instituciones republicanas de la democracia contemporánea. Y el objetivo principal de esas instituciones republicanas es el fortalecimiento del Estado. Requerimos fortalecer al Estado moderno en México con una connotación y con adjetivos para enfrentar el desencanto de las y los ciudadanos. Hoy requerimos que los ciudadanos y las ciudadanas participen.

¿Cómo hacer para que esa profunda desconfianza que existe entre tantos mexicanos y mexicanas hacia la política, hacia el sistema democrático, hacia la participación partidaria, pueda transformarse? Requerimos tomar decisiones de fondo y necesitamos también salir de ese círculo vicioso que hoy ahoga al país y abrimos a los reclamos de la ciudadanía.

¿Qué nos piden los ciudadanos? Nos piden que en una reforma política actuemos con compromiso total, con sentido republicano y con moderación, que se actúe con transparencia, que seamos eficaces.

Por eso cuando en el Congreso de la Unión se ha planteado, por ejemplo, la pertinencia de la ley de salarios máximos para quienes están en el servicio público, este planteamiento se tiene que generalizar a todos los órdenes de gobierno y a todos los poderes de la República. Requerimos que se actúe con sensatez y que la política sea una práctica que signifique el respaldo y el reconocimiento de los ciudadanos, de que hay una representación que verdaderamente los hace sentir partícipes en las decisiones.

También, para que la política tome su lugar es fundamental que se avan-

ce en algunas iniciativas, por ejemplo, aquellas que reglamenten las expresiones públicas y garanticen que, en plena libertad, en pleno uso del ejercicio de los derechos ciudadanos, las campañas negras o las campañas de odio, como se les conoce en los países altamente desarrollados, no sean lo que se afirma y prevalezca en la política.

Necesitamos ensanchar la política como un espacio de respeto y de civilidad. Por ello, cuando hablamos de reforma electoral requerimos poner en el centro cuáles son las características de la participación civil y ciudadana y partidaria, y cuáles son las reglas que nosotras y nosotros mismos construimos para generar un ambiente de convivencia.

No es un asunto menor, nuestro país está lastimado por la crisis económica mundial, que se refleja de un modo muy agudo en México, y también está afectando a la ciudadanía la crisis de seguridad nacional.

Hoy requerimos que la política sea un espacio en el cual las fuerzas políticas, los partidos políticos y los representantes populares podamos acordar un nuevo diseño de régimen político. Se trata entonces no sólo de una reforma, sino de poner en el centro las reglas de civilidad en una sociedad democrática y plural, con libertades ciudadanas. También requerimos que haya administración pública eficaz y eficiente, transparencia, que haya rendición de cuentas para que todos y todas se sientan partícipes de la política y de las decisiones de sus representantes.

En esta discusión a la que ha convocado el Senado, están presentes diversos temas. Se hace un análisis sobre los diversos sistemas electorales en el mundo y cuál sería el más pertinente para nuestro país. Sin duda son temas esenciales, sin embargo, reitero que si no logramos una reforma en la cual participemos todas y todos, y se recupere la confianza de los ciudadanos y las ciudadanas en las instituciones, si no construimos las bases para un nuevo consenso republicano, para una nueva conciencia nacional, con valores que nos permitan construir en nuestra casa común, todos los diseños y las transformaciones e iniciativas serán insuficientes para fortalecer al Estado mexicano.

Hoy requerimos una política que nos haga ver a los hombres y a las mujeres de México con una mirada solidaria. De un modo más puntual, quiero señalar que requerimos avanzar en algunos puntos en los cuales la representación ciudadana sea exacta y respetada. Hago referencia, por ejemplo, a la representación de las mujeres en el Congreso de la Unión. Lo que ha sucedido en la Cámara de Diputados es inaceptable; se tiene que reformar la ley hasta en cuestiones tan específicas, pero tan relevantes, como las que tienen

que ver con la representación de género, y las fórmulas deben ser del mismo género para que de ninguna manera una voluntad ciudadana expresada en las urnas pueda ser escamoteada.

Requerimos también reconocer la importancia de la representación de nuestros migrantes, porque cuando se hace el análisis de su aportación a la economía nacional, se les coloca entre los que más aportan al ingreso de divisas a nuestro país, pero cuando se habla de su derecho a tener voz y una representación ciudadana, las fórmulas han impedido que participen en el Congreso de la Unión. Es hora de que los partidos políticos incluyan en sus listas plurinominales una representación de nuestros migrantes, que sea obligatoria y que les permita arribar a los espacios de decisión.

Con un México incluyente en el que las instrucciones de la República se fortalezcan, con disposición al diálogo, con civilidad política y con la disposición a reconstruir la República y a fortalecer al Estado nacional en la diversidad y en la pluralidad, es como México puede ir hacia delante y salir de esta situación en la que los retos son tan complejos, que si no existe un consenso, sufrirá no sólo nuestro país, sino también los hombres y las mujeres de nuestra patria.

México necesita de todas y de todos nosotros, sin que nadie renuncie a sus propios puntos de vista; por eso, tal como en otras naciones con diversidad de puntos de vista se ha llegado a consensos, esta mesa que se abre en el Senado debe ser el inicio para que pongamos en el centro nuestra disposición para construir nuevas reglas y un nuevo régimen político.

Ciudadanos: hilo conductor

Guillermo Padrés Elías*

La oportunidad que nos dan de expresarnos desde la visión de un gobierno estatal en torno a esta reforma es muy importante, porque es la oportunidad de dar a conocer cómo vemos en los distintos estados esta reforma. Desde el punto de vista de Sonora, es muy importante reafirmar nuestra visión de tener un gobierno municipalista, ciudadano, con una visión a largo plazo; planear a largo plazo es para nosotros muy importante, y estoy seguro de que esta reforma política lo contempla.

El mensaje del presidente de la República es muy claro: "El objetivo de esta propuesta es dar más poder a los ciudadanos, que quienes ejercen el poder público se sometan de manera más clara a la voluntad de la sociedad y, en consecuencia, se fortalezca la democracia". Este ideal da un gran paso en el camino de nuestra democracia, así como en el desarrollo de nuestra nación. Esta reforma significaría que, más allá de nuestras diferencias, estaríamos partiendo todos de reconocer que lo verdaderamente importante es y siempre será el ciudadano.

Significaría también la reintegración al curso natural de nuestra historia como país: el respeto al ejercicio libre de los derechos ciudadanos, para mí, en lo fundamental, el valor máximo de este texto, ya que significaría que fuimos capaces de reencontrarnos con el hilo conductor que es el ciudadano, y nos ayudaría a trabajar sobre nuestras coincidencias, no sobre nuestras diferencias. Nada más oportuno, estarán de acuerdo, en el marco de las celebraciones del Bicentenario y Centenario de nuestra Independencia y nuestra Revolución, ya que son éstos los valores que hoy emergen con tanta fuerza en esta propuesta.

Pero ¿cómo hacer ahora para que todos nosotros, la patria toda, nos

* Gobernador de Sonora.

comprometamos con estos valores ciudadanos, y luego cómo a partir de eso hacemos un solo frente para atender otras tareas aún pendientes de forma ecuatoria, adecuada y justa? Aquí se establece una modalidad, una forma de hacer la tarea que yo diría que sí, todos los mexicanos y mexicanas debemos apoyar, convencidos de que el camino que se ha planteado va a tener éxito. Convencidos de que la reforma política planteada con gran responsabilidad por el presidente Calderón debe contar con el apoyo, respaldo y compromiso de todos los niveles de gobierno, tanto del Poder Legislativo como del Ejecutivo.

Nadie puede negar que en los tiempos que vive el país resulta imprescindible contar con más y mejores mecanismos que garanticen el respeto de la voluntad ciudadana. El decálogo propuesto por el presidente contempla mecanismos puntuales que buscan recoger esa voluntad social.

Nadie puede negar que en los tiempos que vive el país resulta imprescindible redimensionar la representación política de nuestros órganos ciudadanos de decisión. El decálogo propuesto por el presidente lo contempla como un eje central buscando hacer el sistema de representación mucho más funcional.

Y nadie puede negar tampoco que en los tiempos que vive el país resulta imprescindible darle nuevas características operativas a nuestro sistema político. El decálogo propuesto por el presidente plantea nuevas facultades que aseguran más y mejores resultados de gobierno frente a los ciudadanos.

Por lo anterior, considero que la propuesta de reforma política planteada por el presidente Calderón está dotada de viabilidad política e institucional y se apega a la realidad actual de México. Para nosotros, en el ámbito local, esta propuesta planteada por el Ejecutivo federal conlleva múltiples beneficios que le han de dar certeza y viabilidad a la visión de largo plazo, a la ejecución de proyectos y programas de mayor alcance y más largo aliento. Por ejemplo, abrir la posibilidad de una reelección consecutiva de alcaldes, regidores y jefes delegacionales nos permitirá formar y poner al servicio de la ciudadanía a funcionarios públicos más profesionales, conocedores de las problemáticas locales e involucrados con soluciones que en la mayoría de los casos trascienden los actuales periodos de tres años de gobierno. Crearemos con ello los incentivos correctos para la profesionalización del servicio público sometiendo siempre su desempeño a la voluntad social, de cara a los resultados concretos y palpables.

Asimismo, la reelección consecutiva de legisladores federales y locales nos abre la posibilidad de llevar a otro nivel el debate en el Poder Legislativo,

replantando el rol del legislador de cara a los compromisos y expectativas generadas ante sus verdaderos representados, que son los ciudadanos que lo eligieron. Rompería de facto con inercias creadas a partir de incentivos perversos producto de la estrecha y hasta ahora inseparable relación del legislador con los intereses que le permiten seguir su carrera política desde otra instancia, y el partido que lo postuló, haciendo a un lado a la hora de la verdad los intereses ciudadanos, que son los que realmente lo llevaron ahí.

La incorporación de la iniciativa ciudadana significa dotar de un poder pleno, real y efectivo al ciudadano para que participe activamente como parte central del sistema democrático del país, sobre todo cuando quienes estamos obligados a escucharlo, no lo hacemos. Significa darles contenido a las libertades ciudadanas consagradas en la Constitución no sólo ejerciendo plenamente el derecho a la libertad de expresión, sino además dándole la seguridad de que dicha expresión será escuchada y tomada en cuenta.

Un significado similar tienen las candidaturas independientes o ciudadanas. Seamos sinceros, la gran mayoría de los mexicanos no pertenece ni está afiliada a un partido político; sin embargo, todos tenemos el derecho de votar y ser votados, y bajo el sistema actual estamos dejando fuera a esa inmensa mayoría de mexicanos.

La posibilidad de enviar iniciativas preferentes al Congreso, así como la posibilidad de hacer observaciones a los proyectos de ley presentados ante éste, en ningún momento acotan, limitan o debilitan al Poder Legislativo, por el contrario, fortalecen el trabajo conjunto entre dos Poderes de la Unión, equilibrando con ello una relación que debe darse entre iguales a favor de una mayor y más abierta coordinación, y no entre desiguales a través de una sumisión marcada por la imposición. A nosotros, como entidades federativas, este esquema nos da mayor certidumbre de que prevalecerán siempre los intereses generales de los mexicanos que apostamos a un mejor futuro para todos, por encima de intereses individuales o partidistas que apuestan sólo a un mejor presente para ellos mismos.

Lo mismo se aplica a las iniciativas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que como poder garante de la correcta interpretación y aplicación de nuestra ley suprema, debe estar dotada de capacidades suficientes para corregir los vacíos legales, para asegurar una correcta expresión e interpretación de la intención que en su momento tiene el legislador. Me parece limitado y poco funcional que, si bien la Suprema Corte puede sentar jurisprudencia en una materia, no tenga las facultades para corregir la plana a través de una iniciativa de ley que resuelva de fondo un vacío, un error o una omisión.

En cuanto a la reducción del número de integrantes en el Congreso, me parece que es una propuesta que, lejos de limitar o acotar el principio de representatividad ciudadana, lo fortalece con una mayor responsabilidad legislativa. El tema no es cantidad, sino mayor calidad en el trabajo legislativo. Es bien sabido que bajo el sistema actual las decisiones se concentran en unos pocos y las responsabilidades se diluyen entre esos muchos que están ahí. Muchas veces, por ser tantos, con tiempos y espacios limitados para desarrollarla al máximo, su labor legislativa se ve muy acotada.

Igual se aplica a mantener el registro de un partido. Si bien éstos representan algunas minorías ciudadanas que cuentan con los mismos derechos y obligaciones que cualquier otro mexicano, también es cierto que la iniciativa ciudadana les abre esa posibilidad de ser escuchados y tomados en cuenta, pero quitando esos incentivos también perversos que sabemos se forman en torno a los mismos.

Finalmente, en cuanto al sistema de elección presidencial por mayoría absoluta, si bien no compete directamente al sistema de elección estatal y municipal, como ciudadano mexicano considero que enriquece las contiendas, favorece la unidad nacional de un país con una evidente pluralidad de ideas y ayuda a centrar el debate en torno de propuestas que deben convencer a una mayoría absoluta que legitime al ganador.

Por todo lo anterior, para nosotros darle mayor poder al ciudadano significa equilibrar la balanza, establecer pesos y contrapesos que garanticen que sus inquietudes, intereses y problemáticas muy particulares de acuerdo al entorno en que vive, serán escuchadas y atendidas, entendiendo y respetando la diversidad, la pluralidad y la heterogeneidad que existen en las distintas regiones del país.

En ese sentido, los puntos planteados por el presidente Calderón pretenden plasmar la visión de una renovada relación tripartita entre los Poderes de la Unión; fortalece sus facultades y transparenta y legitima su forma de integración, es decir, representa una nueva fórmula de coordinación entre poderes que le aporta mayor valor al ciudadano, quien es y debe ser siempre el centro de esta reforma.

Pretende también regresarnos a conceptos básicos de la política en acuerdos y consensos, equilibrios, mejores formas de convivencia entre ciudadanos que desempeñan diferentes roles dentro de una sociedad, como parte importante de una comunidad, de un municipio, de un estado y en la construcción de un país.

Es tan importante ponernos de acuerdo en el qué como en el cómo.

Los mecanismos de elección, de conformación e integración nos permiten establecer mejores criterios para asegurar una mayor inclusión y representatividad, que a la vez deben asegurarnos la correcta ejecución de las decisiones que se dan como producto.

Para nosotros, una democracia efectiva conlleva la posibilidad de aprender del pasado, aportar al presente y participar del futuro. La propuesta presentada por el presidente tiene que ver con los tres eslabones de esta cadena, de este ciclo que debe convertirse en un espiral que impulse al país hacia el futuro, hacia un desarrollo basado en la igualdad y en la equidad social.

Apelo a esta Cámara de Senadores a que anteponga los intereses del ciudadano y apoye, por así convenirnos, esta reforma política que seguramente reforzará al ciudadano y nos ayudará a las entidades federativas a tener una planeación a largo plazo y estratégica, en pro de nuestros representados.

Hacia un federalismo democrático y asimétrico

Jesús Alberto Aguilar Padilla*

Nuestro federalismo, desde Fray Servando Teresa de Mier hasta la fecha, ha corrido en una vertiente de dos caminos: uno en los textos, en las bellísimas discusiones, y otro en la realidad. En la realidad, se advierte que nuestro país tiene una gran vocación centralista, hay una disparidad entre la práctica y nuestros textos constitucionales y reglamentarios. Me permitiré hacer un breve análisis del federalismo para luego dar algunos puntos de vista sobre las propuestas de reforma política que se discuten.

El federalismo mexicano requiere una reforma profunda, porque el país necesita un federalismo democrático y asimétrico capaz de impulsar por igual el desarrollo de sus regiones a través de políticas públicas compensatorias. Ésa es la premisa básica para definir una nueva arquitectura institucional que fortalezca la vida republicana, afiance el orden democrático y establezca un auténtico modelo de responsabilidad equilibrada entre los distintos ámbitos de gobierno. Sólo así los estados y municipios del país podrán desplegar sus enormes potencialidades.

Esto implica profundizar el proceso de descentralización, avanzar en un esquema de autoridad compartida y no subordinada, y en un sistema de coordinación y de relaciones intergubernamentales abierto y transparente, con definiciones precisas de las responsabilidades y atribuciones de cada ámbito de gobierno.

Es verdad que a las instituciones creadas en las últimas décadas debemos la existencia de nuevos equilibrios en la vida de la República, así como los avances de un modelo de control recíproco que refuerza la división horizontal de poderes, con un sistema de pesos y contrapesos. Persiste, sin embargo, un considerable déficit en la elaboración de un esquema más racional, eficiente y

* Gobernador de Sinaloa

transparente en lo relativo a la división vertical de poderes. Este es uno de los grandes asuntos pendientes de la agenda de las reformas democráticas.

El Estado mexicano moderno, pese a los cambios cualitativos que ha experimentado en estos años, aún preserva el rasgo distintivo de la excesiva concentración de funciones y atribuciones en el ámbito federal. La persistencia de tal atributo inhibe y traba las oportunidades y capacidades de las entidades federativas para promover su desarrollo.

Es por ello que, entre otras decisiones federalistas, urge profundizar la descentralización a través de la transferencia de potestades, atribuciones y responsabilidades a las entidades federativas, bajo un criterio de mayor funcionalidad y equidad. Las políticas de ingreso y gasto, por ejemplo, requieren criterios modernos y abiertos en su definición y, sobre todo, esquemas de coordinación que hagan posible utilizar los recursos públicos con mayor eficiencia y racionalidad para impulsar el desarrollo de los estados y los municipios.

Se requiere, igualmente, una mayor autonomía fiscal, a través de un modelo que restituya a las entidades federativas y municipios potestades tributarias que garanticen ingresos propios suficientes para atender las necesidades de gasto, eliminando la actual dependencia de las participaciones federales.

Es decir, debemos ordenar el actual sistema competencial, que no es otra cosa que la redistribución del poder político entre los órdenes de gobierno para ejercer, con mayor eficacia, las atribuciones estratégicas evitando evasión y costos fiscales innecesarios.

Por su parte, la educación y la salud deben profundizar sus respectivos procesos de descentralización, para concluirlos a cabalidad. Se requiere eliminar el déficit creciente ocasionado por los recursos federales insuficientes transferidos a los estados para atender los servicios de educación y salud, lo que cada vez se acrecienta más porque las decisiones centralizadas desestiman la opinión de los estados.

Es necesario, también, corregir los desequilibrios financieros generados de origen por el proceso descentralizador, y propiciar certeza económica, jurídica y de operación de estos servicios básicos.

Hay muchas otras áreas que deben fortalecerse a partir de acciones federalistas. Me refiero, por ejemplo, a la gestión y planificación de los recursos hídricos, a la política agropecuaria y al fomento económico, entre otras.

En política social, es urgente impulsar su descentralización, para superar la pobreza extrema en el país. De ahí que el Programa Nacional de Desarrollo Social deba ser resuelto por el gabinete social con la participación formal, real

y directa de los estados y los municipios; pero además sus programas específicos deben ser blindados frente a la tentación de utilizarlos en el proselitismo electoral.

En materia de seguridad, sólo me referiré a lo disímboles y pulverizadas que están hoy las policías municipales, por lo que debe revisarse el artículo 115 constitucional para crear las policías estatales únicas, manteniendo los municipios las funciones de tránsito, vialidad y protección civil.

En términos generales quise referir los problemas que revela el déficit de federalismo en México, para reconocer la pertinencia de la reforma política. La que ahora se analiza y discute en el Senado y en la Cámara de Diputados, es prerequisite para desbrozar el camino hacia un federalismo cooperativo, incluyente, plural y moderno. En este sentido, me parece que las diversas propuestas, presentadas o no como iniciativas, tanto la del señor presidente, como la de señores legisladores y de muy prestigiadas entidades académicas, son de alto valor porque contribuyen a fortalecer la pluralidad, la participación ciudadana y la gobernabilidad democrática. En todas ellas se postula la necesidad de que la política se consolide como instrumento de cambio, de concertación y de transformación al servicio de la sociedad, lo cual sólo será posible a través de ensayar un nuevo diseño institucional de los órganos de poder, tanto federal como de las entidades federativas.

Antes de formular algunas consideraciones sobre los temas vertebrales de la reforma política que se discute, quiero dejar planteada, en forma enfática, mi postura en el sentido de que aquellos asuntos que conciernen directamente a la esencia y contenido del Estado federal deben abordarse, precisamente, desde un prisma y aliento federalista, con la participación de los estados. Me refiero a que la voz de todas y cada una de las entidades federativas sea factor fundamental de los cambios y garantía de una razonable homogeneidad, a través de un método de definición política previo y adicional al mecanismo previsto hoy en la Constitución General de la República para la aprobación de las reformas. Es decir, que los cambios que aquí se procesen establezcan principios, mínimos y máximos, y sean los estados los que impongan las modalidades y singularidades que reclama la realidad de cada una de las regiones y estados.

Dicho lo anterior, comento y fijo posición sobre algunas propuestas muy conocidas por todos, pues forman parte de la agenda planteada desde hace años por los más diversos actores políticos. Aludo, por ejemplo, a la figura de iniciativa ciudadana, que nos parece muy pertinente. La iniciativa ciudadana está consagrada ya en la Constitución Política de Sinaloa, y es un factor que estimula la participación de la sociedad en el quehacer público.

Las candidaturas independientes nos parecen improcedentes en las actuales circunstancias, ya que su aprobación podría dar entrada a poderes fácticos de todo tipo, además de vulnerar el sistema de partidos políticos, que es el pilar de nuestra democracia. No caigamos en el falso debate de que los partidos no tienen que ver con los ciudadanos; los partidos son en esencia participación de los ciudadanos.

Un tema emblemático de la reforma sería la elección consecutiva o reelección de legisladores federales, legisladores locales y miembros de ayuntamientos. Estando de acuerdo con la reelección, consideramos necesario cuidar que no se presenten distorsiones derivadas de la heterogeneidad de normas constitucionales en los estados, como el hecho, por ejemplo, de que en algunos se admita la reelección de diputados pero no la de presidentes municipales, y en otros ocurra a la inversa, en fin. Deberá corresponder a los estados legislar sobre los periodos de duración en el cargo, así como el límite máximo de la reelección. En nuestra opinión ésta debe ser por una sola vez.

Hay otras propuestas que igualmente requerirán un tratamiento extenso, como la segunda vuelta para elección de presidente de la República. Al respecto nos pronunciamos en contra, tanto en el ámbito federal como en el estatal y municipal, toda vez que su aprobación puede conducir a un bipartidismo indeseado, atentar contra el pluralismo, estimular la fragmentación política y construir mayorías artificiales, excluyentes y de coyuntura.

Por otra parte, debemos tomar muy en cuenta que la clave del nuevo arreglo es el control recíproco de poderes, lo cual no puede ni debe significar bloqueo mutuo, sino responsabilidad compartida en el ejercicio del poder político. De ahí que, como lo ha venido proponiendo el senador Manlio Fabio Beltrones, sea conveniente ampliar las facultades del Senado de la República para que ratifique nombramientos presidenciales en puestos clave de la administración pública, como los secretarios de Hacienda, de Relaciones Exteriores y Desarrollo Social, el director de Pemex, entre otros. Esto mismo debe replicarse en los estados, debiendo los congresos locales aprobar el nombramiento que el gobernador haga de los secretarios de las carteras análogas a las que en el poder federal sean sancionadas por el Senado.

Ahora bien, una de las propuestas que más directamente se relaciona con el fortalecimiento de un modelo federalista, es la que hace referencia a la representación popular en el Congreso y la representación de las entidades federativas en la Cámara alta. Pienso que respecto al número de diputados que en el futuro integren la Cámara baja en el Congreso de la Unión, la dis-

cusión en todo momento deberá ponderar los criterios de representatividad política, observando siempre la más adecuada proporción entre ciudadanos y sus representantes parlamentarios. Creo que lo que importa no es el número, sino la operatividad y funcionalidad de la Cámara.

Considero fundamental para nuestro sistema político el respeto irrestricto de las minorías. Por lo mismo, comparto que deben subsistir los dos principios: el de representación directa y el proporcional. Sólo que estimo necesario que se modifiquen los criterios de elección de diputados plurinominales. Me refiero a que la lista deberá integrarse con aquellos candidatos uninominales que obtengan el segundo lugar de la votación en el distrito en que compitan.

Aquí es importante rescatar la opinión de diversos especialistas, en el sentido de que el tamaño de las cámaras debe asociarse a consideraciones de representatividad, gobernabilidad y legitimidad, más que a cuestiones de orden presupuestal. Creo que éstos son los elementos que deberíamos tomar en cuenta al debatir este tema.

En cuanto a la integración del Senado, me parece que la propuesta de reducirlo en 32 escaños para dejarlo en 96 podría limitar su fuerza frente a nuevas facultades que se discuten en esta reforma política. De ahí que en principio nuestra postura apunte, más que a la reducción, a discutir la forma como se designa a estos 32 senadores que hoy se integran en lista nacional, de modo tal que la responsabilidad podría recaer en las legislaturas locales, es decir, que cada Legislatura nombre a un senador.

Finalmente, quiero advertir que los nuevos poderes que la iniciativa presidencial pretende otorgar al Poder Ejecutivo federal, como la iniciativa preferente con afirmativa ficta, el referéndum para saltarse al Constituyente Permanente y el derecho de veto ilimitado, podrían debilitar al Poder Legislativo tanto en el nivel federal como en el estatal. Lo que sí es viable y necesario, creemos nosotros, es incorporar al texto constitucional, tanto de la federación como de los estados, el principio de reconducción del Presupuesto.

Si actuamos con un espíritu incluyente, si integramos al debate la pluralidad de voces que a lo largo de estos años se ha expresado, estoy seguro de que el resultado de esta reforma contribuirá a hacer realidad el impulso reformista que hoy recorre el país entero.



Un federalismo gobernable

Marco Adame Castillo*

En primer lugar quisiera resaltar que tenemos dos acciones, dos voluntades que en mi opinión tienen un enorme significado y expresan una enorme oportunidad para el desarrollo político del país. Por un lado la iniciativa del presidente Felipe Calderón, que al presentar esta serie de iniciativas expresa voluntad política, una señal clara de compromiso con el debate y el desarrollo político de México, y que debe ser apreciada como un valor político en su justa dimensión. Y por otro lado la sensibilidad del Congreso Mexicano, que al organizar este foro concurre en una suma de voluntades para hacer del diálogo, de la discusión, de la reflexión política, algo que nuestro país necesita con urgencia.

Ciertamente, ya es largo el tiempo desde que se ha planteado la necesidad de una reforma política. Y se ha discutido al respecto, incluso se ha llegado a afirmar en distintos momentos de los últimos veinte años, que el país no está preparado para una reforma política profunda. La pregunta que hoy nos podemos hacer es ¿hasta cuándo vamos a considerar al nuestro como un país en pleno vigor democrático, capaz de discutir con apertura distintas visiones, que nos permita definir con voluntad política lo que sea mejor para México?

Por ello me sumo a las expresiones que manifiestan la necesidad de concretar la reforma política en México y de tomar en cuenta las aportaciones que el presidente Felipe Calderón ha hecho, que en mi opinión recogen el sentir y la expresión de un gran número de mexicanos preocupados por el desarrollo político del país.

Más allá de los estudios de gabinete, que son muy respetables, quisiera hablar en esta primera parte de mi intervención de la voluntad política que

* Gobernador de Morelos.

se requiere para concretar estas reformas. De la necesidad de que los líderes políticos contribuyamos a dejar atrás el muro de lamentaciones o la descalificación acrílica, sectaria, de temas tan importantes.

El gobernador de Sinaloa expresaba que sobre el federalismo, tema central de esta parte del foro, se ha discutido mucho. Creo que se han protagonizado prolongados e inconclusos debates, con larga fila de adjetivos sobre el federalismo que México necesita. Pero también hay que reconocer que no se ha llegado a las concreciones que nos permitirían un nuevo arreglo institucional con enfoque federalista como el que México necesita. Por eso es necesaria la reforma.

La propuesta del presidente Felipe Calderón es eminentemente federalista y se sustenta sobre dos pilares. Por un lado, el de la soberanía popular, al devolver al ciudadano ese poder fundamental para actuar de manera más decisiva y contundente en las decisiones políticas del país. Por otro, la actualización y fortalecimiento de las instituciones, concediendo que uno de los caminos más importantes para lograr una reforma política con espíritu federalista es, sin duda, reconocer los derechos políticos del ciudadano, ampliar sus capacidades de influencia y el fortalecimiento de las instituciones.

Devolver, por tanto, el poder y la iniciativa a los ciudadanos es recuperar la impronta original de nuestro sistema democrático. No debilita ni paraliza, pone en marcha un movimiento de democracia participativa que representa un escalón más en el desarrollo político del país, tal como lo ha sostenido en sus tratados Luigi Zampetti.

Se ha dicho también que estas reformas son un tanto insuficientes. Yo quisiera recordar que, siendo la democracia un sistema, también es un movimiento y un proceso: que la propia legislación es dinámica y que estas iniciativas primarias, que suscitan este debate, que proponen un análisis y una toma de decisiones congresional, son un buen principio para mandar una señal adecuada a nuestro país, para dejar atrás la inmovilidad y responder a necesidades, expectativas y reclamos ciudadanos.

La iniciativa del Ejecutivo reúne, en mi opinión, una serie de ideas que desde hace tiempo se han venido promoviendo como solución a diversos problemas de nuestra vida institucional.

La elección consecutiva de legisladores federales y locales, así como de alcaldes y ayuntamientos, traería como consecuencia una serie de mejoras importantes desde el ángulo del pilar fundamental del federalismo, que es el municipalismo. Fortalecer al municipio es poner bases sólidas para una nueva etapa en la vida municipalista y federalista del país; destacar la rendi-

ción de cuentas, el aumento de la efectividad de los gobiernos en plazos más largos, también permitirá pensar un poco más en México con visión de mediano y largo plazo. A los alcaldes y legisladores les permitirá preocuparse un poco más por escuchar, atender e informar a los ciudadanos que a los grupos de poder. Los electores serán los grandes ganadores.

No comparto la opinión de quien se ha expresado en este mismo foro respecto a que una reducción del número de legisladores significa un debilitamiento. No se vale quejarse de debilitamiento del Poder Legislativo por la reducción cuantitativa ni apelar a la reforma cualitativa por la vía de la profesionalización como única vía o contrapuesta a la primera. Mi propuesta es que nuestro país necesita las dos vías para fortalecer el sistema político. La reducción que es necesaria para hacer menos oneroso el sistema democrático, y la profesionalización. De esto se ha hablado en los últimos años, así lo demuestran las más de 45 iniciativas que sobre estos temas se han presentado en las últimas cuatro legislaturas.

Destaco de la propuesta del presidente el énfasis en la participación ciudadana. La propuesta de incorporar las figuras de iniciativa ciudadana y de candidaturas independientes representa un esfuerzo muy importante para ciudadanizar la política de nuestro país. Mucho se ha dicho sobre la necesidad de que el gobierno abra los espacios y cree los mecanismos que permitan a la sociedad participar en las decisiones que afectan la vida pública. Estos dos puntos de la iniciativa proporcionan una vía de participación y de influencia ciudadana que no se han tenido antes en México. Por ello creo que es necesario y conveniente para el desarrollo político que se promuevan estas propuestas de iniciativa ciudadana y candidaturas independientes, para no quedarnos en el "podría o pudiera ser que tal decisión traiga una consecuencia negativa". Por esto a esas expresiones verbales se les distingue como el imperfecto del subjuntivo, porque no alcanzan a transmitir y concretar correctamente lo que puede ser el valor del poder ciudadano, que no es regresión sino consolidación democrática.

El principal beneficiario, por tanto, de esta reforma es sin duda el ciudadano, que de manera directa podrá disponer de mecanismos democráticos para vincularse con el sistema político y de forma indirecta recibirá los beneficios de contar con instituciones más eficaces y una mejor y más ágil relación entre los poderes.

En la medida en que se logre la implementación de varias de las propuestas que ha colocado el presidente en el Congreso, se abrirá la posibilidad de un efecto en cascada a través de reformas en espejo en las entidades de la

federación, lo que puede ayudar a impulsar un movimiento reformista, y en mi opinión puede ayudarnos a concretar lo que podríamos llamar el federalismo gobernable.

Propongo una fórmula a discusión para sostener esta tesis del federalismo gobernable: mayor apertura política a los ciudadanos es igual a mayor compromiso de los gobernantes, en la medida en que la participación política de los ciudadanos permita un contacto más cercano, la capacidad de evaluar a los legisladores, de ratificarlos o no, de presentar iniciativas y un sistema de rendición de cuentas más eficaz. Es una expresión que invito a discutir a los legisladores y a quienes participamos en este foro.

Convencido estoy de que para el desarrollo político de México es tiempo de apelar a valores democráticos que hemos dejado en muchos momentos un tanto de lado ante la coyuntura político-electoral, sosteniendo que no nos es dado comprometer el futuro de México y de las próximas generaciones a la coyuntura electoral, ni siquiera la de 2012, y aquella que pasa por 2010 ante tal cúmulo de elecciones locales, lo que previsiblemente podría complicar y enriquecer la discusión política sobre estas importantes propuestas.

Estas virtudes políticas a las que hay que apelar en este momento son la generosidad política y una disposición para promover la reconciliación nacional, valor para enfrentar estas decisiones, responsabilidad pública y política anteponiendo el bien de México, el interés superior del país, el bien de los ciudadanos, a cualquier otra agenda particular cortoplacista.

Sostengo que el estatus que hoy prevalece en el país, en términos de representación política, es centralista y controlador de los procesos políticos; que ciudadanos con poder e instituciones sólidas y representativas son el binomio que necesitamos para poner en movimiento reformas que cambien para bien al país. Creo que es momento de tomar decisiones, de pasar a la etapa de la democracia participativa. Mi invitación respetuosa es a que las acometamos y las asumamos con determinación, que no tengamos miedo a perder controles partidarios porque los ciudadanos con capacidad y decisión son los mejores garantes del federalismo gobernable y democrático.

Reforma sin DF

Marcelo Ebrard Casabón*

Primero diría que, en una reforma de envergadura, llama mucho la atención que no esté el tema del Distrito Federal. No lo digo sólo como jefe de gobierno, que razones de sobra tendría, hasta la obligación de decirlo, sino me parece que para cualquier observador es una ausencia grave, notoria, y digo esto porque al Distrito Federal se le han escatimado durante un largo periodo las posibilidades de tener un estatus político y jurídico similar en sus derechos, en su soberanía, al de los estados de la República, y el gran argumento para ello ha sido la protección del Ejecutivo federal.

Una primera reflexión que quisiera compartir con ustedes es que, habida cuenta de que se tiene la voluntad de hacer una reforma política que vaya más allá de la próxima elección, o que no vea sólo la elección de 2012, y que pueda permitir un arreglo institucional duradero que nos funcione a todos los mexicanos, habría que decidir el tema del Distrito Federal, que sigue en una situación anómala.

Veámoslo desde dos ángulos muy brevemente. Las y los ciudadanos del Distrito Federal, dígase lo que se diga, no tienen los mismos derechos que los demás; por razones cada vez más difíciles de defender, cuando menos en público, ésta sigue siendo la realidad. Y por otra parte, el modelo institucional de relación entre el Ejecutivo y las autoridades electas del Distrito Federal no está funcionando; su pretensión originaria era mantener una esfera de equilibrio entre el ser sede de los poderes federales y el tener autoridades electas propias. Si revisamos la experiencia de la última década, lo que ha ocurrido es una circunstancia estructural, sistémica de conflictos, ausencias o zonas nebulosas, poco claras, en la relación entre las dos instancias de gobierno.

¿Qué es lo que habría que plantear seriamente? Terminar con esa situa-

* Jefe de gobierno del Distrito Federal.

ción que acabo de definir, como uno de los objetivos muy importantes de una reforma política tan ambiciosa como la que nos congrega hoy, y que el Distrito Federal, como sede de los poderes federales, y sus ciudadanos pudieran tener un estatus exactamente igual al que tienen los estados de la República, sin que ello significara riesgo alguno para los poderes federales asentados en la capital.

Hay muchas vías para lograrlo, pero quisiera puntualizar que ése es un punto medular, porque tenemos que pensar en que, con suma frecuencia, difícil de prever en el tiempo, va a suceder que no coincidan los partidos que triunfen en el Distrito Federal con el partido que triunfe en el ámbito nacional, y por consiguiente tenemos que propiciar que haya una relación cada vez mejor, reduciendo los incentivos de enfrentamiento y dificultad que hoy existen. Pongo como ejemplo la última negociación presupuestal; ¿por qué tiene que ser el techo de la deuda del Distrito Federal un tema de toda la República Mexicana, de toda la representación del Congreso de la Unión? Lejos de ser un elemento de equilibrio, es de conflicto.

Me parece que esto debiera resolverse desde una óptica esencialmente federalista. No se ha resuelto el estatus del Distrito Federal en el sentido de plenos derechos a los ciudadanos y de un sistema funcional, porque históricamente el gran argumento ha sido proteger particularmente al Ejecutivo federal. Dicho de otro modo, se piensa que a mayor reconocimiento de derechos al Distrito Federal, mayores riesgos para el Ejecutivo federal, cosa que me parece que debemos resolver y casi es un imperativo histórico y político para todos los que estamos aquí, independientemente de aquello que estemos obligados a defender.

Paso enseguida a hacer algunos comentarios y reflexiones sobre los principales elementos de la iniciativa que nos ocupa, dicho lo anterior sobre la ausencia del tema del Distrito Federal, que seguramente se corregirá, o asumo que así puede ser, si ustedes así lo deciden.

La impresión que da el conjunto de la reforma, sin prejuzgar sobre sus intenciones u objetivos específicos, es que es inconexa; no se ve una visión sistémica, se ven diferentes tramos con diferentes argumentos, y me preocupa que así sea porque las reformas hechas de ese modo casi nunca funcionan.

Si revisamos alguno de los puntos principales, por ejemplo la reelección —escuché con mucho interés y atención por supuesto lo que han expuesto mis colegas de Sonora, Morelos y Sinaloa al respecto—, yo diría que es una mala idea como está planteada, porque si se siguiera el argumento que hemos escuchado, habría que preguntarnos si tendríamos que reelegir al presidente

de la República, pues en caso contrario, no habría posibilidad de rendición de cuentas. ¿O por qué serían válidos los argumentos a favor de la reelección en los municipios y no en el nivel del titular del Ejecutivo federal? O bien, ¿se quiere llegar en algún punto a plantear la reelección del Ejecutivo federal? ¿Sobre qué bases se supone que la reelección de legisladores federales puede ser funcional y útil a los ciudadanos, pero que el titular del Ejecutivo federal no pueda competir en una reelección? ¿Por qué los argumentos para una cosa son distintos de los argumentos implícitos para la otra? Ahora, si no se desea plantear la reelección del titular del Ejecutivo federal porque se considera inconveniente, polémica o indeseable, ¿por qué sí se plantea para legisladores federales y presidentes municipales? Encuentro ahí un problema grave.

No creo que sea una visión sistémica funcional proponer la reelección solamente de diputados y de presidentes municipales; habría que conocer cuáles son las razones para que lo que es válido para uno no sea válido para otro, o cómo se espera que funcione en los próximos años.

La propuesta de reducir el número de integrantes del Congreso, especialmente la representación proporcional, me parece un grave error. De verdad preocupa escuchar que se está a favor de reducir la representación proporcional del Congreso con el argumento de que los diputados son muy caros. Que se haga un ajuste del presupuesto en la Cámara, si ése fuera el caso. Yo creo que se requiere algo más que un argumento de esa naturaleza.

Aquí lo que estamos viendo es una pretensión que espero que no se comparta, y celebro lo que escuché del colega gobernador de Sinaloa, de que a estas alturas no nos planteemos como un objetivo estratégico cerrar el sistema de representación.

Tampoco comparto la idea de que el sistema actual de representación sea el problema, porque en una buena parte de los sistemas presidencialistas del mundo ocurre con mucha frecuencia que no haya coincidencia del partido del presidente y mayoría en las cámaras; sin embargo, eso no es un argumento para plantear que la democracia no funciona. Se tiene que trabajar en un equilibrio de poderes y a veces este equilibrio es adverso. Me parece que nos debe preocupar mucho la idea de reducir la representación proporcional. No hablo solamente por los intereses del partido en el que milito, llamo su atención sobre lo que significa en términos estratégicos para México. Si lo que se quiere es tener un régimen esencialmente bipartidista con una representación lo menos grande posible de otras fuerzas políticas, me parece que es un error plantearlo como objetivo estratégico, porque no va a funcionar mejor nuestro régimen de partidos ni el sistema de representación.

Ayer alguien decía en esta mesa que vamos a sacar a la calle lo que hoy está en el proceso político. Quizá sea una forma extrema de verlo, pero me parece que es un error estratégico escoger a estas alturas la vía de reducir la representación política.

En el mismo caso está el aumento del mínimo de votos para que un partido político conserve su registro: es limitar la representación para favorecer por una vía imperativa la formación de mayorías.

Lo mismo podríamos decir de la segunda vuelta electoral, que por cierto no es una iniciativa nueva, se planteó cuando fuimos diputados federales —aquí está Santiago Creel, fuimos compañeros en 1997—, la discutimos largamente en aquel tiempo, precisamente sopesando los efectos que tendría una segunda vuelta en el actual sistema de partidos y si era deseable o no. En 1999 dijimos que lo teníamos que pensar, porque implica un cambio mayor en todo el régimen, en todo el sistema.

Hay otras cosas por supuesto muy rescatables y apoyables. Que haya candidaturas independientes me parece muy sensato; que se reconozcan las iniciativas ciudadanas, todo aquello que vaya en una dirección de democracia directa, debe ser apoyado.

Resumiendo, me preocupa que los diferentes elementos que he mencionado no tienen entre sí una conexión lógica suficiente; y segundo, tienen una orientación estratégica de cerrar representación, incluir la segunda vuelta con tal de formar mayorías, lo cual a lo mejor no va a resultar, porque una parte de los objetivos de cada una de estas iniciativas es muy distinta de otra parte de los objetivos de ellas mismas.

En conclusión, me parece que el esfuerzo que va a hacer el Senado de la República es fundamental. Sí tenemos graves problemas que resolver, por supuesto, no vengo aquí a abogar por que no se haga nada, pero les pediría que reflexionáramos sobre estos elementos, no visto como apoyo o falta de apoyo al presidente de la República y a su iniciativa, sino pensando cómo va a funcionar el sistema político mexicano en la próxima década, que es lo que nos debe preocupar, por ningún motivo reducir la representación ni introducir sistemas que muchas veces son opuestos entre sí o que no está resuelto cómo funcionan juntos.

Y desde luego, pedirles a nombre de los ciudadanos del Distrito Federal que tengan ustedes a bien, por fin, de 1824 a 2010, año del Bicentenario de la Independencia, restituirles a los ciudadanos de esta capital de la República sus derechos plenos,

Ahora o nunca

Fidel Herrera Beltrán*

La reforma política de Reyes Heróles abrió la vía de la democracia a quienes estaban en las minorías. Reconozco la voluntad que surge de la pluralidad de quien nos convoca a seguir fortaleciendo el diálogo entre todos los actores y representantes de la sociedad civil. Son siempre preferibles las dificultades de la extensión de la inclusión, a las aparentes ventajas de la selectividad de la exclusión.

Es fundamental estimular la participación institucional y la social, en forma activa y responsable. Ha llegado la hora de las discusiones, pero también de los acuerdos y las decisiones. Es éste el momento histórico de las ratificaciones y las rectificaciones; es hora de poner a prueba nuestra capacidad de escuchar y de ser escuchados; de disentir y de coincidir; de unificar y coordinar esfuerzos, para consolidar lo que hacemos bien y corregir lo que hacemos mal. De hacer mejor lo hecho; de reanudar el esfuerzo y empezar lo que tenemos pendiente como país. Es preciso valorar y tener presente que siempre es mejor adelantarse a los problemas y que ninguna sociedad en ningún tiempo se ha planteado conflictos sin ofrecer soluciones.

Las propuestas del Ejecutivo federal que son el marco de análisis, subrayan un empoderamiento adicional de las funciones y facultades del Ejecutivo, al tiempo que, sobre supuestos de abaratamiento, plantean reducir la representatividad y pluralidad del Congreso. Por eso es necesario complementarlas y perfeccionarlas.

Saludo la iniciativa para discutir sobre la reforma política que implica cambios constitucionales y a leyes electorales; esto es un primer paso. Hay aquí muchos actores políticos que participaron en alguna de las diez reformas electorales de las que fui modesto participante en las cuatro veces que serví como diputado federal y como senador de la República.

* Gobernador de Veracruz.

Celebro que a la propuesta presidencial haya concurrido ya la iniciativa de la diputada Beatriz Paredes, la cual propone modificaciones constitucionales para la sustitución en caso de ausencia del presidente, tema confuso en la legislación vigente, y que se hable ya del voto de censura para ejercer a plenitud la función de vigilancia del parlamento a la tarea del Ejecutivo.

Muchos son los indicadores sociales que nos dicen que los ciudadanos demandan de sus políticos soluciones reales a sus problemas reales. Debemos entonces dar espacio a la autocrítica: asumir la responsabilidad de errores e ineficacias que dañan el entramado social y la confianza del pueblo en sus dirigentes y representantes.

Ni centralismo asfixiante, ni feudalismo balcanizador, sino ejercicio republicano de la función pública, es el camino. Con la misma determinación debemos desterrar el uso abusivo de poderes y programas gerenciados por el centro. Hay que impedir el efecto de réplica que a veces ocurre cuando los poderes estatales limitan las atribuciones de los municipios y las comunidades indígenas.

A veces la expresión de las ideas a las que no acompaña la acción, por estéril ocasiona en la sociedad la percepción de que los políticos y los intelectuales sólo se interesan por discutir asuntos que no reflejan las preocupaciones reales de la población. Quizás es un problema de pedagogía. Pero también puede ser que cuando algunos no saben cómo enfrentar los problemas y construir soluciones, crean cortinas de humo que no resuelven lo importante ni tampoco lo urgente. Por eso tengo la confianza en que éste no será un foro más, sino la señal, el mensaje, de que vamos a fondo.

Sin duda, es necesario lograr que nuestras instituciones republicanas funcionen de forma más eficaz, pero no tenemos que perder de vista para qué y para quiénes trabajamos.

Hace ya algunos años que nuestro país puede ser calificado como democrático, y ahora nos enfrentamos al reto de hacer que nuestro régimen político sea una democracia que resuelva los problemas de la sociedad. Para ello es preciso contar con instituciones que rindan cuentas y estén fiscalizadas de forma permanente por los ciudadanos. Pero también contar con instituciones que sean verdaderamente receptivas a los ciudadanos, a sus problemas y sus demandas más sentidas.

Es claro que los mexicanos no están satisfechos con las instituciones y, sobre todo, con los productos de nuestra democracia. Nuestro país sigue enfrentándose a una acentuada concentración de riqueza en pocas manos, a un

número creciente de mexicanos en pobreza extrema, a la falta de empleos, al crecimiento cada vez mayor de la economía informal y del subempleo, a la alta dependencia económica que se mantiene con un solo país y que beneficia a unos pocos, las finanzas públicas petrolizadas y deterioradas, la deficiente administración de los recursos públicos para controlar la marginación y la insuficiente competitividad. Tema mayor son los magros alcances de la lucha contra el crimen organizado. Son éstos problemas que exigen atención y una solución eficiente y plural. Es inocultable que la política gubernamental federal, estatal y municipal presenta debilidades estructurales y funcionales que es necesario corregir.

La sociedad percibe síntomas preocupantes: polarización y descalificación que sustituyen al diálogo y al entendimiento, particularmente cuando prevalecen las conveniencias político-electorales. Preocupa saber, entonces, cuándo se deben discutir y aprobar las grandes reformas estructurales del país, que una y otra vez se obstaculizan y posponen. Y si tendrán el sustento de que los acuerdos precedentes se cumplan y no sean deudas que obliguen siempre a empezar todo desde el principio.

Sin duda, las aproximaciones sobre otra reforma política son relevantes. Lo cierto es que hoy no es fácil avanzar en los temas de fondo y tener los consensos necesarios para impulsar reformas, atender problemas y encontrar soluciones a la crisis de la economía y de la seguridad. Como en otras ocasiones, los mexicanos estamos frente a enormes retos y desafíos poco comunes.

Una vez más, nuestra entereza y capacidad están a prueba. Tenemos que elaborar consensos y comprometernos realmente a que los acuerdos se respeten para que seamos capaces de solucionar los problemas de nuestra gente.

Cambemos las instituciones que no funcionan. Cambemos lo necesario desde el consenso y desde la lógica de que nuestro objetivo prioritario es buscar mejores fórmulas para enfrentar los viejos y los nuevos problemas a los que nos enfrentamos.

Representantes del pacto federal, permítaseme en un breve resumen exponer lo que a mi juicio puede ayudar al diálogo y al debate nacional sobre la reforma política y el federalismo. Primero debemos recordar que el nombre oficial de nuestro país es Estados Unidos Mexicanos, reflejo del espíritu federalista del Constituyente original.

El artículo 124 constitucional señala: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a la Federación".

Lo esencial es que no perdamos de vista que nos debemos a nuestros compatriotas y que la fuerza de los gobiernos descansa en la "soberanía nacional que reside originalmente en el pueblo". Nuestra fortaleza, lo que nos une, es nuestro federalismo, nuestra identidad como nación.

Se precisan reformas que permitan realmente que los ciudadanos participen en el proceso de toma de decisiones, en la elaboración de políticas públicas y en la fiscalización de los servidores públicos electos y los designados por ellos. La participación ciudadana es una obligación para toda democracia de calidad.

Como gobernador priísta estoy a favor de algunos de los contenidos de la propuesta de reforma presentada. En esencia, a favor de aquellos elementos que profundizan y mejoran la rendición de cuentas y la fiscalización de los partidos políticos por los ciudadanos. Sin embargo, estoy en contra de aquellos elementos que limitan la presencia de todas las corrientes ideológicas de la sociedad. Es decir, limitan la presencia de los partidos con menos puestos de representación.

Pero tampoco encuentro positivas aquellas líneas de la propuesta que persiguen dibujar un escenario de rediseño de la figura presidencial dotando de nuevas herramientas institucionales a la Presidencia de la República a costa del debilitamiento del Legislativo. Pareciera que buscan legitimar los poderes metaconstitucionales que apuntaba el doctor Carpizo. Durante muchos meses se habló de las disfunciones que generaba el modelo de gobiernos divididos. Y se nos olvida a menudo que, con esfuerzo, ese modelo nos ha enseñado a convivir con una nueva cultura del diálogo y del consenso, por la que es preciso seguir avanzando. La solución en este ámbito no es volver a buscar una figura presidencial con poderes casi metaconstitucionales legalizados.

El camino es avanzar en el rediseño del presidencialismo avanzando en la creación de la figura del jefe de gabinete, al mismo tiempo que se profundiza en la cultura de la negociación, consenso y respeto de los acuerdos.

La iniciativa del presidente del Instituto "Belisario Domínguez", el senador Manlio Fabio Beltrones, de que se abra a la colaboración de poderes la aprobación del gabinete por el Senado, lejos de ser un mero matiz parlamentario, constituiría la acreditación de la idoneidad de quienes integren el Poder Ejecutivo federal y también de los estados.

Se me ha invitado a esta mesa para comentar la relación entre la reforma política propuesta y el federalismo, y por mucho que los otros temas me inquietan, intentaré precisar una contribución.

La reforma del Estado integral debe crear equilibrios y controles para generar una distribución del poder, ni reyes ni virreyes: somos una República.

La clave del federalismo, de ayer y de hoy, radica en el respeto, la cooperación y la articulación efectivos entre y dentro de los ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal; en la colaboración y apoyo a los órganos autónomos; así como en el fortalecimiento y la atención a la participación social y al poder ciudadano.

Es necesario pensar en colectivo sobre la vigencia y los alcances de las facultades de los organismos autónomos del gobierno, dotar de facultades más amplias al Banco de México para que el Estado sea el rector de la economía, promotor del crédito y del desarrollo junto a su esencial tarea de mantener el poder adquisitivo de la moneda.

Pero para seguir avanzando, sin duda hay que enfrentar de una vez el diseño de nuevas reglas de relación entre la administración federal y los gobiernos estatales. En un gran número de políticas, son los estados federados los que tienen la máxima responsabilidad frente a los ciudadanos.

Pese a ello, el Ejecutivo nacional sigue manteniendo un gran número de delegaciones que sólo contribuyen a incrementar el aparato del Estado, a duplicar estructuras administrativas y a dificultar la implementación de políticas públicas específicas.

Es preciso avanzar en la búsqueda de fórmulas que logren una reducción del Ejecutivo en aquellas tareas y atribuciones que están descentralizadas en los gobiernos federados. El objetivo ha de ser el diseño de una administración única cuyo propósito sea la eficacia en la solución de los problemas y evitar las duplicidades.

Los grandes temas de nuestro tiempo, como el cambio climático, la seguridad, la generación de empleos y el abatimiento de la desigualdad y la pobreza, exigen acuerdos, comunicación, diálogo y respeto. ¿Por qué no escuchar y apoyar a los que lo hacen bien —como Veracruz, que crea empleos y combate eficazmente el cambio climático, con acciones que reconocen y aplauden en foros internacionales— y que en nuestro ámbito local sólo merecen el regateo en las ministraciones de los recursos establecidos presupuestalmente?

Por eso clamamos por una revisión hacia una redistribución democrática de las competencias entre niveles. Clamamos por la subsidiaridad. ¿Por qué no avanzar en la delegación eficaz de jurisdicciones federales a los estados como los gobiernos priistas impulsamos con educación y salud?

Los estados pueden, deben y tienen las capacidades para hacerlo, sin duplicidades. Hay que avanzar en la búsqueda de esquemas que hagan que los

delgados federales, en vez de actuar como proconsules, lo hagan más como facilitadores para alcanzar y conjuntar metas comunes.

En la misma tesitura, reitero la urgencia e inaplazable necesidad de abrir la discusión del federalismo fiscal. No más ser cajas registradoras de la recolección de los ingresos para ejercer la potestad y atribuciones de recaudación en base a un mero entendimiento que perfeccione los mecanismos de la Ley de Coordinación de la materia.

Nuestro objetivo debe ser la elaboración de un renovado pacto federal para lograr que sea más eficaz en la búsqueda de soluciones. Finalmente, a nuestros ciudadanos no les interesa quién soluciona el problema, sino que sea resuelto, y con la actual duplicidad de funciones y la existencia de delegaciones que sólo hacen un trabajo político en momentos electorales, la eficacia no se logra.

México debe transitar a un federalismo real. Debemos avanzar en la descentralización de los recursos presupuestarios a los estados en los programas de gobierno en los que prevalece todavía una visión centralista.

Debemos lograr un nuevo federalismo hacendario integral que incluya ingresos, gasto y financiamiento, que establezca facultades concurrentes y exclusivas.

En el ámbito del federalismo agropecuario y de desarrollo social, es necesario considerar un nuevo esquema de aplicación de los programas que permita disminuciones reales de los indicadores que tanto lastiman a nuestra gente, como éste de seis millones adicionales de mexicanos en extrema pobreza, o de un Programa Especial Concurrente carente de todo sentido para ayudar al fortalecimiento de nuestro campo y de esta manera tener una seguridad alimentaria para todos.

Si bien las finanzas públicas nacionales dependen en gran medida de los ingresos petroleros, debe fortalecerse la política tributaria para que la relación de los ingresos no petroleros con respecto al PIB alcance mayor proporción. Dentro de un nuevo federalismo fiscal, que los estados participen más en la gestión de los recursos petroleros.

Sin que ello haga olvidar el logro de la igualdad para todos los mexicanos, es preciso que los estados productores cuenten con ingresos que los hagan desarrollar más y mejores estrategias de combate a la contaminación y la búsqueda y desarrollo de nuevas energías limpias y renovables, así como en la lucha contra el cambio climático.

Todos los ciudadanos mexicanos somos iguales ante la ley y tenemos los mismos derechos y deberes. Y ése es un valor que debe seguir siendo asegu-

rado y potenciado. Pero cada territorio tiene unas particularidades diferenciadas y eso debe ser considerado en la participación de los recursos y en el diseño de políticas adecuadas a la realidad.

El federalismo es en esencia el acercamiento del poder político a los ciudadanos tanto en el ámbito de la fiscalización, como en la prestación de bienes y servicios y en la elaboración de políticas. Esta realidad debe ser tomada en cuenta. La reforma política que hoy nos ocupa presta más atención a otras cuestiones y ninguna a los problemas del actual diseño federal.

Nuestro fortalecimiento institucional como país pasa ineludiblemente por enfrentar un nuevo modelo de federación, de distribución de funciones y acciones. Es necesario que discutamos y lleguemos a acuerdos sobre el reparto de los fondos públicos con fórmulas que hagan que los recursos económicos sean productivos y no se dirijan al fomento de la informalidad, ni sigan siendo utilizados como elementos de control político o de lucha electoral.

El objetivo primigenio son las personas, los seres humanos, su seguridad y bienestar, su realización y prosperidad. Es importante tener siempre presente que la reforma política, por su vinculación con las demandas sociales, tiene un denominador común, que es el bienestar de la población, que reclama empleos, educación, salud, justicia y seguridad pública y social.

Postulamos al poder ciudadano y la fuerza del derecho para contar con instituciones eficientes. Lo que no podemos permitir es que este foro sea uno más. Hemos venido aquí con la esperanza de que abra resultados y desde la pluralidad encontrar las salidas que reclama la sociedad.

En esta casona en donde recordamos al restaurador del Senado, Lerdo de Tejada, es pertinente mencionar su expresión. Cuando la República se veía amenazada por el invasor y la división, dijo al presidente Juárez: "Es ahora o nunca, señor presidente".

Réplica

Amalia García Medina

Quiero iniciar por un planteamiento que hizo el jefe de gobierno del Distrito Federal. Él decía que los diez puntos del presidente le parecen una propuesta inconexa. Siguiendo esa misma línea, yo preguntaría ¿exactamente qué quiere el presidente de la República? ¿Y qué quieren los senadores y senadoras en esta convocatoria? Porque efectivamente, tengo la percepción de que lo que se quiere es fortalecer a la institución que es el Ejecutivo federal.

Al mismo tiempo, la pregunta es si se tiene disposición para fortalecer a todos los poderes y todas las instituciones de la República. ¿Hay esa disposición? ¿Se considera fundamental que el fortalecimiento del Estado mexicano signifique el fortalecimiento de los poderes y las instituciones de la nación? Es una pregunta sustancial, que forma parte de este análisis, porque cuando se presenta el planteamiento de reducir el número de legisladores, se pone en el centro cuánto cuestan en pesos y centavos la Cámara de Diputados y el Senado.

Por supuesto que se tiene que hacer una reflexión de otra dimensión. La discusión y el análisis tienen que estar centrados en si queremos fortalecer al Poder Legislativo, porque darle fuerza es hacer exacta la voluntad de los ciudadanos en la representación popular.

Creo que la disminución de los diputados plurinominales es una discusión que puede tener éxito en un sentido propagandístico para cuestionar esa representación, pero es igual el voto que se da por una diputada o diputado elegido por la vía uninominal que por la vía plurinomial, hay las propuestas de los partidos y está el voto ciudadano. Es el voto ciudadano el que se expresa ahí, y este sistema mixto que surgió a partir del análisis comparativo de distintos sistemas electorales en el mundo, tuvo la intención de garantizar

una representación exacta de esa voluntad popular, incluida la representación de las minorías. Si son más o menos diputados no es lo relevante, sino qué tan exactamente está representada la voluntad de los ciudadanos en su diversidad y su pluralidad. Creo que ése es el análisis y el debate que se deberá realizar.

También considero que cuando se habla de una reforma política, es sustancial retomar el análisis de la relación de esa representación con los medios de comunicación, la Ley de Medios. Simplemente apunto que ese tema ha quedado en suspenso. Sabemos el debate que se genera, pero está inmensamente vinculado con una competencia electoral democrática que respete y garantice derechos para todas y todos los que van a la competencia. No puede haber una competencia democrática verdaderamente avanzada si no entramos a esa revisión. Se ha hecho en diversos países del mundo, y tienen esas normas, especialmente en el modelo europeo, pero también en muchos países de América Latina e incluso está reglamentado en el modelo norteamericano. Creo que es sustancial que se garantice.

De la misma manera, cuando se habla de la participación ciudadana, me parece muy importante, y no lo he escuchado mencionar aquí aunque es parte del temario, que esa participación de los y las ciudadanas se garantice no sólo en el día en que emiten su voto. Hay otras propuestas, el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular. Claro que el plebiscito y el referéndum tendrían que ser reglamentados para que sean instrumentos útiles, que no se frivolicen, que puedan utilizarse de manera exacta. Y como también se ha dicho, el referéndum y el plebiscito vinculados con una Ley de Medios, para que haya la garantía de que la opinión ciudadana se exprese con toda objetividad y sin sesgos que puedan derivarse de una influencia que cambie esa voluntad por la forma en que se debata un tema total.

También me parece muy importante decir que, en esencia, cuando los gobernadores hablamos de federalismo, y esto es recurrente en las reuniones de la Conago, hacemos mención de un asunto sustancial. El federalismo en México, reconociendo que hay una gran centralización de las decisiones y del poder, ¿en qué consiste? En más facultades y recursos para las entidades federativas. No puede haber un verdadero federalismo si no hay los recursos, y lo vivimos cotidianamente. Por ejemplo, en educación y en salud se han transferido las obligaciones a las entidades del país, pero no los recursos, y tenemos que estar en una constante gestión. Tiene que haber entonces más facultades y también los recursos para desarrollar programas de gobierno y, además, con un sentido de respeto al derecho de los estados a crecer.

No quiero dejar de mencionar la importancia de la participación, no solamente de otros poderes, sino también de las entidades federativas, en la conformación del Plan Nacional de Desarrollo. Si hablamos de una visión incluyente, y sobre todo de un diálogo que nos permita construir una ruta para el país en el ámbito económico, en el ámbito social, en el de la seguridad, en los ámbitos más diversos y complejos que competen a las políticas públicas y a la acción de gobierno, debe reformarse la manera en que se elabora el Plan Nacional de Desarrollo. No cabe duda de que quien está a la cabeza del Ejecutivo tiene un planteamiento sustancial, pero la forma de reconducir al país en un sentido que le permita salir adelante, sobre todo en el momento actual, con el deterioro que existe, radica en que pudiéramos participar en el Plan Nacional de Desarrollo.

Deseo expresar mi coincidencia total con el jefe de gobierno del Distrito Federal, respecto de su planteamiento sobre la gran cantidad de facultades y también de derechos de los que carece el Distrito Federal. Uno de los asuntos sustanciales en una reforma política es que el Distrito Federal tenga las mismas facultades y derechos que las demás entidades federativas, ni más ni menos.

Reitero mi convicción de que necesitamos fortalecer al Estado mexicano y a sus instituciones, con una visión que ponga en el centro un Estado democrático, incluyente, solidario, en el cual los poderes, en las facultades que les correspondan, permitan que haya gobernabilidad, eficacia y resultados; que podamos transitar, en este momento tan complejo, con crisis tan diversas que están afectando a los ciudadanos y al país, en un marco institucional con reglas y con los poderes y los distintos órdenes de gobierno que existen en México, abriéndole paso a la participación ciudadana.

Jesús Alberto Aguilar Padilla

Nada despierta mayor pasión que la reforma política. Y qué bueno que así sea, que se incrementen el debate, la discusión, los diseños, y que recojan esa rica pluralidad que existe en México, que es un mosaico, y ahí radica la esencia del federalismo. Planteo respetuosamente a los legisladores que en la discusión y en la aprobación, en su caso, de los diferentes temas de la agenda de reforma política, se atienda muy bien el sentir de los estados, que no se haga una reforma vertical, como ha ocurrido; y los estados seamos simples espectadores o estemos obligados a sumarnos a un consenso que no lo es tanto.

Tengo esperanza razonada de que no ocurra así, porque hoy se debate en el país una serie de aspectos: la desconfianza de los ciudadanos, la erosión institucional. Aquí habría que tener cuidado, no darles demasiado peso a las voces de poderes fácticos muy bien determinados en México, y que la parte institucional, como las cámaras, el propio Ejecutivo federal y el sistema de partidos, se vea rebasada por esas voces tan incisivas y persistentes que no necesariamente recogen siempre el interés de las grandes mayorías.

Uno de los puntos que debe ser cardinal en la discusión de la reforma, es que se haga con un espíritu realmente federalista. Pongo uno de los casos recientes: la homologación de elecciones no es algo que demandaran todos los estados, como se planteó como una camisa de fuerza en la reforma. Es muy deseable que en la reforma realmente se escuchen las voces de los estados y de los municipios.

Quisiera insistir en un tema muy sugerente, muy atractivo, que es el de las candidaturas ciudadanas. Yo planteo que van contra el sistema de partidos y que la participación ciudadana no riñe con el sistema de partidos, al contrario, el sistema de partidos se nutre precisamente y tiene su esencia fundamental en la participación de los ciudadanos. El riesgo que veo en la candidatura independiente, aparte de que habría que revisar el sistema de partidos, columna vertebral del sistema democrático, es que los poderes fácticos tendrían a la mano el acceso por la vía de un candidato independiente. Y hablo desde un gobierno extranjero hasta un poder ficticio por más legítimo que sea, pero que no esté en el juego democrático regulado por las instituciones. Los partidos son un filtro para que los ciudadanos que participan tengan que observar ciertas regulaciones muy claramente establecidas en la ley. Pero qué bueno que se debata este tema, sobre todo porque es muy fácil congraciarse con sectores interesados en él diciendo que se está a favor de la candidatura independiente.

Otro tema que en esta reforma no puede tomar un curso distinto a aquel por el cual se ha venido luchando, es tutelar la presencia de las minorías dentro de las instituciones y a través de los partidos políticos. Creo que es fundamental para un sistema democrático en un país tan desigual como el nuestro, y me parece un despropósito elevar el costo para que un partido político esté en el juego democrático. Creo que dos por ciento es un mínimo razonable para que las minorías estén en el juego democrático como un contrapeso real a los partidos mayoritarios.

Este foro creo que es esperanzador para que se inicie un debate, se traduzca en leyes y les resarza un poco, les devuelva la confianza a las institucio-

nes. En la reforma también pueden establecerse algunos candados para que ningún poder tenga impunemente la facultad de deteriorar a la mala a otro poder.

Guillermo Padrés Elías

Esta reforma política tiene una esencia, y si tiene un objetivo cada una de las nueve propuestas: pensar primordialmente en el ciudadano, escucharlo, atender las demandas históricas que nos hacen todos los días a quienes visitamos las colonias y recibimos gente. A qué me referiré: los ciudadanos nos exigen resultados, nos exigen transparencia, nos exigen que nos pongamos de acuerdo, nos exigen respeto, y piden que respetemos también la voluntad de ellos.

Pongo esto en la mesa porque veo que de los nueve temas no todos están en cuestión, una gran parte de la reforma de hecho no ha sido debatida, entonces, podemos sacar una reforma política, si hay acuerdos, y estamos trabajando ahora en las cosas que pudiésemos mejorar o enriquecer con la postura de cada uno de los partidos.

Veo que no hay mucho más debate de lo que he escuchado aquí en el tema de incrementar el porcentaje mínimo de votación a los partidos políticos para que conserven su registro, incorporar la figura de la iniciativa ciudadana, otorgar a la Suprema Corte de Justicia la atribución para presentar iniciativas de ley, y muy poco se ha hablado también de la propuesta de establecer de forma expresa en la Constitución la facultad del Ejecutivo federal para observar parcial o totalmente el Presupuesto de Egresos.

He visto que hay diferencias, por ejemplo, en el tema de la elección consecutiva de legisladores. Quienes hemos estado en el Congreso sabemos que definitivamente se necesita, más cuando nos comparamos con otros congresos, donde el legislador está pensando en una carrera a largo plazo y en cumplir con lo que le exigen sus votantes, a quienes tiene que llevar resultados, y no necesariamente a su partido. En tres años es difícil consolidar una reforma estructural del país, y mucho más darle seguimiento, de modo que necesitamos profesionalizar el trabajo de los legisladores, esa es la palabra, profesionalizar, porque la mayoría de quienes nos hemos dedicado a la política buscamos hacer un buen trabajo para buscar alguna otra posición política, esa es la verdad, no nos dedicamos a consolidar el trabajo legislativo, hay que decirlo como es.

Igual los ayuntamientos, necesitan más tiempo. Llegan cada tres años para acabar con el proyecto del anterior, para poner su sello personal, no

están pensando en las grandes obras estratégicas que necesita el municipio a largo plazo. De igual forma, los jefes delegacionales.

Yo no incluiría, como no ha sido práctica en muchos países, reelegirse por más años; creo que con seis años tenemos suficiente tiempo, el presidente de la República para marcar una política pública a largo plazo y que la puedan ejecutar tanto los legisladores como los alcaldes, en el ánimo de construir ese federalismo del que hablamos.

De la reducción del número de integrantes en la Cámara de Diputados y Senadores, creo que lo primordial es escuchar al ciudadano, eso nos pide, que seamos más austeros, que acabemos con los privilegios de la clase política. Yo creo que hay que atenderlo. A eso le podemos sumar que sabemos que es muy difícil llevar a cabo una labor legislativa en la forma en la que está, porque si el diputado o el senador no pertenece al grupo de coordinadores o no es presidente de comisión, le es muy difícil impulsar una iniciativa y que sea respaldada, de modo que cuantos menos diputados y senadores, nos podremos concentrar más en los temas primordiales.

La segunda vuelta electoral creo que algún diputado o algún senador de todos los partidos políticos la ha presentado en algún momento. A mí me tocó presentarla como senador, me tocó escuchar que algunos partidos la defendieran cuando fui diputado federal, y creo que si vemos bien el espíritu de la segunda vuelta, nos lleva a construir mayorías, porque no nada más va a gobernar el partido que tiene más votos en la primera elección, sino el que tiene la habilidad de llegar a un acuerdo para formar un gobierno de mayorías, no nada más en el Ejecutivo sino en el Legislativo, y eso obliga a tomar acuerdos, a ser incluyentes para formar un gobierno que pueda transitar y salir adelante con sus reformas.

Las candidaturas independientes creo que son fundamentales. Viene en nuestra Carta Magna el derecho de votar y ser votado, y no nos debe limitar el proceso por el que tenemos que pasar por un partido para que nos postule a un cargo público. Yo creo que es valorar al ciudadano, porque en las elecciones elige entre los que le ponemos enfrente, no necesariamente al adecuado o al más preparado, sino el que supo pasar los filtros de su partido para llegar a ser postulado. Hay que darles la oportunidad a los ciudadanos bien calificados, profesionales, de que lo puedan hacer.

El punto número ocho de la propuesta, sobre la iniciativa preferente y la afirmativa ficta, creo que nos ayuda a ponernos tiempos a todos los mexicanos para entrar al debate de las grandes reformas estructurales. No las hemos llevado a cabo porque tenemos elecciones intermedias o porque no nos he-

mos puesto de acuerdo y no tenemos tiempo que nos limite: creo que esto nos va a obligar a llegar a acuerdos porque tenemos un tiempo perentorio encima.

En síntesis, coincido con el gobernador de Veracruz en que es ahora o nunca, tenemos la posibilidad de entrar de lleno a una reforma política, agregarle algunos temas importantes como los que he escuchado aquí, como el plebiscito y el referéndum, hay que platicarlos, sobre todo también darle más facultades de ley, como se merece, al Distrito Federal, en lo que también estoy de acuerdo. Pero creo que los temas que tenemos en la mesa son suficientes para que vayamos hacia el federalismo, que respetemos al ciudadano, que sepamos escuchar lo que demanda la ciudadanía, y podamos transformarnos en ese México que dé un paso hacia el futuro y les dé resultados a los ciudadanos.

Marcelo Ebrard

Respecto de los temas en donde pareciera concentrarse la polémica, estamos discutiendo cosas distintas. Partir del supuesto de que los diputados de representación proporcional son muy caros y habría que recortarlos, y que eso nos va a resolver la distancia respecto a la opinión pública, francamente creo que no es el tema. Si se trata de reducir el presupuesto, que se haga un ajuste de los gastos en la Cámara. El tema es si nos vamos a ir por un modelo para formar un régimen más cerrado o vamos a tener un régimen abierto con una representación adecuada.

Respecto de la reelección, me parece que es lo mismo, si la hipótesis es que permite la profesionalización, ¿con cuántos años consideraríamos que alguien ya es profesional? Habría que hacer una consulta. Se propone que sean hasta doce. Me parece que vamos a cometer un error, además de que la reelección de una parte de los servidores públicos y no de otros va a generar muchos problemas en el sistema. Para eso, mejor amplíemos los plazos, si llegáramos a la convención de que se requirieran seis años para ser profesional en las cámaras o para el caso de los presidentes municipales, entonces, que todos los cargos duren seis años.

La segunda vuelta no nos resuelve que quien vaya a gobernar tenga mayoría en la Cámara, eso no es cierto; si eso es lo que queremos hacer, hagamos un régimen más parlamentario, el único régimen donde siempre tiene mayoría el jefe de gobierno es un régimen parlamentario, la segunda vuelta no lo resuelve.

Fidel Herrera Beltrán

Está en el Presupuesto de Egresos de la Federación un instrumento de mayor peso específico para alcanzar acuerdos e impulsar políticas públicas de protección social, de financiamiento, de ajustes tarifarios, de seguridad pública, y este instrumento se ha deteriorado, ha pasado a ser de control y regulación desde el poder central, porque después de la asignación presupuestal, que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados –que habría que compartir el Senado, como una sugerencia adicional– sigue la larga letanía del registro de lo asignado en la Secretaría de Hacienda, los impactos ambientales y las licitaciones, lo que nos lleva a que a las asignaciones para carreteras, caminos y puentes en este año no nos vayamos a poder asomar sino hasta finales de julio.

Por otro lado, una de las políticas que menos éxito ha tenido, que es la de desarrollo social, a pesar de los enormes recursos que se le han asignado, ha agregado seis millones en pobreza alimentaria a los 14 con los que comenzó este gobierno. Tiene que ser revisada, está justamente otra vez en el Senado de la República la adecuación de la Ley de Desarrollo Social y la revisión de ese otro tema que sí cuesta mucho, que son las delegaciones federales, cuestan infinitamente más de lo que se espera reducir de las cámaras. Desde que la alternancia se estableció, lo documenta perfectamente un magnífico trabajo del senador Francisco Labastida, el gobierno de Acción Nacional ha agregado al gasto corriente cien mil millones de pesos por año de manera consistente, y éste no ha sido la excepción. Hay, pues, que analizar costos de los poderes, de los servicios y de las acciones.

Creo que hay muchas coincidencias que celebro de la intervención de la gobernadora de Zacatecas, la previsión sobre los instrumentos complementarios democráticos del plebiscito, referéndum e iniciativa popular; las que ahora en la iniciativa del presidente se agregan, las facultades de iniciativa del Poder Judicial, que muchos estados ya tenemos en práctica, en Veracruz el Poder Judicial tiene facultades amplísimas para resolver iniciativas que tienen que ver con su régimen interno; las funciones del Poder Legislativo; su función de representatividad, su función de debate de las agendas nacionales, su función legislativa y de control del poder público requieren una especialización, pero ya se da, y quien habla es un ejemplo de esa especialización, he tenido el honor de ser doce años diputado federal y cuatro, senador.

Marco Antonio Adame Castillo

Me da gusto percibir, como lo ha expresado el gobernador de Sonora, que hay un ánimo de aliento para ir adelante con la reforma política que México necesita. Creo que tenemos expresiones muy valiosas en la mesa, sin duda reflejan una buena parte de la experiencia legislativa y gubernamental en distintos frentes; aquí estamos legisladores de la LVII Legislatura, momento en que se da la nueva composición de la Cámara, un momento novedoso, importante, desafiante también, que generaba inquietudes sobre cómo podría ser esto posible.

Segundo, luego del arribo de la pluralidad democrática, hoy tenemos como realidad política gobiernos divididos con distintas combinaciones. Algunos estudiosos han alcanzado a definir de seis a siete modalidades de esa composición distinta entre Poder Legislativo y Poder Ejecutivo en cada entidad y en el país. En todas esas composiciones es posible pensar en el ejercicio democrático; es conveniente y necesario que así se dé.

Lo que queda claro es que también —me parece— hay signos de agotamiento del arreglo que hoy rige las reglas de participación, y eso nos debe preocupar a todos, porque hay expresiones de distintos sectores de la sociedad, más allá de los multicitados poderes fácticos, expresiones legítimas de distintos espacios, gabinetes, que reflejan ese agotamiento que puede ser lesivo para la vida del país.

Y también acotar la discrecionalidad. Aquí se habló de las famosas facultades metaconstitucionales, estuvieron vigentes, o incluso luchan por estar vigentes en distintas modalidades o instancias de poder. Hay que acotar esa discrecionalidad. Precisamente, la reforma política que se plantea me parece que busca dar un marco jurídico adecuado para que dejen de ser facultades metaconstitucionales.

Una precisión. Se ha expresado aquí que se propone reducir el número de legisladores, así, simple y llanamente, reducir. Quiero recordar que el espíritu de la propuesta del presidente Calderón, no solamente plantea una reducción cuantitativa, unilateral, incluso, en ningún caso se ha sostenido que el propósito es desaparecer a los legisladores plurinominales, aunque hay muchas expresiones que a veces dominan el cuadrante y que piensan que eso debe suceder. No, yo creo que son necesarios. Tengo la experiencia de haber sido diputado federal plurinominal y luego senador por elección de mayoría. He podido visualizar las dos experiencias, coincidí en que es necesario y conveniente mantenerlas. El presidente plantea que se mantenga la proporciona-

lidad en el sistema mixto, y que al pensar en algún ajuste en la composición, se conserve la proporción paritaria entre estas dos modalidades de elección.

Finalmente, creo que es necesario que demos los pasos para concretar esta reforma; pasar de la reflexión a la acción. Traemos ya más de quince años en una etapa especulativa, un debate interesante sin duda, sugestivo, pero nos hemos quedado ahí. Es momento de pasar de la reflexión a la acción. Es momento de impulsar una reforma que nos permita que la representación política en el país cuente no solamente con legitimidad de origen, sino con legitimidad de gestión.

6

Cooperación entre poderes en gobiernos divididos, marco jurídico e institucional, experiencias comparadas

Moderador

senador Ricardo Monreal Ávila

Para mejorar la relación entre Ejecutivo y Legislativo

Carlos Elizondo Mayer-Serra*

A partir de 1997 México inaugura la etapa de gobierno dividido. Muchos analistas coinciden en que a partir de ese momento se dejaron de aprobar reformas de fondo.¹ Se dice que tenemos una parálisis legislativa.

En términos de cuántas leyes se aprueban, sin embargo, estamos lejos de la parálisis. Las cifras parecen indicar una "hiperactividad" legislativa luego del comienzo de la etapa de los gobiernos divididos, pues mientras que durante la Presidencia de Salinas se aprobaron 180 reformas a leyes federales y se crearon 17 nuevas, durante la administración de Zedillo se reformaron 263 leyes y se crearon 38 nuevas. Mayor aún fue la producción legislativa durante el sexenio de Fox, el primero completo con un Ejecutivo en minoría, en el cual se aprobaron reformas a 349 leyes federales y se crearon 41 leyes nuevas.²

Ahora bien, no es suficiente ver la cantidad de leyes que se producen o reforman, es necesario evaluar también la efectividad de esas reformas. Es un error pensar simplemente que más reformas legales implican mayor efectividad legislativa, ya que alguna de ellas han significado un retroceso, han sido promesas bien intencionadas pero sin contenido real, o han protegido a algún sector privilegiado. En el tipo de reformas aprobadas, por lo menos en materia económica, laboral, energética y fiscal, la agenda ha quedado atorada.

Por ello es pertinente preguntarnos qué tipo de reformas institucionales

* Profesor-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

¹ Jorge Alcocer, "2010, ¿algo que festejar?", *Reforma*, 5 de enero de 2010; Jaime Sánchez Susarrey, "La oportunidad", *Reforma*, 12 de septiembre de 2009; Rogelio Ramírez de la O, "Reformas estructurales", *El Universal*, 28 de octubre de 2009; Rolando Candera y Carlos Tello Macías, "La nueva disputa por la nación", *Nexos*, enero de 2010.

² Banco Mundial, *Democratic Governance in Mexico: Beyond State Capture and Social Polarization*, México, 2007.

se puede hacer para estimular una mayor colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, con el propósito de avanzar en ellas. Cabe aclarar, sin embargo, que esta crítica presupone que las reformas atoradas son populares o por lo menos, favorecen el interés general y podrían ser populares, y es el Congreso el que no las quiere. Esto no es necesariamente cierto. Habría que ver caso por caso.

Lo cierto es que en México hay una profunda insatisfacción con la forma en que está funcionando nuestra democracia. Los siguientes cuadros dan cuenta de nuestras bajas calificaciones, en comparación con el resto de los países de América Latina, con datos del último Latinobarómetro.

Me parece evidente que, por donde lo veamos, sean los resultados objetivos

Tabla 1. Apoyo a la democracia – actitudes hacia el régimen

País	Apoyo a la democracia	Cuán democrático es el país	Democracia Churchilliana	Diferencia
Uruguay	81	8.4	90	9
Costa Rica	74	8.0	80	6
Panamá	64	7.7	80	16
Chile	59	7.4	76	17
Colombia	49	7.0	73	24
El Salvador	68	7.0	82	14
Venezuela	85	7.0	90	5
Brasil	55	6.8	80	25
América Latina	59	6.7	76	17
Rep. Dominicana	67	6.6	83	16
Argentina	64	6.4	75	11
Guatemala	41	6.3	72	31
Ecuador	43	6.3	66	23
Honduras	53	6.2	71	18
Nicaragua	55	6.1	72	17
México	42	6.0	62	20
Bolivia	71	6.0	81	10
Perú	52	5.7	67	15
Paraguay	45	5.4	66	21

Fuente: Informe Latinobarómetro 2009.

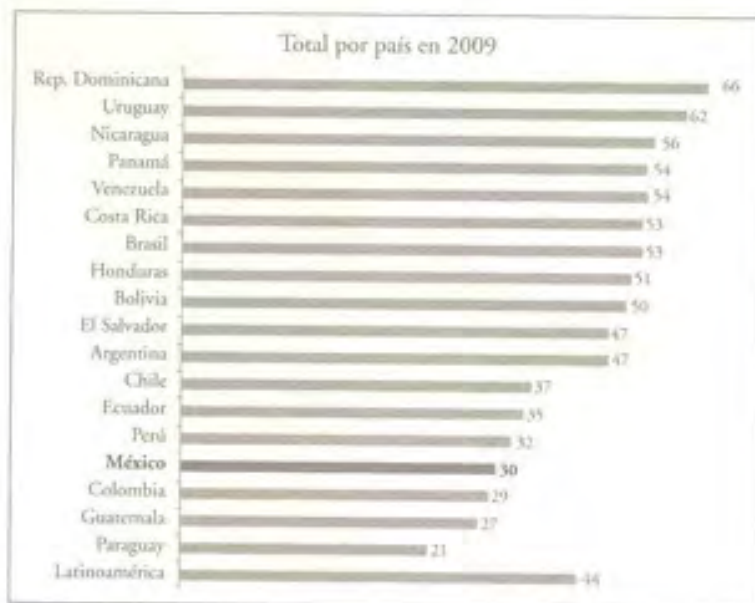
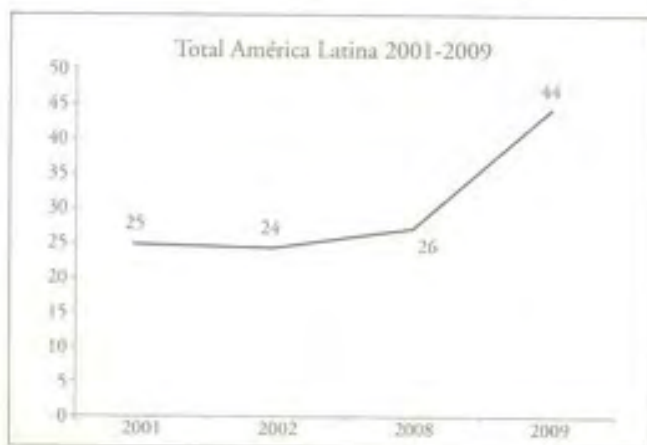
Tabla 2. No puede haber democracia sin partidos políticos ni Congreso nacional

País	Sin partidos políticos		Sin Congreso/parlamento		Pros. de aumento. Sumandos
	2006	2009	2006	2009	2006-2009
Paraguay	39	63	47	65	42
Venezuela	58	80	65	72	29
Panamá	42	55	49	55	19
Bolivia	38	51	47	53	19
Uruguay	71	81	73	80	17
El Salvador	56	65	54	59	14
Honduras	57	66	64	66	11
Chile	53	59	59	59	6
Argentina	64	70	71	70	5
México	52	58	54	50	2
Brasil	45	48	50	45	-2
Nicaragua	64	64	66	63	-3
Ecuador	45	44	42	36	-7
Perú	52	50	54	48	-8
Costa Rica	73	73	75	65	-10
Guatemala	50	40	52	48	-14
Colombia	51	43	54	38	-24
Rep. Dominicana	77	71	80	61	-25
	2006	2009	2006	2009	
América Latina	58	60	55	57	4

Fuente: Informe Latinoómetro 2009.

Gráfica 1. Democracia vs desarrollo económico

Si usted tuviera que elegir entre la democracia y el desarrollo económico sin democracia, ¿qué diría que es más importante?



Fuente: Informe Latinobarómetro 2009.

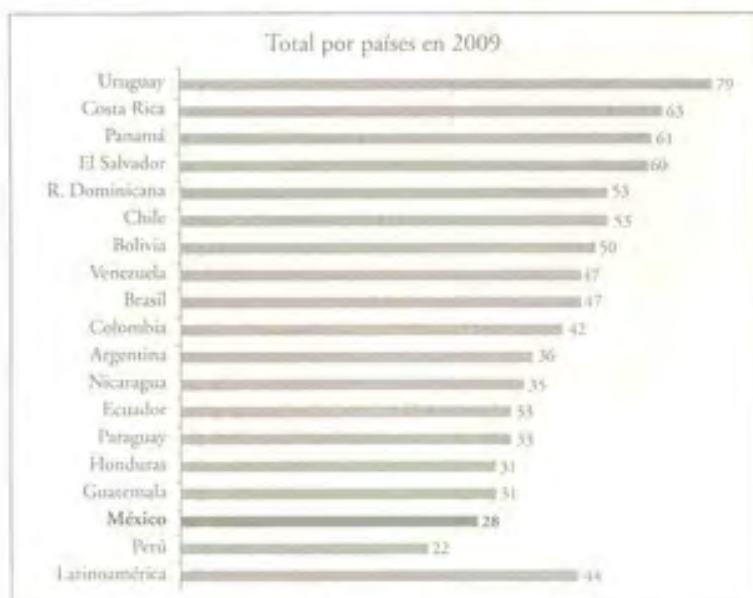
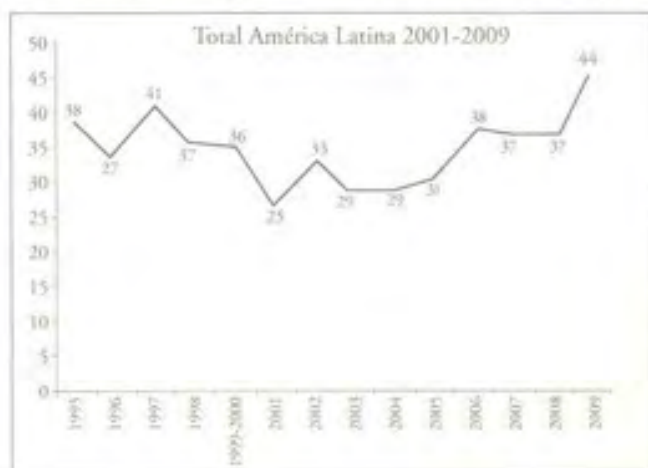
**Tabla 3. ¿Hasta qué punto
están garantizadas las siguientes cosas?**

Garantías civiles y políticas	2007	2008	2009
Libertad de profesar cualquier religión	76	79	77
Libertad para elegir oficio y profesión	65	68	76
Libertad para participar en política	60	63	62
Libertad de expresión siempre y en todas partes	55	58	58
Igualdad entre hombres y mujeres	53	53	57
Garantías sociales y económicas			
Protección a la propiedad privada	43	45	46
Igualdad de oportunidades sin importar el origen de cada cual	41	42	47
Protección del medio ambiente	41	42	44
Solidaridad con los pobres y necesitados	33	32	36
Seguridad social	29	30	33
Oportunidades de conseguir trabajo	27	28	29
Justa distribución de la riqueza	24	25	27
Protección contra el crimen	23	24	25

Fuente: Informe Latinobarómetro 2009.

Gráfica 2. Satisfacción con la democracia

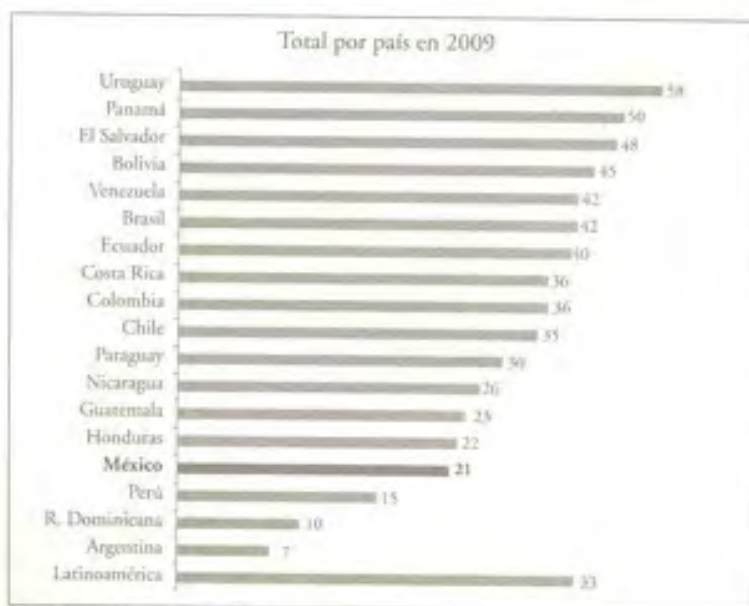
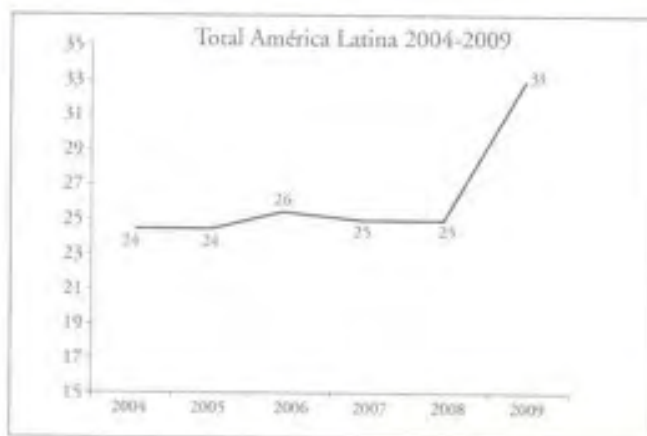
En general, ¿diría que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en su país?



* Aquí sólo "Muy satisfecho" y "Más bien satisfecho".
Fuente: Informe Latinobarómetro 2009.

Gráfica 3. ¿Se gobierna para el bien de todo el pueblo?

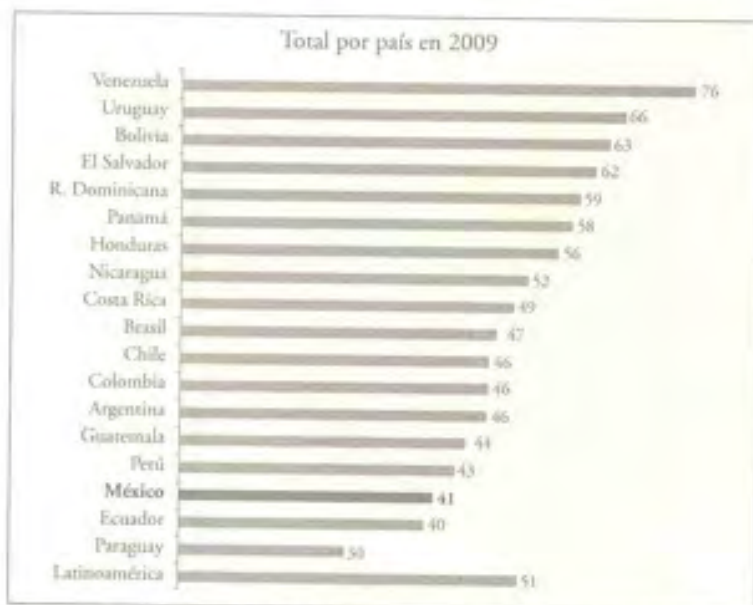
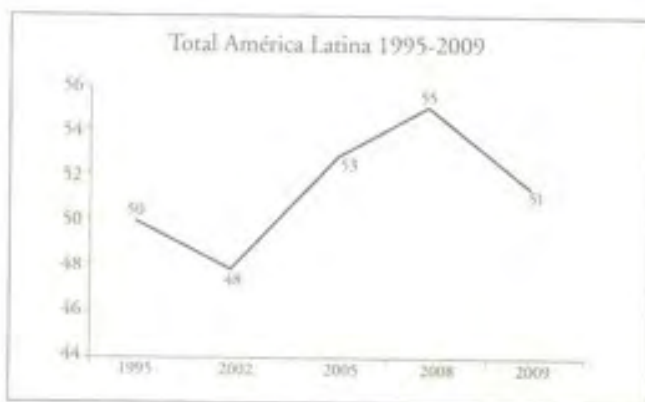
En términos generales, ¿diría usted que su país es gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio o que está gobernado para el bien de todo el pueblo?



* Aquí sólo "Para el bien de todo el pueblo".
Fuente: Informe Latinobarómetro 2009.

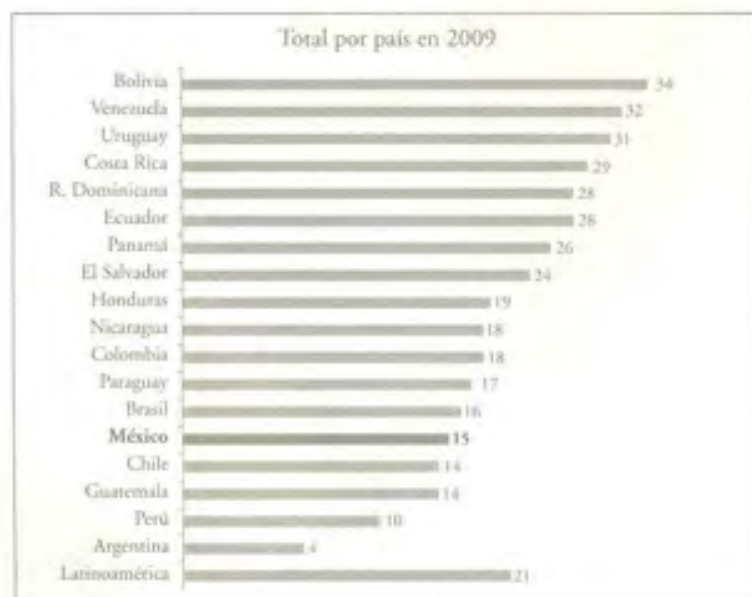
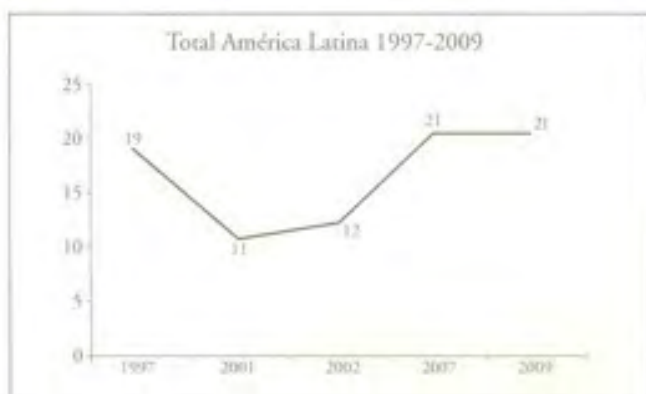
Gráfica 4. Democracia como solución a los problemas

Algunas personas dicen que la democracia permite que se solucionen los problemas que tenemos en (país). Otras personas dicen que la democracia no soluciona los problemas. ¿Cuál frase está más cercana a su manera de pensar?



*Aquí sólo "Algunas personas dicen que la democracia permite que se solucionen los problemas".
Fuente: Informe Latinobarómetro 2009.

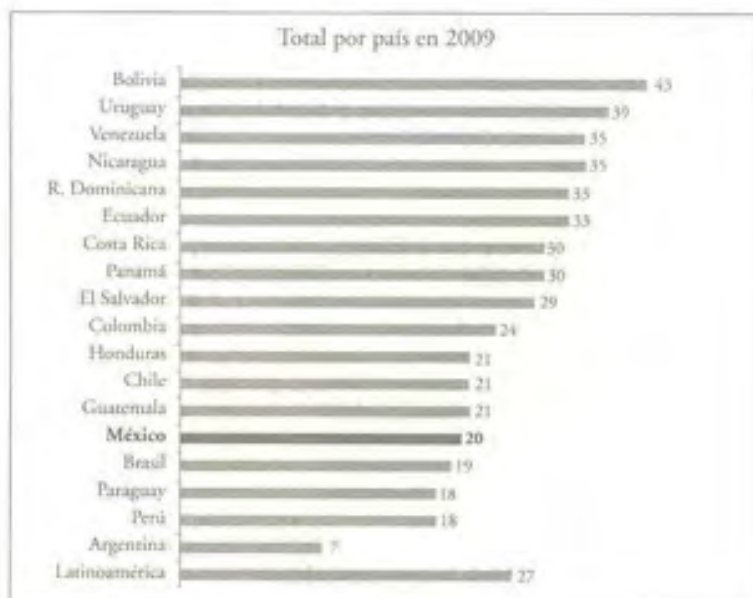
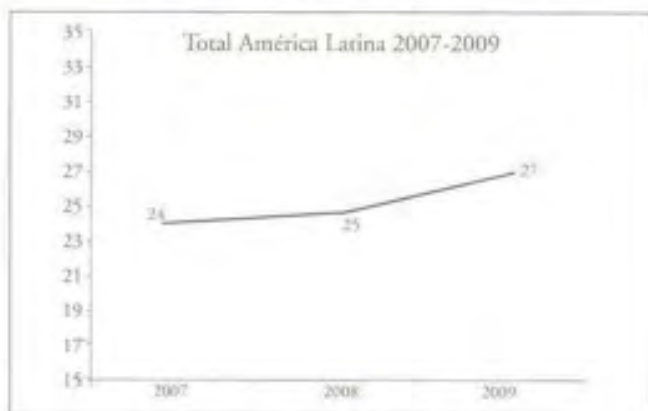
Gráfica 5. ¿Cuán justa es la distribución de la riqueza?
¿Cuán justa cree usted que es la distribución de la riqueza en su país?



*Aquí sólo "Muy justa" y "Justa".

Fuente: Informe Latinobarómetro 2009.

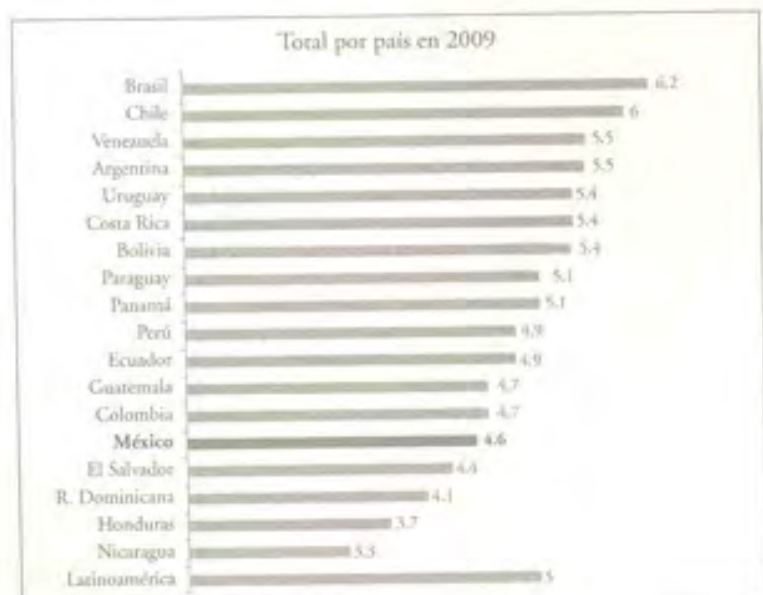
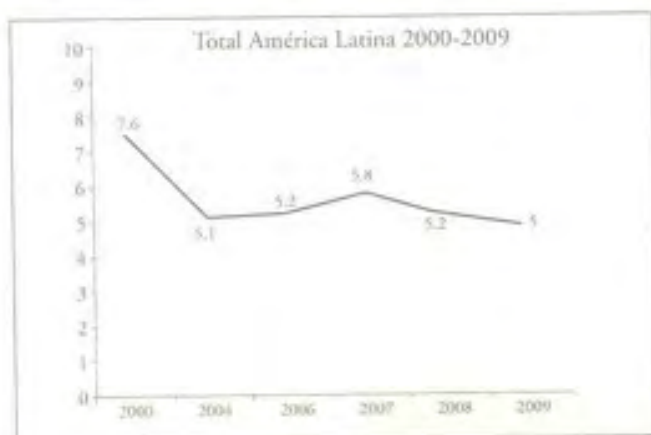
Gráfica 6. La democracia garantiza la justa distribución de la riqueza
¿Hasta qué punto las siguientes libertades, derechos, oportunidades y seguridades están garantizados en su país? Completamente garantizados, algo garantizados, poco garantizados o para nada garantizados.



*Aquí sólo "Completamente garantizados" y "Algo garantizados".
Fuente: Informe Latinobarómetro 2009.

Gráfica 7. Escala de pobreza y riqueza de los hijos

Imagínese una escala de diez peldaños, en que en el uno se ubican las personas más pobres y en el diez, las más ricas. ¿Dónde cree usted que se encontrarán sus hijos?



*Aquí sólo "promedio".

Fuente: Informe Latinobarómetro 2009.

de crecimiento, niveles de pobreza, desigualdad o la percepción de los ciudadanos, cuando nos comparamos con otros países de América Latina, México se encuentra por debajo. Entonces, tiene sentido pensar en cómo reformar la capacidad de tomar decisiones en esta relación clave entre Congreso y Ejecutivo.

El presidente Felipe Calderón presentó al Senado el 15 de diciembre diez iniciativas de reformas constitucionales del sistema político. Es un decálogo ambicioso y va a enfrentar muchas resistencias. Ya vimos algunas en esta mesa, aunque cabe aclarar que si nos convocaran para evaluar las instituciones existentes, seguramente la crítica sería mayor. En todo caso, para poder transitar el Congreso va a requerir innumerables cambios, por lo que se trata sólo de un punto de partida.

De los diez puntos, los más importantes que, a mi juicio, pretenden hacer más productiva la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, tema para el que fui convocado, son:

1. Permitir a las legislaturas locales y a la Asamblea del Distrito Federal establecer la elección consecutiva –reelección– de alcaldes y jefes delegacionales, con un límite de doce años, y permitir la elección consecutiva de legisladores federales hasta por doce años. Estas iniciativas son defendidas por el Ejecutivo con el argumento de que ayudarían a generar profesionalización legislativa, mayor rendición de cuentas del legislador al ciudadano y mayor plazo en los proyectos de los alcaldes.

2. Adoptar un sistema de elección por mayoría absoluta con segunda vuelta para la elección presidencial y hacer la elección legislativa después de ésta y, en su caso, junto con la segunda vuelta. Según el texto de la iniciativa, la elección de legisladores concurrente con la segunda vuelta presidencial “permitirá al electorado la oportunidad de articular su decisión electoral considerando la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo... los electores podrán emitir un voto simultáneo de presidente y legisladores, de manera que mantienen la opción de ofrecer un apoyo unificado o de dividir sus votos entre ambas elecciones. Esta alternativa beneficiará al elector, al tiempo que ofrece mejores incentivos al funcionamiento de nuestro régimen de gobierno”.³

3. Dar la facultad al presidente de presentar dos iniciativas preferentes. Si el Congreso no dictamina ni vota sobre estas iniciativas, aprobándolas o

³ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Subsecretaría de Enlace Legislativo, oficio núm. SEL/300/3612/09, publicado en la Gaceta del Senado el 15 de diciembre de 2009, núm. 71, pág. 15.

rechazándolas, se considerarán aprobadas tal cual las presentó el Ejecutivo. Si se presentaran iniciativas de reforma constitucional con este procedimiento, y el Congreso no las dictaminara ni votara, serían sometidas a un referéndum nacional y necesitarían la aprobación de dos terceras partes de los ciudadanos participantes y la mayoría de los ciudadanos en al menos 17 entidades.⁴

4. Establecer en la Constitución la facultad del presidente para presentar "observaciones" parciales o totales a los proyectos de ley aprobados por el Congreso y al presupuesto, es decir, el llamado veto parcial. Se propone la figura de reconducción presupuestal y de la Ley de Ingresos: "La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ofrece un conjunto de mecanismos que permiten procesar los conflictos y las diferencias entre los Poderes de la Unión para que la pluralidad se transforme en fortaleza y no en obstáculo; para que la diversidad y complejidad de la representación política den vida y dinamismo al sistema democrático. Uno de los mecanismos más característicos del equilibrio de pesos y contrapesos entre poderes en los sistemas presidenciales es la posibilidad del Ejecutivo de observar, ya sea parcial o totalmente, las leyes o decretos aprobados por el Poder Legislativo... Ante escenarios en los que un partido distinto al del titular del Ejecutivo cuente con la mayoría absoluta de la Cámara, o incluso en los que el Ejecutivo no cuente con una mayoría relativa, la posibilidad de observar el presupuesto permitiría al presidente de la República convertirse en un participante de las negociaciones con el Congreso, pero siempre respetuoso de las facultades de esa soberanía".⁵

La reelección es probablemente el cambio más controversial de este decálogo. Nuestra retórica postrevolucionaria ha partido del lema "Sufragio efectivo, no reelección", aunque, como bien sabemos, se refería exclusivamente al presidente. Hemos logrado finalmente el sufragio efectivo; muchos no querrán tocar la reelección. Si México fuera una democracia ejemplar, quizá podríamos justificar que somos la única democracia que no permite la reelección inmediata en ninguno de los cargos. Sabemos que no es el caso.

La reelección puede ayudar a construir una relación más directa entre legislador y ciudadano. En la medida en que el presidente defienda una propuesta de reforma legal que puede ser popular entre la ciudadanía, un legislador que desee reelegirse deberá tomar en cuenta el sentir del elector.

Ésta fue la forma en que el presidente de Estados Unidos, en el pasado,

⁴ *Ibid.*, págs. 22 y 23.

⁵ *Ibid.*, págs. 24 y 27.

a pesar del gobierno dividido en buena parte de su historia, pudo impulsar cambios. "Going public" es el término utilizado en inglés. Sin embargo, para que esto funcione, se requiere un presidente capaz de convencer a los ciudadanos de los méritos de su reforma y que no haya una gran polarización entre los partidos. En la medida en que los partidos de Estados Unidos fueron eligiendo a candidatos más radicales, la posibilidad de colaborar con el presidente se cerró, dado que primero tiene que ganar la candidatura entre sus bases.⁶ Por lo tanto, ése es el público que deben cuidar los legisladores, no al votante medio.

Hoy el Senado de Estados Unidos, con 40 senadores (dada una ley cada vez más usada, que con ese número permite "piratear" el debate con todo tipo de artimañas, cuando la mayoría simple en esa Cámara es de 51) puede bloquear una buena parte de la agenda del presidente. Pocos republicanos cambian de bando y los demócratas del centro pueden abandonar al presidente.⁷

No es, entonces, evidente cómo se puede generar esa mayor colaboración con la reelección. Menos aún cuando un solo cambio no transformará por acto de magia nuestro sistema político. En otras palabras, aunque la reelección es necesaria e ineludible por otras razones que no discuto aquí, no funciona en automático. No está claro que no se vayan a construir cacicazgos aún más fuertes en algunos estados, donde la ciudadanía y las instituciones independientes son muy débiles. Sin embargo, la reelección va en el sentido correcto de hacer más sensibles a los legisladores del sentir de los ciudadanos, y eso puede ayudar a impulsar reformas que la ciudadanía perciba como adecuadas.

Cabe señalar que nuestro sistema de reparto de recursos financieros y acceso a medios favorece a los partidos grandes, por lo que la reelección (y las candidaturas ciudadanas) requieren bajar de forma importante el dinero y acceso a medios que se les da por ley (salvo que se quiera dar dinero a candidatos independientes) y regular mejor el dinero público para gasto electoral. Dinero y medios son la principal barrera de entrada en nuestro sistema electoral.⁸

Como es bien sabido, en la última reforma electoral nos movimos a una

⁶ Alan Ware, "Divided government in the United States", en Robert Elgie (ed.), *Divided Government in Comparative Perspective*, Oxford University Press, Oxford, 2001, págs. 21-39.

⁷ Para el paquete económico de 787,000 millones de dólares aprobado en febrero de 2009, sólo tres senadores republicanos votaron con los demócratas. En la Cámara de Representantes, ningún republicano votó con los demócratas. Esto, cuando el objetivo era enfrentar el desastre económico heredado por la administración republicana que acababa de salir.

⁸ Esto, además, lleva a medidas contrarias al sentido de la reforma, como aumentar el umbral a los partidos pequeños para que no abusen del dinero.

democracia aún más esotizada, si me permiten la tortura al español. Ya no se paga con dinero, pero sigue siendo el eje de las campañas.

Además, no se regularon bien otras formas de hacer propaganda, y sabemos que los gobernadores, sobre todo el del estado de México, gastan fortunas en su promoción, y no parece que haya forma de sancionarlo y de evitar que siga haciéndolo, dado que el regulador ha tenido una visión muy curiosa al respecto. Un ejemplo: en su respuesta a una sanción del IFE al PVEM, porque sus legisladores habían comprado *spots* antes de la campaña para difundir su propuesta legislativa de pena de muerte, siendo ésta una de las propuestas de este partido, el Tribunal Electoral optó por priorizar la libertad del legislador como grupo para promover sus esfuerzos legislativos, antes que prohibir que hicieran campaña comprando *spots*. Evitar esto era uno de los supuestos beneficios de la reforma electoral. En su sentencia, el Tribunal dice no advertir "que los legisladores inciten de manera directa o indirecta a la obtención del voto a favor del PVEM".

Lo más grave, sin embargo, son las restricciones impuestas al debate, desde prohibir la compra de *spots* por terceros, con lo cual la única voz que se oye es la de los partidos y de los distintos gobiernos. La más grave de las restricciones me parece que es la prohibición de la campaña negativa, que no es compatible con la reelección. Debemos poder criticar a quienes tienen el poder.

No tenemos una democracia donde las ideas importen. Importan los *spots* alegres. Prometer no cuesta. No se vale, sin embargo, criticar. Aunque se tengan las pruebas. Ésa es la conclusión a la que llega el Tribunal Electoral respecto de la llamada Sopa de letras del PAN, que fue impugnada por violatoria de la ley electoral por el PRI, que consideró que lo denigraba. Cito textualmente la sentencia del Tribunal: "... la Constitución prohíbe a los partidos políticos y coaliciones el empleo de cualquier expresión que denigre, aun cuando sea a propósito de una opinión o información, y a pesar de que los calificativos pudieran encontrar apoyo en la literatura, la ciencia o la historia". Resumiendo, aun si la ciencia probara que un partido es responsable de algo, no se puede decir si esto implica un juicio denigratorio.

En una democracia las promesas y las críticas se valen. El control no lo debe dar un tribunal. El control se da a través del debate, criticando las fantasías de los otros, defendiéndose de las acusaciones. Si alguien difama a una persona concreta, para eso están los tribunales civiles. La democracia vive de la libertad, del debate, de creer que los ciudadanos son mayores de edad y que pueden decidir.

La solución a los puntos planteados es sencilla. A diferencia de muchos

temas de la ciencia política, éstos no parecen muy controversiales. La primera es bajar de forma importante los recursos que tienen los partidos y poner como base de ellos el número de votantes. La segunda, bajar el número de *spots*. Incluso, considerar permitir que privados compren espacio (sin duda, la parte más polémica), con ciertas reglas y límites. Finalmente, hay que levantar la prohibición a las campañas negativas. Así la reelección tendría una mayor posibilidad de detonar la rendición de cuentas y la cercanía del legislador con el ciudadano.

El segundo cambio relevante para esta discusión es la propuesta de segunda vuelta. Si bien no hay acuerdo entre los especialistas sobre si es adecuada y sobre cuál es su mejor forma, la propuesta del presidente suena sensata, sobre todo después de la última elección presidencial. Con todo, es importante aclarar que no tenemos tanta claridad sobre sus implicaciones en el sistema de partidos.⁹ Sin embargo, para los fines de este seminario, cabe señalar que proponer la elección legislativa después de la presidencial y, en caso necesario, al mismo tiempo que la segunda vuelta, seguramente llevaría a amplias mayorías. Éste fue el caso de Francia en la última elección.¹⁰

A mi juicio, la pretensión de resolver la relación entre Legislativo y Ejecutivo por la vía de regresar a esos años cuando no había problemas entre ambos poderes porque el jefe de los legisladores era el presidente, es una falsa salida. No se trata de subordinar al Legislativo, sino de incentivar su cooperación. Más adelante anoto los riesgos de anularlo nuevamente.

Me parece pertinente obligar al Congreso, y a los partidos, a tomar posiciones a través de la iniciativa preferente, y así evitar que le saquen la vuelta al debate de temas prioritarios de la agenda nacional. Este cambio no implicaría una imposición del Ejecutivo sobre el Legislativo; éste podría frenar sus iniciativas simplemente votando en contra. Lo que ya no podría hacer es simplemente sentarse en ellas y rehuir el debate.

El referéndum ha sido el instrumento favorito de los demagogos. Sin

⁹ Sirvan como contraste las conclusiones a que llegan María Amparo Casar en "Reformas en el aire" y José Córdoba en "Para gobernar México", ambos en *Nexus*, diciembre de 2009, págs. 35-44 y 46-57.

¹⁰ En Francia las elecciones para la Legislatura se realizan después de que ya hay un presidente electo. En la última elección, de 2007, Sarkozy ganó con 53 por ciento de los votos en la segunda vuelta; su partido tuvo 46 por ciento del voto para la Legislatura, con lo que pudo reunir 54 por ciento de las curules de la Asamblea nacional. En este caso, se observa que el 31 por ciento de los franceses votó por Sarkozy en la primera vuelta, y de haber sido un sistema como el mexicano, previsiblemente no habría tenido una mayoría legislativa. Sin embargo, debido a que la elección legislativa se celebra después de la presidencial, los franceses optaron por darle una mayor votación legislativa, lo que permitió alcanzar la mayoría en la Asamblea.

embargo, en este caso sólo se realizaría si una propuesta de reforma constitucional no fuera votada por el Congreso, y con los candados propuestos por el presidente, sólo permitiría reformas con un amplio margen de apoyo. En este sentido, esta propuesta va en la dirección correcta, aunque su impacto sería muy limitado.

El veto parcial es mucho más controversial. Como es sabido, fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte en Estados Unidos.¹¹ Nuestra Suprema Corte puede ver de forma muy distinta nuestro caso (amén de que no ha querido juzgar la constitucionalidad de reformas constitucionales), pero sin duda cambia el equilibrio con el Poder Legislativo. Su mayor virtud es que probablemente ayudaría a sacar reformas menos permeadas por los grupos de interés. Hoy éstos siembran un artículo que les favorece y luego el presidente puede terminar por dejarlo pasar si la ley en cuestión, en lo general, parece importante.

La reconducción presupuestal y de la Ley de Ingresos es sensata en la medida en que disminuye la incertidumbre que cada año tenemos en el debate presupuestal. Sin embargo, también disminuye el incentivo para negociar en la materia.

Ahora bien, cualquiera de estos temas puede tener implicaciones no calculadas. Desde la ciencia política no es posible afirmar con toda seguridad qué funciona mejor, aunque ciertamente lo que tenemos dista mucho de ser un modelo con un buen funcionamiento. La opinión de los ciudadanos mostrada al principio de esta ponencia da cuenta de los problemas.

También hay que tener en cuenta que en el escritorio es más fácil diseñar las instituciones. Ya en la realidad hay que pasar por la negociación con los partidos políticos afectados por alguna de estas reformas. Su reacción estaría teñida por el cálculo y la negociación política de suerte que, aun si lográramos ponernos de acuerdo respecto de la reforma ideal, ésta no resistiría el peso de la negociación, y de este proceso podría salir cualquier cosa con implicaciones aún menos fáciles de anticipar.

Detrás de algunas de estas propuestas, y de muchos de mis colegas, está

¹¹ Fue aprobado con la Line-item Veto Act en 1996, pero los efectos de esta ley se suspendieron cuando la Suprema Corte la declaró inconstitucional en 1998, a raíz de la resolución del caso *Clinton vs City of New York*. El principal argumento de la Corte es que la ley le daba al presidente una facultad unilateral para modificar o eliminar partes específicas de alguna ley, lo que violaba la cláusula de presentación de la Constitución, que estipula el procedimiento legislativo federal por el cual una iniciativa se convierte en ley, que faculta al presidente para aprobar o rechazar una iniciativa en su totalidad, pero no parcialmente.

la idea de que los problemas que enfrentamos se deben a la falta de un gobierno unificado que, con visión de largo plazo, preocupación por el interés general y racionalidad, nos saque del pantanoso y lento proceso legislativo y gubernamental que tenemos. Por ello, se piensa, la parte de nuestro régimen político que parece más urgida de reformas es nuestra capacidad de legislar. Una solución, de la cual se hace eco la propuesta del presidente a través de la segunda vuelta y de la elección escalonada del Ejecutivo y Legislativo, es hacer más eficaz a la Legislatura a través de la construcción de mayorías basadas en altos niveles de sobrerrepresentación. Hoy el PRI, con 36.68 por ciento del voto, tiene el 47.4 por ciento de la Cámara baja, y con el PVEM, que obtuvo 6.5 por ciento del voto, alcanza la mayoría absoluta de esa cámara.¹²

Una mayor sobrerrepresentación no parece deseable. Puede terminar por anular a uno de los poderes, el Legislativo. No hay que confundir una mayoría en la relación, a partir de nuevos incentivos y reglas distintas, con la creación de mayorías. Eso no es mejorar, es anular a un poder.

Nuestro pasado reciente muestra que ese poder unificado no necesariamente es racional ni vela por el interés general (o no entiende bien cómo estimular el interés general). Por ello, puede seguir políticas absurdas en aras de defender, supuestamente, el interés general, sin que nadie lo pueda frenar. En 1973, cuando el presidente Echeverría despidió a su secretario de Hacienda, Hugo Margáin, afirmó: "De hoy en adelante la economía se maneja desde Los Pinos", y como bien dijo Gabriel Zaid, "Así fue y así nos fue".¹³

Basta ver lo que pasa hoy en las entidades donde el gobernador cuenta con una fuerte mayoría de su partido. No parece que esto haya llevado a los ciudadanos de casi ninguna entidad a mayor bienestar, en los ámbitos que son de su responsabilidad, sino, en muchos casos, a que ciertos actores hagan con el poder y sus recursos casi lo que quieren. La concentración de poder no ha llevado a mayor eficacia, sino a mayor impunidad.

La evidencia internacional también apunta a que no es la solución. Brasil ha sido exitoso en propiciar reformas sin que el partido de los dos presidentes reformistas haya tenido mayorías. Éstas se han ido construyendo buscando coaliciones con varios partidos, aprovechando su mayor flexibilidad y la fragmentación del sistema de partidos.

En otro sentido, en Venezuela el presidente Chávez ha usado sus mayo-

¹² Se ha puesto de moda pedir que se eliminen los diputados de representación proporcional. Cabe señalar que con los 300 distritos existentes, tomando como ejemplo la última elección, esto llevaría a una sobrerrepresentación del PRI aún mayor, con cerca de 60 por ciento de las curules.

¹³ Gabriel Zaid, *La economía presidencial*, Vuelta, México, 1990, pág. 11.

rías para hacer muchas reformas, pero no creo que estas reformas estén en la mente del grueso de quienes entre nosotros piden mayoría para poder hacer las reformas pendientes. En ausencia de instituciones y sociedades fuertes, volver a darle todas las canicas al ganador puede resultar contraproducente.

Más allá de los méritos de este debate, no creo que la causa más importante del inadecuado desempeño de nuestras instituciones políticas sea la forma de gobierno o sus mecanismos de integración. El problema mayor estriba en una improductiva relación entre el ciudadano y el Estado. El ciudadano desconfía del Estado y todas sus manifestaciones. Ve a la autoridad, con razón, como fuente de abusos y distribución de privilegios. Por ello, lo que busca de su relación con la autoridad es sacar algún provecho inmediato. El ciudadano no termina de asumir que tiene derechos exigibles, los ve como mera concesión del gobierno. Tampoco percibe que tiene obligaciones, incluida la de participar en el proceso político por lo menos informándose y votando. Para quienes gobiernan, el ciudadano es fuente ocasional de votos. No se perciben como representantes del ciudadano ni terminan por asumir que el dinero a su cargo es del ciudadano. Pero esto ya lo discutí en otro texto.¹⁴

Hay algunos puntos no tratados por la iniciativa del presidente que hacen muy complicada la relación Ejecutivo-Legislativo. Uno es administrar una Constitución donde se encuentran detalles que en muchos otros sistemas son materia de la legislación ordinaria. Dada esta tradición, muchas reformas requieren mayorías calificadas, lo cual complica aún más la negociación. Estas reglas le dan poder de veto a un partido que tenga sólo un tercio en alguna de las cámaras.

Obviamente, este asunto no tiene una solución sencilla. No existen las condiciones políticas para movernos hacia una Constitución más operativa que deje los detalles para la legislación secundaria. Esto implicaría un congreso constituyente que, según la experiencia reciente de América Latina, suele recargar aún más las constituciones.

Otro de los temas olvidados es la regulación del cabildeo. Incluso en países donde está regulado, como Estados Unidos, su capacidad para frenar legislación, como se está viendo en la discusión de la reforma al sistema de salud, es muy alta. Cuando un legislador es muy dependiente del dinero privado, es claro en dónde van a estar sus lealtades.

En México el cabildeo sencillamente no está regulado. Nadie tiene que

¹⁴ "Fortalecer el Estado para ampliar los derechos ciudadanos", *Letras Libres* núm. 133, México, enero de 2010, págs. 54-58.

revelar quién le paga qué, y hay legisladores que pueden ser, sin rubor alguno, representantes de algún interés. En este contexto, los intereses bien organizados tienen aún mayor poder en el proceso legislativo. Una iniciativa del Ejecutivo (o de quien sea) bien motivada en el interés general, puede ser fácilmente descarrilada por un grupo poderoso. Tener el proceso legislativo amenazado por los intereses organizados erosiona nuestra democracia y termina por alejar a los legisladores del ciudadano. Urge hacer reformas en la materia.

Hay un tema final cuyas implicaciones para la relación entre poderes no parecen estar en el radar. Hoy algunos ejecutivos estatales parecen ser más influyentes en el Congreso federal (sobre todo en la Cámara de Diputados) que el propio Ejecutivo federal. Lo anterior viene de las particularidades de nuestro régimen fiscal. Este fenómeno se conoce bien. El gobierno federal recauda y, crecientemente, las entidades y municipios gastan. Como la rendición de cuentas posible para las entidades es mucho menor que para el gobierno federal, esto les da a los gobernadores un margen de maniobra política muy notable en sus entidades y con los políticos de éstas, incluidos los legisladores federales.

Ésta es una razón adicional para movernos hacia una lógica fiscal distinta. El grueso de los recursos de los estados debe ser recaudado por las entidades en debate con su Congreso. La renta petrolera (lo que queda de ella) y los mecanismos compensatorios que requiere un país tan desigual, deben ser debatidos en el Congreso federal y gastados en programas con fuerte rendición de cuentas.

Estos dos últimos puntos dan cuenta de un problema central en toda democracia: cuáles instrumentos influyen en el proceso legislativo, y cuando el dinero pesa de más, el interés general paga el costo; lo mismo da si este dinero viene de privados, de sindicatos o de gobernadores.

Cooperación entre poderes en gobiernos divididos

Ray Kennedy*

En la teoría democrática pura, clásica, el Poder Legislativo legisla, mientras que el Poder Ejecutivo ejecuta lo que se legisla; pero esto deja de lado una pregunta fundamental, ¿quién establece las líneas rectoras de política, las prioridades? En la realidad el Poder Ejecutivo desempeña un rol que va desde importante hasta preponderante en estas cuestiones, dependiendo del contexto y de la historia política del país. En Estados Unidos algunos analistas han concluido, con base en un análisis muy cuidadoso de múltiples resultados electorales y de encuestas de opinión pública acerca de estas elecciones, que los electores prefieren los gobiernos divididos, pero que funcionen. Si no funcionan, optan por un partido u otro, pero temporalmente, hasta que llegan a aburrirse de las acciones o falta de acciones del partido en el gobierno.

Las explicaciones de los expertos sobre este fenómeno se concentran en que los gobiernos divididos acaban promoviendo o requiriendo mayor nivel de diálogo, y ello implica la activa participación de los representantes de toda la población, no sólo los del partido en el gobierno, para buscar mayorías que garanticen la aprobación de los proyectos legislativos. Cada voto vale en estas situaciones, lo que genera la posibilidad de mayores beneficios para los distritos cuyos representantes, muy especialmente los representantes de la oposición, voten a favor de un proyecto legislativo.

Una de las principales áreas donde los poderes cooperan, esté el gobierno dividido o no, es el presupuesto. Nuevamente, en teoría, el Legislativo establece el presupuesto, y puede ser así en un sentido formal, pero en realidad, como no hay alternativa, los dos poderes están obligados a emprender un esfuerzo de colaboración en materia presupuestal.

En Estados Unidos tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo tienen

* Director de la misión de Naciones Unidas en Sudán, en el área electoral.

su oficina para análisis, formulación y monitoreo de presupuestos y su ejercicio. Además, cada una de las cámaras legislativas de nivel federal tiene sus comités responsables del análisis de propuestas legislativas y monitoreo del desempeño de las respectivas oficinas del Poder Ejecutivo. Al mismo tiempo, cada uno de los departamentos o secretarías del gobierno federal tiene su oficina de enlace legislativo para mantener un contacto permanente con las cámaras.

En los años noventa hubo una crisis entre los poderes en Estados Unidos, cuando la Cámara rechazó el presupuesto del Poder Ejecutivo. ¿Qué pasó? El gobierno se cerró durante algunos días, lo que llevó a una reacción muy negativa de los electores, quienes culpaban a los republicanos, que controlaban la Cámara en esa época. Quedó claro nuevamente que, aunque puedan tener una preferencia por los gobiernos divididos por su necesidad de diálogo, los electores quieren un diálogo productivo entre los poderes.

Hay otra función que desempeñan los miembros del Poder Legislativo en Estados Unidos, lo que llamamos servicios al ciudadano (Constituent Services), en que los ciudadanos piden la intervención de su representante para la resolución de todo tipo de problemas con cualquier dependencia del Poder Ejecutivo. Cada senador, cada representante, tiene varias personas en sus oficinas que cuidan exclusivamente de estas solicitudes, y a su vez están en contacto frecuente con las varias dependencias del Poder Ejecutivo.

Hay otros temas, como el veto presidencial, la confirmación de los nombramientos presidenciales y la ratificación de los tratados internacionales, que implican una cooperación entre los dos poderes, pero han sido tratados en otras mesas.

Finalmente, un vínculo entre los poderes muy particular de Estados Unidos es que el vicepresidente simultáneamente es presidente del Senado, aunque en gran medida deja esta función al presidente *pro tempore* de esa cámara. Acaba, eso sí, ejerciendo el voto en caso de empate y ocupa la silla del presidente del Senado en ocasión de los discursos del presidente a las dos cámaras.

Presidencialismo y multipartidismo

Soledad Loeza*

Cuando hablamos de gobierno dividido, evocamos una situación de conflicto más que probable entre el Congreso y el Ejecutivo, que se derivaría del hecho de que cada uno de estos poderes está en manos de un partido diferente. Esta situación se asocia con parálisis del proceso de decisiones del Ejecutivo o del trabajo legislativo. Un ejemplo típico de esta situación de conflicto es el siguiente: el gobierno presenta sus iniciativas al Poder Legislativo, pero como su partido no tiene mayoría en la Cámara, si no ha forjado una coalición con otras fuerzas políticas para alcanzar la mayoría, habrá pocas posibilidades de que sus propuestas se aprueben.

El caso más dramático de gobierno dividido es el de un presidente arrinconado por el Poder Legislativo, incapacitado para gobernar en vista del bloqueo del proceso de toma de decisiones que ocasiona la ausencia de apoyos, no sólo legislativos, sino propiamente políticos.

Los gobiernos divididos pueden presentarse en regímenes parlamentarios pero también en regímenes semipresidenciales y presidenciales, como los latinoamericanos; los propician la representación proporcional y el voto dividido.

Para muchos, el gobierno dividido —como lo llaman— compromete la gobernabilidad, de ahí que se busque prevenirlo o, cuando menos, imaginar los incentivos institucionales para la cooperación entre los actores políticos. La experiencia de muchos países latinoamericanos muestra que lo que aquí se llama gobierno dividido ha traído beneficios tangibles para el buen funcionamiento de los regímenes presidenciales y para la consolidación del pluralismo político.

Contrariamente a muchos que han señalado el potencial de ingoberna-

* Profesora e investigadora de ciencias políticas en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

bilidad de estos gobiernos denominados divididos, quiero llamar la atención sobre sus virtudes, incluso proponer que, en lugar de hablar de gobierno dividido, busquemos una denominación que no esté contaminada por el prejuicio de la supuesta ingobernabilidad que acarrea el gobierno sin mayoría legislativa, para referirnos a una experiencia que en México ha tenido consecuencias muy saludables para la corrección de los excesos del presidencialismo, así como para la representatividad política de la diversidad social.

En lugar de gobierno dividido, voy a utilizar la fórmula "difícil combinación", acuñada por el politólogo uruguayo Jorge Lanzaro, para referirme a una situación en que el Poder Legislativo y el Ejecutivo están en manos de partidos diferentes. Admito que la fórmula "difícil combinación" es vaga, pero su imprecisión recoge la diversidad de experiencias que ha habido en sistemas presidenciales y multipartidistas, que de ninguna manera reflejan una incompatibilidad insuperable entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

Las transiciones a la democracia en América Latina dieron lugar a la difícil combinación de presidencialismo y multipartidismo. Los regímenes presidenciales de Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, México, Perú, Paraguay y Uruguay tienen sistemas multipartidistas, al igual que lo tuvieron Bolivia y Venezuela hasta 2001. Solamente Colombia y Costa Rica han tenido sistema bipartidista y un breve paréntesis multipartidista.

Las tensiones que ha registrado la "difícil combinación" del presidencialismo con multipartidismo se derivan, a mi manera de ver, del enfrentamiento de dos lógicas contradictorias. Mientras que el presidencialismo obedece al principio de la concentración del poder y de la autoridad en el Ejecutivo, el multipartidismo reclama la distribución del poder. Estas mismas lógicas encontradas rigen al sistema electoral que, por una parte, mediante los distritos uninominales promueve la formación de mayorías, y por la otra, nutre el multipartidismo con la representación proporcional. Esta combinación ha resultado difícil, y en algunos casos se ha resuelto en la reproducción de lo que podríamos llamar el "presidencialismo duro" del pasado, personalizado y sin punto de equilibrio entre los poderes.

Pero en general puede afirmarse que lo que se ha dado en llamar "nuevo presidencialismo" en buena parte de América Latina, ha contribuido a remediar algunos de los males del diseño presidencialista puro, ha restablecido el equilibrio constitucional, ha moderado el poder presidencial, ha auspiciado la cooperación entre poderes e incluso la transparencia en el ejercicio de gobierno.

Gracias a esta fórmula, que a ojos de muchos resulta contra natura, presidentes y partidos se han visto obligados a la cooperación, y lo han hecho más

de lo que ahora estamos dispuestos a reconocer. Por ejemplo, entre nosotros, el Coñipe de 1989-1990 fue en buena medida resultado de una negociación entre el presidente Carlos Salinas y el PAN, que en ese momento contaba con 101 diputados federales, mientras que el PRI había perdido los dos tercios que exige la reforma constitucional. Las reformas de 1996 a este Código también fueron objeto de negociaciones entre las fuerzas políticas representadas en el Congreso en ese momento. Es decir, hay precedentes importantes de cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo, de tal manera que en México no se ha presentado –yo no lo percibo así– una situación de ingobernabilidad, como tampoco se ha presentado en otros países de América Latina.

Válga esta experiencia de la reforma electoral mexicana para mirar la combinación presidencialismo-multipartidismo desde otra perspectiva. El multipartidismo ha generado aquí en México, como en otros países de América Latina, conductas de cooperación y acercamiento entre las diferentes fuerzas políticas; pactos, acuerdos, compromisos y coaliciones que eran impensables en los regímenes presidencialistas del pasado, así no fuera más que porque se consideraban innecesarios.

La pluralidad de las fuerzas ha obligado a los actores políticos a abandonar el principio presidencialista de que el ganador se lleva todo, a aprender a negociar con sus contrincantes y a sentarse a la mesa con ellos a discutir el gobierno del país.

La evolución de la "difícil combinación" de presidencialismo y multipartidismo ha sido un reflejo del reconocimiento de la pluralidad como un dato inalterable de la sociedad. La democracia pluralista que encarna un sistema de varios partidos recoge esta realidad más fielmente que la democracia mayoritaria del pasado, que tendía a la concentración. En mi opinión, ésta fue una de las conquistas centrales de los procesos de democratización, pues el reconocimiento de que las sociedades políticas están integradas por minorías, ayuda a conjurar la tentación autoritaria que acecha a las mayorías todopoderosas que imponen sobre las minorías su voluntad, o la voluntad de las oligarquías que las dirigen.

La historia de las dictaduras y de los autoritarismos es también la historia de la perversión de mayorías originalmente democráticas.

El tema que más preocupa a los críticos del presidencialismo multipartidista es la ingobernabilidad producto de la potencial falta de cooperación y de acuerdos entre poderes y entre partidos. Si adoptamos los parámetros aceptados de gobernabilidad, en realidad son excepcionales los casos en que se ha producido una situación de esta naturaleza. Si gobernabilidad quiere

decir que durante un plazo de 25 años los presidentes han podido terminar su mandato constitucional normalmente y sin interrupciones, sin que hayan sido obligados a renunciar, entonces la mayoría de los regímenes latinoamericanos elegidos después de la transición ha sido gobernable. Los contraejemplos de esta normalidad son el presidente Fernando Collor de Mello en Brasil, Abdalá Bucaram y Jamil Mahuad en Ecuador, Raúl Alfonsín y Fernando de la Rúa en Argentina y Alberto Fujimori en Perú. Es un número considerable de casos, pero no son mayoritarios ni muchísimo menos.

De hecho, ya existe una amplia experiencia de lo que algunos llaman "presidencialismo de coalición", cuya piedra angular es el principio de cooperación entre fuerzas políticas afines. Frentes amplios, coaliciones, acuerdos, alianzas, parten del reconocimiento de que la pluralidad política de la sociedad es inasimilable a una o dos organizaciones políticas, y si de movilizar e incluir se trata, la fórmula más apropiada es la que reconoce las identidades políticas particulares, pero encuentra también las afinidades que permiten una acción concertada.

La estabilización del presidencialismo multipartidista en más de un caso se ha logrado gracias a ese "presidencialismo de coalición" que supone acuerdos de cooperación que van mucho más allá de la coyuntura electoral. El ejemplo más notable de esta solución es desde luego la Concertación Democrática que llevó al poder a Michelle Bachelet en Chile, con la que gobernó con mucho éxito durante cuatro años. Integran esta Concertación el Partido Demócrata Cristiano, el Partido Radical Socialdemócrata, el Partido Socialista y el Partido por la Democracia. Ninguno de ellos perdió su identidad por formar parte de la Concertación, todos lograron trabajar juntos y en ningún momento hubo una crisis de gobernabilidad. Tampoco hubo una reducción forzosa de las fuerzas políticas aun, digamos, bipartidista. En las elecciones que acaban de celebrarse en Chile, como sabemos, la oposición se unificó bajo el lema "Coalición por el Cambio", que llevó al poder a Sebastián Piñera, quien llegó a la Presidencia después de la segunda vuelta electoral, en este caso, no con tantos partidos como la Concertación Democrática, únicamente con dos, pero que mantienen su propia identidad.

Los presidencialismos multipartidistas gobernados por coaliciones mayoritarias son formatos político-institucionales eficaces para el mantenimiento de la estabilidad democrática. De la misma manera, sin embargo, podríamos decir que si no hay esas coaliciones de gobierno sí se presentan problemas importantes. Algunos sugieren que eso puede ocurrir en México, yo no encuentro ningún dato que me permita alimentar ese temor.

Las reformas propuestas en México

Si estamos de acuerdo en que no ha habido una crisis de gobernabilidad como la que se pudo haber presentado en Argentina, digamos, entre 2000 y 2002, el paquete de reformas del presidente Calderón tiene una intención preventiva, pues no obstante que desde 1997 el jefe del Ejecutivo no ha contado con una mayoría legislativa, me resulta muy difícil comparar las tensiones y los casi enfrentamientos entre el gobierno y los legisladores con las crisis que en Argentina, Brasil, Ecuador o Perú se resolvieron con la renuncia del presidente.

A mi manera de ver no hay condiciones para que se produzca una crisis de esa magnitud. Si ése es el caso ¿cuál es el problema de gobernabilidad que habría que resolver derivado de esta supuesta o aparente incompatibilidad entre presidencialismo y multipartidismo? Aquí retomo una idea de Carlos Elizondo, que me parece muy sugerente: no se trata de construir mayorías artificiales a toda costa, sino de propiciar la cooperación.

Desde inicios de los años ochenta el sistema de partido hegemónico mexicano experimentó cambios muy profundos a raíz de amplias movilizaciones de ciudadanos que buscaban representación y alternativas de gobierno diferentes a las que ofrecía el PRI. Como mencioné antes, en 1988 el partido hegemónico no alcanzó los dos tercios de la representación en la Cámara de Diputados. Con estos resultados, el presidente perdió la capacidad de reformar la Constitución; sin el apoyo de las oposiciones, se vio obligado a negociar, cosa que hizo rápidamente el presidente Salinas.

Ahora bien, esta negociación de 1989-1990 no fue la primera, fue muy importante, pero me gustaría recordar que el temor a la amenaza de un gobierno dividido inminente se presentó en el gobierno mexicano desde 1984-85. Les podría sugerir que le echen un vistazo al Código Federal Electoral de 1986; se temió que el avance de Acción Nacional fuera muy grande, mayor de lo que fue en realidad, y promovieron entonces una reforma del Código cuyo objetivo era defender la mayoría del PRI, aun a costa de la sobrerepresentación de las minorías que se habían mantenido leales al PRI, por ejemplo PARM y PPS.

¿Cómo lo hicieron? Para conjurar el riesgo del gobierno dividido y asegurar una mayoría de escaños para el PRI, se modificaron las reglas de representación proporcional. Hasta entonces el partido mayoritario no tenía derecho a las diputaciones de representación proporcional. Como temieron que Acción Nacional obtuviera muchas curules de mayoría, entonces decidieron ampliar la representación proporcional y abrir el acceso a esa representación a todos

los partidos. La intención era, obviamente, fortalecer al PRI. Ésa era una vía importante para hacerlo. No fue necesario, los resultados electorales traicionaron los cálculos, no sé quién los hizo pero no fueron buenos cálculos.

Otro punto importante fue que se introdujo una regla según la cual aquel partido que obtuviera al menos 35 por ciento del voto tendría derecho a aumentar el número de curules hasta alcanzar la mayoría más uno en la Cámara para asegurar la estabilidad. Es decir, este temor a la gobernabilidad está presente en México desde 1985-1986, es un temor viejo. Cuando se plantea en estos momentos el tema de la gobernabilidad y el temor o el problema con el multipartidismo y el presidencialismo, me parece que estamos expresando una cierta nostalgia por la vida tranquila y calmada de certidumbres que era aquella en la que sabíamos quién iba a ganar la Presidencia, cuál iba a ser el valor del dólar, cuánto costaba el litro de leche; pero ésos son tiempos idos que no vamos a recuperar jamás.

Me voy a referir a dos señalamientos que se han hecho en relación con las reformas específicas propuestas por el presidente Calderón. La primera es que su propuesta conduce al hiperpresidencialismo. Yo no veo que vaya en esa dirección, me imagino que los críticos se refieren a la iniciativa preferente sobre todo y al veto parcial. Lo que veo, más bien, es que ha habido un desequilibrio muy marcado entre el Legislativo y el Ejecutivo en los últimos años. No es un asunto de gobernabilidad, pero sí de desequilibrio, en que el Poder Legislativo ha venido mordisqueando las áreas de acción del Poder Ejecutivo. Aquí sí creo que habría que discutir si no acaso en varios puntos están desapareciendo las fronteras, la separación de poderes, dada la fuerza que ha tenido el Legislativo frente al Ejecutivo.

Este desequilibrio, creo, no fue nada más producto de los resultados electorales, tuvo que ver con una manera personal de entender el ejercicio del poder por el presidente Vicente Fox, que resultó en una abdicación de poderes del Ejecutivo totalmente voluntaria por parte del presidente Fox. Ése sería un tema.

Creo que el presidente de la República debe tener los instrumentos para lidiar con un Legislativo ríjido y renuente a los cambios. Y estas propuestas que se hacen, tanto el veto parcial como la iniciativa preferente, le ayudan al presidente a negociar con el Legislativo. El presidente tendría un instrumento para lidiar con los legisladores. Creo que sí ha habido una pérdida de equilibrio y que en este momento el Legislativo resulta más poderoso que el Ejecutivo en muchos aspectos.

El segundo tema al que me gustaría referirme es la segunda vuelta electo-

ral. Coincidió con quienes señalan que promueve el bipartidismo, aun cuando en la presentación que hizo el presidente de su propuesta, señaló que la razón por la cual proponía la segunda vuelta era que hubiera mayor claridad en el mandato, haciendo referencia implícita a las elecciones de 2006.

Me parece que ése puede ser uno de los objetivos; pero desde luego no sería el único de los resultados, en la medida en que también se están proponiendo elecciones concurrentes en la segunda vuelta. Eso tiende a asegurar mayorías legislativas pero dentro de un esquema extraordinariamente rígido, cuando no se puede negar que en México existe una realidad política que es plural y no asimilable a dos partidos.

Me parece importante tomar en cuenta que en la segunda vuelta efectivamente el presidente ganador tendría un porcentaje o un mandato más claro. Pero me pregunto si se ha discutido el posible aumento del abstencionismo con la segunda vuelta, con esos dos candidatos punteros que no necesariamente representan la pluralidad, que además se vería todavía más restringida si las elecciones legislativas fueran concurrentes con las presidenciales. En otros países, por ejemplo en Francia, las elecciones no son concurrentes, y esto da un margen de maniobra muy importante al jefe del Ejecutivo.

Creo que sí promueve el bipartidismo, así no sea más que como una intención secundaria o de manera absolutamente inintencional; limitaría la representación de la pluralidad, que es una de las grandes conquistas de la transición mexicana.

Quisiera terminar participándoles mi temor a los riesgos que representa el fetichismo institucional. En los últimos años hemos puesto todas nuestras expectativas en el diseño institucional, el cambio institucional, las reformas institucionales; pero las reformas institucionales no pueden suplir otro capital político, que es el comportamiento de los actores políticos. Y el comportamiento de los actores políticos no está necesariamente determinado por las instituciones, sino que escapa a ellas y responde, en más de un caso, al equilibrio de poder real. El interés de las instituciones es saber hasta qué punto tienen capacidad para moldear, orientar ese equilibrio político, de tal manera que respete la pluralidad.

Réplica

Carlos Elizondo Mayer-Serra

Algunas de las opiniones de la encuesta de Latinobarómetro nos obligan a reflexionar sobre dos puntos. Doy los datos. A la pregunta ¿Si usted tuviera que elegir entre la democracia y el desarrollo económico sin democracia, qué diría que es más importante? En México solamente 30 por ciento cree que la democracia es más importante, frente a 66 por ciento en Dominicana, 62 en Uruguay, 53 en Brasil, 47 en Argentina y 37 por ciento en Chile.

La siguiente pregunta, un poco en otro sentido, ¿Usted está muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia? En México, dijo muy satisfecho y más bien satisfecho 28 por ciento, en Uruguay 79, en Chile 53, en Brasil 47, en Colombia 42 y en Argentina 36 por ciento.

¿Se gobierna para bien de todo el pueblo? En Uruguay 58 por ciento dice que sí, en Bolivia 45, en Brasil 42, en Chile 35 y en México 21 por ciento.

Es decir, en México hay una percepción de que la democracia no está funcionando. Comparto con la doctora Loeza que no hay indicador duro de crisis de gobernabilidad y que el indicador de desempeño económico no es necesariamente culpa de los legisladores ni del presidente, puede ser del uno, del otro o la combinación de los dos. Pero sí sabemos que este país crece menos de lo que crecen otros países de América Latina, y sabemos que no ha hecho cosas que otros países sí han hecho.

Y la ciudadanía le está echando la culpa a la democracia, está pensando que la democracia no es el gobierno de todos, para bien de todo el pueblo, sino el gobierno de los grupos de interés.

Lo que traté de explicar en esta ponencia es que debemos pensar cuáles son los mecanismos que nos ayudan a la colaboración entre los poderes y a que ninguno de los dos poderes sea permeado por los grupos de interés.

Tenemos un Congreso en que no se regula el cabildeo, donde están como miembros personas que representan intereses concretos, empresariales, sindicales, de lo que sea, y donde es muy difícil aprobar leyes que podrían ser de interés general.

Por otro lado, tendríamos que preguntarnos si en México la no reelección nos ha hecho tener una mejor democracia, cuando todos la tienen y en algunos lugares funciona bien y en otros regular, y somos el único país que no la tiene; si tenemos que preguntarnos qué virtudes arroja esta peculiaridad mexicana. Lo dije en el momento de la discusión del caso petrolero, si ser el único país del mundo con una sola empresa petrolera tuviera virtudes, a lo mejor habría que sostenerla, pero la evidencia comparada nos indica que no es así. Hay que ver cuántos otros elementos en México son únicos y parece que no están arrojando resultados.

Y finalmente, retomo la afirmación de que si no hay una clase política que la acompañe, ninguna institución va a funcionar. Creo que si la clase política se echara para adelante y asumiera costos de corto plazo, algunas de las reformas que están allá atrás podrían salir, pero ésa es responsabilidad sobre todo de los legisladores.

Ray Kennedy

Primero quisiera reiterar uno de los puntos de las mesas de ayer, que es la importancia de la sistematicidad de las reformas, porque en otros países hemos visto que las reformas a cuentagotas resultan incoherentes y dejan la situación mucho peor de lo que estaba.

Segundo, creo que el punto sobre el abstencionismo en la segunda vuelta se debe pensar, aunque hemos visto que uno de los principales determinantes de la participación del elector es si espera que su voto tenga un valor muy alto. El país con la participación electoral más alta en el mundo es Malta, porque las elecciones suelen ser cerradísimas, se deciden por centenas o unos pocos miles de votos. Entonces la gente siempre tiene la impresión de que su voto puede hacer la diferencia. Yo diría que en una segunda vuelta, esto también puede ser un factor determinante. Si el elector piensa que ya se sabe el resultado de la segunda vuelta, no sale a votar, aunque eso también pueda cambiar el resultado de la segunda vuelta; pero si piensa que su voto sí puede hacer la diferencia, va a salir a votar.

Soledad Loeza

Quisiera comentar una idea general que me ha estado inquietando a propósito de las reformas que propone el presidente Calderón. Siento que hay tensiones muy fuertes en el seno de esa propuesta, porque por un lado se pretende fortalecer a los partidos existentes, que de por sí ya son por lo menos dos, tres partidos fuertes; y por otro lado se pretende abrir y fortalecer la participación de los ciudadanos. Creo que son dos objetivos que no logran reconciliarse y que generan tensiones y contradicciones en esa misma propuesta.

Me voy a permitir comentar las referencias que hizo Carlos Elizondo al *Latinobarómetro*, a propósito de las actitudes y los valores de los mexicanos en relación con la democracia. Creo que uno de los problemas de ese tipo de encuesta es que no se sabe en qué momento es una encuesta de valores y en qué momento lo es de opinión.

En otras encuestas de *Latinobarómetro* me he encontrado con que los mexicanos sentimos que la democracia funciona sobre todo en una coyuntura electoral. Las coyunturas electorales, cuando vemos la movilización de las campañas, la participación de los candidatos, la politización de la vida cotidiana por la competencia, nos hacen ver la democracia en funcionamiento y entonces la valoración de ésta es mucho más positiva. No niego que haya habido una erosión en la percepción de la democracia, pero hay un riesgo muy grande en sobrestimar la decepción, porque no tomamos en cuenta la coyuntura en que se levanta la encuesta.

A mi manera de ver, una de las medidas inobjetables de las actitudes frente a la democracia es la tasa de participación. Creo que 28 por ciento de la gente considera que los partidos políticos son confiables; los partidos están en lo más bajo de la escala de confianza de los mexicanos. Sin embargo, la tasa de participación en las últimas elecciones legislativas fue muy alta. Me parece que ése es un indicador mucho más poderoso que las encuestas de opinión, porque puede ser, como decía Harold Laswell hace 50 años, que los mexicanos votemos esperando que algún día nuestro voto empiece a contar. ¿Por qué votan los mexicanos? Porque tienen la esperanza de que algún día su democracia realmente funcione como se lee en los libros. Nunca va a funcionar así, pero en fin, ésa puede ser la esperanza. Tan es así, que hay que tomar en cuenta el movimiento del voto anulista. Es importante porque mostraba, por un lado, un deseo de votar, de expresar por la vía electoral una preferencia o una crítica, una protesta, aun cuando no se optara por ninguna

de las alternativas propuestas. Lo que nos dice, sobre todo si tomamos en cuenta la calidad demográfica del voto nulo, que fue importante entre los jóvenes y en varias ciudades del interior del país, es que ha habido un cambio de actitudes positivo frente a la participación electoral, eso no quiero decir que no pueda desaparecer, claro que puede desaparecer, pero está vigente, y creo que es muy importante.

Por último, en relación con la segunda vuelta, es cierto que despierta mucho el interés, es muy importante si el voto hace la diferencia, ése es un motor fundamental para participar, y en ese sentido se neutralizaría el abstencionismo. Pero por otro lado me gustaría recordar que la segunda vuelta no garantiza triunfos holgados, los triunfos en segunda vuelta pueden ser de menos de uno por ciento, entonces el caso es cómo aceptan los actores políticos la derrota o cómo asumen la victoria, y eso no tiene que ver con las instituciones, es una cuestión casi de modales.

7

Un nuevo acuerdo institucional, la reforma deseable

Moderador

senador Ricardo García Cervantes

Tres ejes de la reforma

Fernando Gómez Mont*

En este foro se debate una de las reformas más importantes y en mi opinión más necesarias para nuestro país: la reforma de nuestro sistema político. Dentro de este proceso, el Ejecutivo federal presentó en diciembre pasado una iniciativa de reforma constitucional que se sustenta en tres ejes. El primero es fortalecer la incidencia ciudadana en la integración de la representación política y con ello abonar a la legitimidad de las instituciones democráticas. El segundo es superar la parálisis, romper el círculo vicioso de indefinición y desencanto. Y el tercero es el avance del federalismo.

Muchas de las propuestas que se plantean en esta iniciativa habían sido consideradas, discutidas e incluso presentadas por otros actores políticos de distintas filiaciones. La gran contribución que busca esta iniciativa es su carácter integral, la interacción de todas sus partes para diseñar una estructura que dé forma y vigor a la democracia mexicana. Buscamos una reforma que profundice la representación y promueva la participación, que involucre en la vida política a quienes son apáticos, que convenza del poder de la democracia a quienes son escépticos y que fortalezca a quienes tienen el compromiso de consolidar un proyecto nacional incluyente y próspero.

En las últimas décadas, la exigencia ciudadana y la voluntad de las diversas fuerzas políticas han impulsado acuerdos que paulatinamente nos han dotado de una estructura democrática que se alimenta de la pluralidad y la alternancia. Muchas de estas reformas se auguraban imposibles en su momento, pero varios de los aquí presentes fuimos actores y testigos de que es posible trascender las circunstancias y superar la coyuntura para generar acuerdos fundamentales en beneficio del país.

Hoy, como entonces, la exigencia ciudadana nos convoca a asumir el reto

* Secretario de Gobernación.

de debatir con seriedad y proponer desde la responsabilidad. Así, este planteamiento nace de la convicción de que el debate y la contraposición de ideas son útiles y conducen a acuerdos que las incorporen y las equilibren; de que el disenso debe ser para enriquecer las decisiones, no para impedir las.

Nos motiva también la percepción de que para amplios sectores de la ciudadanía, que así lo han manifestado, la política ha devenido en un ejercicio ajeno que no ofrece en la medida en que debiera la posibilidad de incidir en los asuntos públicos. La representación política hoy muestra signos deficitarios.

Nos preocupa que el sistema democrático haya generado expectativas que nuestro diseño institucional no está pudiendo satisfacer a cabalidad. El sistema político es el punto de encuentro entre gobernantes y gobernados; es la estructura que permite equilibrar las relaciones de poder; es el medio de avanzar transformaciones por la vía institucional y, por lo tanto, de manera estable y efectiva. Ésta es el alma de la tarea legislativa, éste ha de ser el objetivo del poder político.

Tomando en cuenta esto, el Ejecutivo federal decidió presentar el paquete de reforma política en este momento, en un año que la historia ha marcado como simbólico; un año en el que percibimos un ánimo de transformación, de reforma, de superación, de conquista de oportunidades, de cierre de brechas, de superación de rezagos. Es nuestra responsabilidad aprovechar ese ánimo y concretarlo.

Conmemoramos 200 años de ser una nación independiente, una nación que asumió el reto de diseñar su futuro y de responsabilizarse por él, una nación que encontró un proyecto propio y buscó los mecanismos para transformarlo en su realidad. En este año, además, conmemoramos nuestra Revolución, el levantamiento de un pueblo indignado para alcanzar la equidad, la libertad y la democracia. La mejor forma de honrar los principios democráticos que la Revolución abanderó, es subsanar el déficit de eficacia de la representación política. La conmemoración de esta fecha nos invita a la reflexión en torno al proyecto de nación que nos hemos trazado.

Por el simbolismo histórico y por el apremio ciudadano, debemos tomar con seriedad la oportunidad que se nos presenta. 2010 no puede ser un año anodino en la historia nacional, un año en que los políticos no asumimos el reto de impulsar reformas que impliquen un avance en materia democrática, económica y de justicia social para el país.

La mayor parte de las propuestas busca fortalecer el poder de los ciudadanos ampliando las formas de participación, los espacios de incidencia

en asuntos públicos, los mecanismos de evaluación de sus gobiernos y los medios para exigir el cumplimiento de sus demandas o castigar su descuido.

Creemos que éste es el núcleo de la transformación que buscamos y el sentido primero de la vida democrática. Estamos convencidos de que, dando a los ciudadanos la oportunidad para transformar su propia realidad, el sistema político podrá atender asuntos de manera más eficiente, más transparente y más eficaz. Creemos que la oportunidad también implica una nueva responsabilidad compartida, en que el poder ciudadano brinde límites y con ello certeza al ejercicio de la política y a la conquista de lo público.

En este sentido planteamos la elección consecutiva de legisladores y autoridades municipales. Existe en nuestra historia una reticencia a considerar siquiera la posibilidad de flexibilizar los límites en los periodos de poder, sin atender a su verdadero principio histórico. No olvidemos que la limitación a la reelección legislativa nunca fue un postulado revolucionario. Hemos pasado muchos años sin reparar en que realmente es un poder condicionado al desempeño, en que el mejor mecanismo que tienen los ciudadanos de abrir un canal directo de comunicación con sus representantes, es la posibilidad de incorporar una agenda preponderantemente ciudadana al ejercicio del poder. Ningún sistema político con componentes de representación mayoritaria niega esta oportunidad al electorado, excepto México. No podemos seguir soslayando la oportunidad que representa la profesionalización de legisladores que buscan hacer carrera parlamentaria, y que con ello contribuyen a la eficiencia de los procesos legislativos.

Debemos fortalecer las vías para canalizar la vigilancia ciudadana, para dar prioridad a su mandato sobre cualquier otro interés; debemos fomentar la rendición de cuentas y el acceso a la información pública como herramientas consustanciales de toda democracia funcional, herramientas todas que la elección consecutiva permite y fomenta. Es el momento de dar un paso que debimos dar hace décadas. Es el momento de subsanar la debilidad de la relación entre gobernantes y ciudadanos.

También es momento de reconocer que el federalismo implica responsabilidades y la exploración de alternativas. Por eso proponemos eliminar la restricción constitucional a la elección consecutiva de legisladores locales y autoridades municipales; se plantea como posibilidad, no como imposición, respetando la decisión soberana de cada una de las entidades federativas a este respecto.

Con el objetivo de profundizar la incidencia ciudadana en la agenda pública, hemos propuesto también la iniciativa y las candidaturas ciudadanas.

Con estas iniciativas no se pretende mermar nuestro sistema de partidos; se busca ampliar las alternativas de los ciudadanos para traer atención a sus demandas cuando sus representantes naturales, los partidos políticos, no las contemplan o no reconocen su importancia en el espíritu colectivo.

Estamos conscientes de que debemos ser muy cuidadosos en la implementación de este derecho político, cuidando especialmente las fuentes de financiamiento y las modalidades de acceso a los medios de comunicación durante las campañas. Pero estamos conscientes también de que, a estas alturas de nuestro desarrollo democrático, no debemos postergar más el reconocimiento de este derecho.

Algunas otras de las iniciativas buscan abonar a la eficiencia en la toma de decisiones políticas, con instituciones más compactas y eficaces, capaces de generar acuerdos mayoritarios en torno a las decisiones necesarias para el país. En este sentido planteamos la segunda vuelta, la reducción del Congreso y el aumento en el umbral para que los partidos políticos mantengan su registro.

Ciertamente la segunda vuelta 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. En ese sentido, actuaría como un mecanismo efectivo de inclusión, de moderación incluso.

Cabe destacar que la contribución más importante en términos de funcionalidad democrática puede ser el efecto que tiene la votación en segunda vuelta concurrente con la elección legislativa en la composición del Congreso. Los votantes tienen así la elección entre brindar un respaldo fuerte o un contrapeso fuerte al Poder Ejecutivo. Así quedan en manos del electorado el ritmo y dinamismo que quieren inyectar a la toma de decisiones políticas en el país. Si a esto sumamos la elección consecutiva de legisladores, podemos transformar la relación entre gobernantes y gobernados ampliando los espacios de incidencia y delimitando las esferas de responsabilidad.

Por otro lado, la reducción del Congreso atiende a consideraciones de índole práctica y de gobernabilidad al interior de las cámaras, a la idea de que los costos de negociación pueden reducirse, a que las posiciones en el Congreso pueden tener mayor impacto.

Si bien la exigencia ciudadana exalta la reducción en costos de esa medida, creemos que la motivación fundamental debe ser cómo abona a la coordinación de grupos parlamentarios y entre fuerzas políticas. Quienes hemos participado en actividades legislativas conocemos la dificultad intrínseca al elevado número de representantes,

En ese sentido también se plantea el incremento en el umbral requerido para mantener el registro como partido político y, por ende, para tener acceso al sistema de privilegios y atribuciones del régimen de financiamiento público y asignación de medios de comunicación. Esta iniciativa nada tiene que ver con un deseo de cerrar espacios a la pluralidad. Consideramos fundamental la participación de todas las voces en la administración de la estabilidad democrática. Hemos propuesto una reducción del Congreso que mantenga el sistema de integración mixto con dominante mayoritario, porque sabemos que el sistema de representación proporcional ha fomentado la pluralidad que hoy nos permite plantear la consolidación de nuestra democracia.

Finalmente, dentro del objetivo de superar la parálisis política mediante mecanismos institucionales, algunas propuestas están encaminadas a que, en un contexto de pesos y contrapesos, se facilite superar inercias, generar acuerdos y asumir responsabilidades.

Por ello se propone otorgar facultades al presidente de la República para que, cada año, pueda presentar hasta dos iniciativas de ley al Congreso, que deberán ser dictaminadas y votadas en el mismo periodo.

Asimismo, se propone otorgarle la facultad de vetar parcial o totalmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y parcialmente, el procedimiento legislativo ordinario. Así, dentro de las modalidades que permiten al Congreso y al Poder Ejecutivo ser copartícipes de la tarea legislativa, se propone facultar al presidente de la República para vetar parcialmente un proyecto de ley. Con esta propuesta el titular del Ejecutivo estaría en posibilidad de promulgar aquellas partes del proyecto sobre las que no existen observaciones, es decir, aquellas que alcanzan consenso pleno en el Congreso y de éste con el Ejecutivo.

Por otro lado, se propone otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad para que presente iniciativas en ámbitos que son propios de su competencia y de su función.

Las tres iniciativas fortalecen el espacio de negociación entre poderes y proveen eficiencia al proceso de toma de decisiones.

Con la propuesta de dar trámite a dos iniciativas presentadas por el presidente en el primer periodo de sesiones de cada año, la responsabilidad por la ausencia de debate o por la ausencia de consensos sería claramente dirimida entre poderes. De esta forma la iniciativa preferente representa un esquema de asignación de los costos políticos de la toma de decisiones de cara a la ciudadanía. Con ello se pueden incentivar la discusión y la generación de consensos.

Es imperativo decir que no se busca fortalecer o dar un mayor peso a la voz del Ejecutivo frente al Legislativo. La iniciativa sólo busca superar la indefinición, fomentar el diálogo entre poderes y centrar la atención en temas fundamentales para la agenda pública.

Para evitar el incentivo a llevar una multiplicidad de temas a negociaciones fracasadas, se establece también la reconducción presupuestal. Ésta marca la entrada en vigor del presupuesto aprobado por el propio Poder Legislativo el año anterior. En ese sentido no es un acto de preponderancia del Ejecutivo, sino una garantía para la estabilidad económica y financiera en el país.

Estamos seguros de que esta reforma tendrá efectos importantes en nuestra vida política nacional, así como en el proyecto de nación que como gobernantes tenemos la obligación de sustentar. Nos motiva la resonancia que ha tenido la iniciativa. Muchas voces se han levantado ya para emitir una opinión, para mostrar su convicción, su disenso, para invitar a la reflexión. Es precisamente ése el ánimo que queremos aprovechar y ésos los mecanismos de diálogo que queremos promover.

Hay quienes han manifestado que esta reforma no es prioritaria, que hay otros asuntos que afectan la realidad ciudadana con mayor apremio, con mayor relevancia. Es cierto que en la actual coyuntura existen muchos temas que son relevantes; no deben ser ignorados, pero tampoco debemos ignorar que esta reforma es urgente desde hace varios años, que de haberse impulsado antes, los procesos que buscamos con ella podrían haber materializado ya importantes beneficios. El efecto deseado es detonar el aprovechamiento de oportunidades políticas y desde ellas incidir en el crecimiento económico, en la competitividad, en la competencia, en la seguridad, en la gobernabilidad, en la prosperidad, en la equidad, y así trastocar las dimensiones que construyen la realidad ciudadana.

Esta reforma no busca el regreso a un sistema autoritario, irrespetuoso de las esferas de acción y la autodeterminación de los poderes. Por el contrario, busca fortalecer la democracia mediante mecanismos de participación ciudadana por vías de generación de consensos y a través del fortalecimiento del federalismo.

Esta reforma es prioritaria para que la sociedad pueda comunicar a su gobierno lo que le es importante; para que el gobierno mejore su desempeño y para que la sociedad participe más. La discusión de esta reforma es fundamental para definir el México que queremos, del que queremos ser responsables. Es tiempo de asumir esta responsabilidad y es nuestro deber aprovechar esta oportunidad.

Primero la economía

José Luis Lobato*

Refiere Rafael Rojas en su libro *Repúblicas de aire, utopía y desencanto en la revolución de Hispanoamérica*, que al final de su vida Simón Bolívar se mostraba a veces desencantado con el producto de su esfuerzo. "Estamos construyendo repúblicas aéreas, repúblicas de aire", llegó a decir el Libertador de América. Doscientos años después, ese mismo desencanto recorre las venas aún abiertas de América Latina, y México no es la excepción. El desencanto es hoy la constante de un país mermado en su economía interna, fustigado por la violencia y el narcotráfico, con índices estratosféricos de desempleo, pobreza y marginación.

Como resultado de la suma anterior, nuestros conciudadanos han perdido la confianza en las instituciones del Estado. El tema no es intrascendente. La más reciente crisis económica mundial es producto de un rompimiento de la confianza, aunado a la especulación excesiva. En su libro *El crack del 29*, John Kenneth Galbraith explicaba: "La especulación en gran escala requiere un sentimiento penetrante de confianza y optimismo y la convicción de que el individuo común y corriente está destinado a hacerse rico". Así pues, para salir de la crisis mundial, los mercados financieros han requerido recuperar la confianza, y otro tanto necesita nuestro país ante el entorno gris que planteó 2009, una crisis internacional sin parangón en la historia moderna, el virus de la influenza AH1N1, que supuso una parálisis económica importante y afectación en el turismo nacional.

El desplome de los precios internacionales del petróleo y la sequía que afectó a la producción rural nos obligan a realizar con urgencia una reforma en materia económica, que les devuelva a los mexicanos la confianza sobre los siguientes ejes: recuperación de empleos, de empleos formales sobre

* Senador, coordinador del grupo parlamentario de Convergencia.

todo: apoyo a las pequeñas y medianas empresas; reactivación de la banca de desarrollo como banca de primer piso; y, fundamentalmente, evitar seguir asfixiando a la ciudadanía con más gravámenes y alzas de precios.

Este año, una vez más se insiste en mantener el aumento sostenido en el precio de insumos básicos para cualquier actividad comercial, como son el gas y la gasolina. De acuerdo con el Banco de México, el Índice Nacional de Precios al Consumidor experimentó un crecimiento de 0.75 por ciento durante la primera quincena de enero del presente año, por arriba del 0.67 por ciento esperado por el mercado. Lo único que se consigue con el alza de precios e impuestos es una cascada de precios altos en la canasta básica, además de la no recuperación del mercado interno.

Si queremos consolidar a las exportaciones como el motor de nuestra economía, es evidente que primero tenemos que estabilizar el mercado interno, y esto no se logrará mientras se insista en provocar inestabilidad y fluctuación de precios-impuestos.

Por otra parte, se continúa extrayendo rentas a expensas de los consumidores y de las empresas micro, pequeñas y medianas, lejos de otorgarles acceso al crédito a costos financieros razonables y servicios a precios competitivos. Se están sepultando las posibilidades de que nuestra economía crezca de manera sostenida. Necesitamos analizar la posibilidad de establecer regímenes especiales para las pequeñas y medianas empresas, puesto que el aumento de impuestos ha provocado la estatización del mercado interno y la consecuente problemática de las Pymes.

En diciembre del año pasado, la Comisión Especial para determinar las causas del bajo financiamiento para el desarrollo que preside el senador Dante Delgado, presentó una serie de recomendaciones sobre la deuda pública de México y el financiamiento para el desarrollo económico nacional. Bien valdría alentar estas recomendaciones que, entre otras cosas, proponen regulación e incentivos a la banca comercial, a fin de que retornen el crédito al menudeo y el crédito productivo, una normatividad operativa que evite que la banca de desarrollo siga prácticas de la banca comercial, y anclar a la banca de fomento en programas específicos de financiamiento por sectores-regiones y líneas productivas, para arribar a un programa estratégico nacional de financiamiento.

En Convergencia consideramos que ya basta de mascaradas que sólo pretenden convertirse en un circo para el pueblo, con objeto de desviar su atención de los graves problemas que nos aquejan. El gran problema actual es económico; los mexicanos necesitan una economía que honre su esfuerzo

y su duro trabajo; más y mejores empleos; salarios justos y equitativos, que cubran sus necesidades básicas y se traduzcan en una vida mejor, en acceso de más y más niños y jóvenes a la educación media y superior; una educación de calidad y una seguridad pública que permitan a hombres y mujeres de todos los rincones del país vivir sin miedo y sin violencia; una seguridad social que esté a la altura de las diseñadas no con mayores recursos, pero sí con mayor ingenio y eficacia, como lo han hecho ya otras naciones del continente y, sobre todo, disminución de la carga impositiva, que se ha convertido en una pesada losa sobre sus espaldas y les impide avanzar al ritmo que se requiere.

Necesitamos, en suma, reformas completas que nos ayuden a extirpar los diferentes tipos de cáncer que laceran a nuestra sociedad. Los números son alarmantes. Para noviembre de 2009, según los registros del IMSS, se habían perdido 390 mil empleos, al compararse con el máximo alcanzado en octubre de 2009. El desempeño de las exportaciones manufactureras cayó en 22.7 por ciento para el periodo de enero a octubre de 2009, frente a lo registrado en el mismo periodo de 2008. Como resultado del desempleo y los bajos salarios, el año pasado 700 mil niños y jóvenes abandonaron la primaria y la secundaria, según datos del INEA.

Mientras esto ocurría, el valor del mercado de drogas en nuestro país se duplicaba en los últimos seis meses, pasando de 431 a 811 millones de dólares, según se desprende de un comparativo entre informes de la Secretaría de Seguridad Pública Federal.

Si había la pretensión de parte del Ejecutivo y de algunos partidos de presentar iniciativas de reforma política, sobre cuyos temas versa este seminario, nosotros nos preguntamos, ¿cuál es el objetivo que se persiguió con la aprobación por el Congreso de las malogradas y retrógradas reformas electorales de 2007? ¿Por qué el Ejecutivo las publicó en vez de vetarlas? Dicho de otra forma, ¿cuál es el objetivo de esta iniciativa, precisamente en este momento, a qué, a quién o a quiénes hay interés de servir? Porque en los últimos 25 años se han realizado seis reformas políticas que únicamente han sido acuerdos de cúpulas partidocráticas, para cubrir sus intereses y saciar sus apetitos del momento, para que muy poco tiempo después nos salgan con la disculpa de "nos equivocamos".

Hay temas pendientes que debemos atender y de los que se ha hecho caso omiso, en ocasiones anteriores, en las tribunas del Congreso. Las reformas políticas realizadas parcialmente pudieron y debieron incluir figuras como plebiscito, referéndum, rendición de cuentas y, fundamentalmente, las candidaturas ciudadanas y la revocación del mandato. Éste es el momento

para analizar también estas propuestas, necesidades de un sistema político desgastado que requiere mayor transparencia. Éste es en sí el único objetivo de Convergencia, y persistirá en su lucha hasta lograrlo.

Es cierto que nuestro país no se transformará mientras no demos un golpe de timón a las políticas públicas tradicionales. Aunada a las necesarias reformas políticas que habrán de analizarse, la discusión primordial es sobre la capacidad de reactivar el crecimiento económico y la generación de empleos. La discusión de fondo implica discutir y aprobar una reforma fiscal que reduzca las tasas impositivas y busque maneras de ampliar la base gravable, antes que seguir expoliando a contribuyentes cautivos honestos. En Convergencia nos pronunciamos por seguir el consejo de Clinton a Bush: primero las reformas económicas.

Primero las reformas económicas y después las políticas. Y por lo que hace a estas últimas, debemos considerar que, cada cierto tiempo, hay momentos que definen una generación. En este 2010 se cumplirán 200 años de la Independencia de México y cien años de una Revolución cuyos postulados no lograron cristalizar las instituciones nacidas a su sombra. Este año también es convulso debido a los procesos electorales que habrán de enfrentar los partidos políticos. Pero en este análisis que hoy se inicia sobre la reforma política y en todo el debate legislativo posterior, hemos de tener siempre presente que no es el tiempo ni el escenario para luchas políticas. Esta vez la disyuntiva no implica elegir entre la izquierda y la derecha, sino entre el pasado y el futuro, entre lo susceptible de transformación y la necesidad de un país mejor. Éstas son las opciones que tenemos hoy.

Nuestros conciudadanos nos exigen liderazgos acordes con un mundo que cambia a paso vertiginoso. No olvidemos nunca una frase de Jesús Reyes Heróles: "Cuidado, no despertemos al México bronco".

Durante mucho tiempo en México hemos sido rehenes de la simulación y la partidocracia. Ya basta de esta política, es el momento de comprometernos con una política ciudadana de Estado. Digamos las cosas como son. La reforma, como está propuesta, sólo busca fortalecer un régimen político de élites y no a los ciudadanos; sólo es una cortina de humo, un intento orientado a fortalecer al Ejecutivo y a una partidocracia de dos. Debemos trabajar en una reforma política profunda y amplia que dé respuesta a las demandas ciudadanas. Una reforma para todos los mexicanos y no sólo para preservar los intereses partidistas.

Convergencia ratifica su compromiso en ese sentido y reitera su interés por trabajar a favor de una reforma que posibilite transitar de la democracia

electoral hacia una democracia de calidad y de plena participación ciudadana. Ya es tiempo de conformar una nueva relación entre los poderes públicos y la sociedad. Ya es tiempo de construir un Estado eminentemente social, donde el ciudadano sea el eje articulador de toda política pública y actor fundamental de la misma. Ya es tiempo de dignificar la política mexicana reconociendo la madurez de su pueblo, cuya participación es la mejor garantía del avance democrático. Ya es tiempo de que la radicación de la soberanía en el pueblo se ejerza a partir de una ciudadanía en pleno goce de los derechos económicos, políticos, sociales y culturales, en un marco de democracia participativa. Ya es tiempo de reconstruir nuestro sistema político, nuestro sistema económico, nuestro sistema electoral, nuestro sistema de seguridad social y de impartición de justicia, pero no con el pensamiento convencional que permea a las instituciones desde que la Revolución se hizo gobierno.

El compromiso de Convergencia es coadyuvar al pronto advenimiento de ese Estado democrático y social. Ojalá haya disposición de todos para que en esta ocasión hagamos a un lado intereses personales o electorales de los partidos, supeditándonos a un solo pensamiento: México, nuestra patria y el futuro de nuestros hijos y de nuestros nietos.

Casta dorada

Ricardo Monreal Ávila*

Estamos concluyendo un ejercicio de análisis y discusión de iniciativas y propuestas en materia de reforma política. Hemos escuchado durante estos dos días valiosas intervenciones y posiciones académicas y políticas de figuras del país y del exterior. Nos hubiera gustado un mayor número de personas progresistas, a las que también hubiéramos escuchado con atención y con respeto.

Hemos evaluado y escuchado las experiencias internacionales en la materia política, en materia de reelección, de segunda vuelta, de facultades extraordinarias, de iniciativa preferente, de iniciativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de otros temas, algunos disímolos, dispares y hasta encontrados.

Soy de los que valoran este ejercicio de análisis y reflexión en una de las materias más importantes de la nación, porque estimamos que la reforma deseada está pendiente de concretarse. Y mientras la democracia esté ausente de las decisiones políticas de un país, ese país estará destinado al fracaso, a ser considerado un Estado fallido en lo político y en lo institucional.

México ha sufrido regresiones en materia política. Tenemos un Instituto Federal Electoral cuestionado y débil, con poca calidad moral. Su integración, recuérdelo, fue producto de las cuotas de la cúpula partidista. No fue producto de profundas deliberaciones, fue producto del cuatismo, del amiguismo, de los jefes parlamentarios. Ahora esos consejeros del IFE les rinden cuentas a los coordinadores parlamentarios, no a la población, y por tanto considero que no hay una institución con credibilidad, legitimidad o aceptación que organice elecciones.

Lo mismo pasa con la Suprema Corte; los ministros son electos mediante

* Senador del Partido del Trabajo.

cuotas, no se selecciona a los mejores, se selecciona a los amigos de quienes ocupan la mayoría de los grupos parlamentarios, y lo mismo pasó en la Comisión de Derechos Humanos, y lo mismo pasó en el Banco de México, y lo mismo pasó en el IFAI, y lo mismo pasó en todas las instituciones que están podridas, y por eso mientras no haya una profunda transformación de ellas, estaremos nadando en el vacío.

Las reformas propuestas por el señor Calderón están encaminadas a crear un bipartidismo de derecha, por cierto, éste ha sido un viejo anhelo de la aristocracia y de la oligarquía económica de México. Estoy seguro de que no pasará la iniciativa de reelección; el PT, al menos de manera personal, está en contra de la reelección, sobre todo en este momento en que las mafias económicas y políticas serán las que decidan quién será miembro del parlamento o del municipio.

En desigualdad, en una competencia política nada tienen que hacer los ciudadanos honestos frente a esta avalancha de dinero que veremos en las próximas elecciones de julio.

La iniciativa del señor Calderón es incompleta, parcial, insuficiente y facciosa. A partir de hace unos años, yo diría de 2006, ha habido una regresión democrática y se está reinstaurando el viejo régimen; sin embargo, aun cuando deseamos y permanentemente hemos demandado la transformación de las instituciones, creemos que la reforma política, aun siendo importante, no es en estos momentos prioritaria.

México debe transitar prioritariamente a resolver el problema económico de la nación, resolver el problema del empleo, del aumento de los precios en bienes y servicios, de la carestía y la pobreza; resolver el problema de once millones de jóvenes que no tienen alternativas para estudiar, mucho menos para ser empleados, a menos que tengan algún amigo senador, y que sea del PRI o del PAN.

La reforma política del país está en un momento complicado. La renovación de doce gubernaturas, cientos de presidencias municipales, gobiernos locales, definitivamente va a dificultar los consensos.

El país atraviesa por una crisis política sin precedente, pero también económica y de seguridad pública. No creo en foros apresurados, improvisados, que sirven para el lucimiento de ciertos actores; no creo en ellos porque actualmente hay 80 iniciativas, este foro no es novedoso ni viene a descubrir el hilo negro, hay 80 iniciativas durmiendo el sueño de los justos en las comisiones dictaminadoras. Si hubiera un interés real de la mayoría del Congreso, ¿por qué no han dictaminado estas iniciativas desde hace nueve y doce años?

Por cierto, de 2006 a la fecha, periodo que lleva el actual gobierno fallido de facto, se han aprobado 23 reformas constitucionales, entre ellas la judicial, la electoral, la energética; no ha habido parálisis legislativa, es este señor quien ha recibido más apoyo de sus propuestas, más reformas a la Constitución que en ningún otro periodo. Por eso creo que debemos ser cuidadosos con las expresiones. Sí hace falta una mejor representatividad en las cámaras, sí hace falta un mejor nivel de debate, sí hace falta una mayor autonomía de los legisladores, porque actualmente, se lo digo yo, que soy de la oposición, por más que insistas, debates, razones, el voto es en bloque y no podrás moverlo con nada, por esa razón sí es necesaria una mejor representatividad, pero no se va a resolver reduciendo el Congreso, ésa es una tesis maniquea, pensar que con menos legisladores será mejor es totalmente falso.

Si se quiere ahorrar en las cámaras de Diputados y de Senadores, hagamos caso a la Ley de Austeridad que acabamos de presentar como iniciativa en noviembre; se reducen al 50 por ciento los salarios de diputados y de senadores, y el 50 por ciento de prestaciones y emolumentos; eso sí sería un ahorro, no lo que se está pensando.

Cómo puede ser que haya ministros de la Corte que ganen once millones de pesos al año, quién puede creer que en un país tan pobre como el nuestro los senadores y los diputados ganen cerca de 200 mil pesos o más por mes, quién puede creer que un consejero electoral gane 600 mil pesos por mes, o un magistrado, o un secretario, ése es el verdadero problema de este país, la casta dorada de privilegiados donde nos encontramos nosotros, los senadores y los diputados.

Por esa razón creo que habría que revisar cada uno de los temas que hoy se han comentado, la segunda vuelta, la reducción del Congreso, la reelección, la iniciativa ciudadana, la iniciativa preferente, la facultad del Ejecutivo y otras instituciones más. La reforma del régimen es indispensable; mientras no ocurra la transformación radical de las instituciones, serán solamente reformas gatopardistas, simuladas y demagogas.

Hicimos una algarabía por la reforma política en materia de medios de comunicación, que prohíbe tajantemente que cualquier funcionario contrate o se haga publicidad por sí solo. Esa ley fue una burla, todo mundo se ríe de ella. ¿Tendrá sentido seguir haciendo reformas que nadie respeta? No, en el fondo hay una crisis sistémica, no habrá solución lamentablemente —se lo digo a los jóvenes, a las mujeres, a los diputados que creen en seguir participando en política— mientras no haya una transformación profunda; se requiere un cambio de la clase dirigente, hay que sacarla; a todos los po-

líticos hay que darles vuelta y hay que proponer una nueva clase de política, me incluyo entre los que deben sacar. Porque me parece que el país requiere frescura, nuevos liderazgos, no hay otra manera de enfrentar esta crisis tan profunda. Mientras estamos aquí discutiendo el tema de reforma política, allá afuera la gente está reclamando ¿Qué estás haciendo por el aumento de los precios? ¿Qué estás haciendo contra la carestía? ¿Y contra el desempleo? ¿Y contra la inseguridad pública, que se ha convertido en el factor más deleznable contra cualquier familia en cualquier estado o municipio? Recuerdo a los sabios de Bizancio, que discutían en largas peroratas para ver si les ponían o no ombligo a los ángeles, varios días, mientras los bárbaros del norte destruían las ciudades. Ésta es la casta dorada en que los políticos nos hemos convertido, una casta dorada alejada, muy alejada de la sociedad.

Andamiaje viejo

Arturo Escobar y Vega*

Dice la ONU que uno es joven entre los 15 y los 39 años, yo tengo 30, entonces me siento aludido cuando el senador Montreal dice a los jóvenes que no hay cómo mejorar las cosas. Yo creo que sí. Estoy convencido de que el primer paso para que México mejore, para que tenga mejores ciudadanos con mejor calidad de vida, es esta reforma política. Es imposible pensar que podemos avanzar como país, como Estado, si mantenemos en tiempos modernos reglas arcaicas. En dos años estaremos en pleno proceso electoral federal para elegir al nuevo presidente de la República, y vamos a oír campañas desde la del presidente del empleo hasta honestidad valiente y yo soy el cambio que México requiere. Gane quien gane, se va a enfrentar a un país con las mismas condiciones de paralización que hoy estamos viviendo.

Por supuesto que el Congreso Mexicano es sumamente responsable de mucho de lo que está ocurriendo; somos menos responsables que el Ejecutivo federal, porque él tiene el manejo del recurso económico y una enorme capacidad para mover las cosas, y a las pruebas me remito. Tuvo que presentar el presidente de la República esta iniciativa, para que se empezara a mover el proceso parlamentario con la acertada convocatoria del senador Beltrones a este foro; como también fue en su momento el presidente de la República con la presentación de la iniciativa de reforma energética para que en el Congreso, en un foro de más de tres meses, sacáramos una iniciativa abanderada por el senador Labastida, que creo nos dejó a muchos medianamente satisfechos, no enteramente, porque no entendíamos por qué desde el primer día del foro se nos prohibió buscar reformar la Constitución para que México convirtiera en riqueza aquello que tiene en el subsuelo.

Esta iniciativa del presidente de la República tiene cosas muy intere-

* Senador por el PVEM.

santes. Por supuesto coincido con todos los que señalan que fortalece más al Ejecutivo, y no sé si debilita al Legislativo pero no lo fortalece. Es obvio que el presidente quiera fortalecer sus facultades, pero está en el Congreso buscar los mecanismos legislativos para emparar estas facultades y fortalecer al Legislativo, porque hay que dejarles un legado a los nuevos senadores y diputados para que puedan hacer mejor su trabajo.

Reelección consecutiva de legisladores federales, bienvenida, y no por ese romanticismo de la profesionalización. Hay que ser muy claros en qué quiere decir, es el derecho constitucional para que yo, Arturo Escobar, tenga la posibilidad, junto con otros 127 senadores y 500 diputados federales, de inscribirme en el proceso interno de mi partido, pasar unas primarias, y si las paso, competir en una elección constitucional, y si gano, volver a ser legislador federal. A nadie se le regala nada, la reelección no es automática, hay que pasar un proceso ante el ciudadano. A propósito, es el único mecanismo inventado por el mundo democrático donde rendimos cuentas de aquello que prometimos en campaña e hicimos en el parlamento, acudimos ante los ciudadanos y les presentamos nuestros resultados, nuestras promesas y nuestras obligaciones, y serán ellos quienes calificarán nuestro trabajo con un voto de confianza o con un no por mentirosos o por holgazanes.

Ante eso, ¿qué tendríamos que hacer? Fortalecer los instrumentos de comunicación de lo que pasa en el parlamento y lo que oye la gente. Hoy el 98 por ciento de los ciudadanos no sabe quién es su diputado o su senador. La reelección legislativa serviría de muy poco si no fortaleciéramos al Congreso en su forma de comunicarse. He estado en dos legislaturas anteriores, y siento que este Senado, en la LX y la LXI, dio resultados importantes, pero somos tan poco talentosos para comunicarlos, que seguimos estando muy por abajo en la percepción ciudadana en cuanto al rendimiento que tenemos. Eso tiene que ver con dos razones: o no regresamos a la ciudadanía a comunicarle con verdad, o tenemos muy poco talento para utilizar o pedirles a los amigos de los medios de comunicación, especialmente los electrónicos, que nos ayuden a comunicar las cosas buenas que hacemos. Bienvenida la reelección, porque es un instrumento que permitirá al ciudadano calificarnos.

Estamos absolutamente en contra de la reelección de presidentes municipales, y voy a decir por qué. ¿Quién piensa que un presidente municipal que pida licencia no sigue manteniendo el control absoluto de las finanzas municipales? Hoy México no está en condiciones, ni tiene los instrumentos para auditar, para fiscalizar que aquel que manda y pide licencia para buscar

el mismo puesto a través de la misma candidatura, se exente de utilizar recursos públicos.

¿Qué propone mi grupo parlamentario? Ampliar el periodo, desde la Constitución, a cuatro o cinco años para presidentes municipales, con un procedimiento de calificación a los dos años y medio, a través de un plebiscito para preguntarle a la gente si ha cumplido su presidente municipal. Si obtiene una calificación aprobatoria, que continúe hasta los cinco años, pero no a través de la reelección, porque no podemos garantizar que los recursos económicos que maneja el presidente municipal no lleguen a apoyar su candidatura.

Recomposición del Congreso. Estamos absolutamente en contra de cómo viene presentada la propuesta. Conozco al presidente Calderón y lo considero un gran parlamentario, él sabe muy bien que el problema del Congreso Mexicano no es de matemáticas, no es asunto de cuántos somos o cuántos deberíamos ser, sino que las reglas del Congreso son absolutamente ineficientes. Por eso, de la mano de un Congreso representativo, debe dar resultados y obligarse; de ahí se deriva el problema: no estamos obligados a nada porque no tenemos ningún tipo de sanción por no sacar las cosas adelante.

Por eso damos la bienvenida a la iniciativa preferente, porque es nuestra consideración que no debilita nuestras facultades, simplemente nos pone tiempos perentorios para aprobar o no aquello que el presidente de la República considera fundamental. Somos un poder que puede coincidir o no con el presidente de la República, o hasta en su momento pudiéramos modificar aquello que propone. Pero no seamos tan sensibles al pensar que con esta iniciativa preferente el presidente invade nuestras facultades. No, bienvenida, porque nos va a obligar de una vez por todas a tener una sanción si no hacemos nuestro trabajo.

Candidaturas independientes. No entiendo por qué tanto debate, hoy se prevén y se permiten en la Constitución, donde no se permiten es en la ley secundaria. Hay que meternos a la ley secundaria y aceptarlas, hay que abrirlas los brazos a todos los ciudadanos para que cumpliendo ciertos requisitos puedan postularse a buscar un cargo de elección popular. Porque es su derecho, porque son mexicanos y tienen derechos políticos para buscar a través de una candidatura ciudadana un puesto de elección popular. Ya es momento de que los partidos políticos no tengamos el monopolio del registro de candidatos. Démosle la bienvenida, es una causa de la izquierda de toda la vida, no polemizamos por cosas que consideramos viables.

Segunda vuelta para elección presidencial. Primero, no entiendo por qué

en la iniciativa aparece la primera vuelta o la elección constitucional ordinaria en diferente fecha a la elección del Congreso. Me imagino por qué, pero no lo entiendo. Bajo las condiciones político-electorales de nuestro país, bajo la enorme polarización que existe, donde hay tres grandes fuerzas políticas, dos muy grandes, una tercera grande, pero absolutamente polarizadas, ¿qué va a ocasionar una segunda vuelta? Que en esa cuesta de llegar al poder a toda costa, se van a unir dos fuerzas antagónicas, como hoy lo estamos viendo en los estados, y por supuesto que es legal, no lo entendemos pero es legal, y puede pasar en la 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 como dé lugar. ¿Eso fortalece a la democracia? ¿Eso nos va a llevar a tener instituciones más modernas, más abiertas, más ciudadanizadas? Creo que no; hoy las condiciones reales de la política mexicana no nos permiten llegar a una segunda vuelta.

Siempre decimos que es el momento de las decisiones, de la unidad y de los consensos. Hay un hecho: este país ya no aguanta más, estas reglas institucionales, este andamiaje viejo que tenemos para desarrollar política en nuestro país, ya no sirven. En 2012 va a llegar un nuevo presidente de la República y va a encontrar las mismas reglas. Si queremos hacer algo por nuestro México, peleando con vigor la parte partidista, porque por supuesto es válido, tomemos las decisiones y aislemos la política electoral del Congreso Mexicano, porque por eso la gente ya no cree en el político, porque no tenemos capacidad de tomar decisiones a fondo, porque le tenemos miedo al rendimiento electoral. Todos los que estamos sentados aquí, políticos profesionales, sabemos que el único mecanismo que existe para que México avance en materia hacendaria es el impuesto al consumo, todos en secreto lo admitimos. Pero en el debate político asumimos una posición antagónica.

Asumamos decisiones valientes, asumamos los costos políticos, y el legado que dejaremos al pueblo de México, en primer lugar, y a los siguientes congresistas, va a ser de enormes beneficios. Hagámoslo por esos jóvenes a quienes se dirigió Ricardo Monreal, y démosles a entender que sí hay futuro, que sí puede haber bienestar y que México sí puede cambiar.

Convivencia en la pluralidad

Carlos Navarrete Ruiz*

Hace muy pocos años, en este Senado de la República, en este salón de sesiones, las cosas eran muy diferentes. Hace unos años, cuando en esta Cámara un solo partido tenía la mayoría absoluta, prácticamente no había debates, no había foros, no había pluralidad, no había libertad y sobre todo no había tolerancia para escuchar la diversidad. Algo ha pasado en nuestro país que en 2010 es posible que el Senado nuevamente abra sus espacios para escuchar las voces más diversas, los tonos más contrastantes, la profundidad o la superficialidad que cada cual le pueda imprimir a sus intervenciones. Y aquí se escucha con tolerancia, con paciencia, se valoran los argumentos y sirven para el trabajo legislativo.

Algo ha pasado en nuestro país, pero pueden pasar muchas cosas más todavía, porque siempre será mejor un Congreso plural que un Congreso monocolor; siempre será preferible escuchar con tolerancia que acallar las voces; siempre es preferible que la diversidad y la discrepancia se expresen en las tribunas y no en las calles. Por eso celebro que estemos terminando este importante seminario que ha convocado el Senado de la República. La mesa que lo cierra aborda dos temas de gran relevancia. Se propone analizar la viabilidad de un acuerdo institucional y se pide delimitar el contenido y los contornos de lo que podría denominarse una reforma política deseable.

Los puntos de vista expresados ayer por la presidenta y los presidentes de los partidos políticos nacionales permiten vislumbrar que en los próximos meses, febrero, marzo y abril, se desarrollará un intenso debate en los partidos, en las comisiones legislativas y en el pleno de este Senado en torno al destino y los alcances de la reforma política. Las opiniones de los especialistas invitados permitieron analizar con claridad los contenidos y el

* Presidente de la Mesa Directiva del Senado, coordinador del grupo parlamentario del PRI.

sentido de las modificaciones que se pretenden en la iniciativa de reforma constitucional.

Después de estos dos días de trabajo, adelanto tres aspectos que desde mi perspectiva saltan a la vista.

Primero, la iniciativa del presidente Felipe Calderón enviada el pasado 15 de diciembre constituye sin duda una aportación importante, pero claramente insuficiente. Por ello el Poder Legislativo estará en condiciones de enriquecerla y modificarla, lo cual constituye un elemento positivo de la pluralidad política que vive México y habla muy bien de la distancia en que nos encontramos de los tiempos en los cuales las propuestas del presidente constituían una orden irrefutable para los diputados y senadores. Ahora, cuando en ambas cámaras del Congreso de la Unión el partido del presidente carece del número de legisladores necesario para aprobar reformas legales y mucho más constitucionales, las propuestas del presidente pueden valorarse en términos de sus virtudes y no de quien las propone. Afortunadamente, quien ostenta hoy la titularidad del Poder Ejecutivo ya no es, como en el pasado, el primer legislador de la nación. Eso pasó a la historia.

Segundo, como ocurrió con las propuestas presidenciales para reformar a Petróleos Mexicanos y en materia de justicia, los acuerdos deberán ser producto de las negociaciones de los legisladores después de considerar las opiniones de los especialistas y de atender las demandas de la sociedad; por cierto nos han llegado opiniones por escrito al Senado y estarán en manos de las comisiones dictaminadoras para ser evaluadas. A las senadoras y senadores nos interesa por supuesto saber lo que la sociedad piensa de su forma de gobierno y lo que opinan los especialistas, evidentemente para mejorarlo.

Tercero, este año habrá elecciones en la mitad del país, y la coyuntura político-electoral afectará inevitablemente las actividades legislativas. Ante esta perspectiva, resulta necesario separar tajantemente la construcción de acuerdos en torno a la reforma política de la confrontación derivada de la coyuntura electoral.

Si la discusión de las comisiones, si las posiciones en el pleno se contamina con los resultados de una encuesta preelectoral, por las acciones de campaña de algún aspirante a gobernador o por las alianzas que pacten entre partidos, habremos desperdiciado una gran oportunidad para dar un paso más en el desarrollo político del país. Como bien lo dijo uno de nuestros invitados, se requiere tener una visión y una actitud de Estado que evite perdersen en el día a día de la política.

Por ello es necesario hacer un llamado a las senadoras y senadores de todos los grupos parlamentarios a realizar un esfuerzo de diálogo, debate y acuerdos para procesar el dictamen sobre las iniciativas enviadas por el Ejecutivo y las que presenten los grupos parlamentarios. Con un ánimo reformador, de construcción de mayorías parlamentarias en cada tema, de acuerdo con las coincidencias que se generen, hagamos un esfuerzo todos para no condicionar nuestro voto a los asuntos electorales que están en manos de las dirigencias de nuestros partidos y al final de cuentas en manos de los electores de cada estado. No hacerlo así lastimaría la capacidad política del Senado y constituiría una regresión de lo que hemos logrado en los tres años y medio de esta gestión legislativa.

¿Cuál es la reforma que es necesario acordar? Será aquella que con responsabilidad y trabajo las senadoras y senadores primero, y los diputados y diputadas federales después, podamos construir a partir de este espacio de reflexión y del propio trabajo legislativo.

Ante la propuesta de candidaturas independientes, segunda vuelta electoral, elevación del porcentaje para la obtención y conservación del registro como partido político, referéndum, reelección inmediata de legisladores y alcaldes, reducción de integrantes del Congreso, reconducción presidencial del presupuesto, iniciativa preferente y facultad de iniciativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las fuerzas políticas ya están empezando a definir sus posiciones.

En este seminario se ha escuchado la necesidad de contar, entre otras cosas, con una ley de partidos políticos, la ratificación por el Legislativo de los altos funcionarios del gobierno federal, la revocación de mandato, la inclusión en nuestro régimen del plebiscito y la iniciativa popular, la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo por el Congreso, la pertinencia de consolidar los órganos constitucionales autónomos y avanzar en la autonomía del Ministerio Público. Y aún falta lo que propongan los grupos parlamentarios en sus iniciativas, en la primera quincena de febrero.

En el marco del proceso legislativo todo está listo para que las comisiones senatoriales organicen las propuestas y se identifiquen los acuerdos posibles. La reforma que se acuerde, puede y creo que debe quedar concluida en el periodo que se inicia el 1° de febrero y termina el 30 de abril.

Éste es un año de múltiples actividades que conmemoran el Bicentenario de la Independencia y el Centenario de la Revolución. En el Senado compartimos el ánimo festivo de estas actividades, aunque con diferentes perspectivas y tonos. Sin embargo, debemos considerar que para celebrar esta

histórica fecha, es necesario que lo hagamos transitando por una etapa más de la reforma política, que le sirva a México.

Es legítimo que el gobierno defienda su propuesta, por eso celebro la presencia del secretario de Gobernación. Los legisladores que son parte del partido en el gobierno harán lo propio en el proceso legislativo. La oposición, en sus diferentes modalidades y responsabilidades, haremos lo propio también, pero no hay que olvidar que ser senador de la República implica responsabilidades.

Sí, hay mucha necesidad de reformar cosas en el país. Sí, se requiere perfeccionar el sistema de pesos y contrapesos. Nadie quiere regresar a las etapas del presidencialismo autoritario y todopoderoso. Nadie quiere tampoco, menos los legisladores, que el Congreso termine poniendo de rodillas al Ejecutivo para inmovilizarlo en su acción. No queremos que los mexicanos terminen por alejarse tanto del gobierno como del Congreso; tanto del oficialismo como de la oposición.

Por eso, el Senado tiene obligaciones mayores: discutir, dialogar, acordar, mejorar las iniciativas, escuchar propuestas, conciliar, aceptar las diferencias y la difícil convivencia de la pluralidad; pero esto es mejor que los viejos tiempos monocolors.

De la división a la cooperación

Manlio Fabio Beltrones*

Estoy más que convencido de que la iniciativa que dio lugar a este seminario ha sido exitosa. En estos dos días hemos escuchado reflexiones y consideraciones de indudable valor para el trabajo que el Congreso, en particular el Senado, tiene por delante. Podemos decir que tenemos ya materia prima, ahora hay que construir. Lo que a continuación manifiesto es mi posición personal ante el reto de la reforma política. Lo que digo es por tanto de mi exclusiva responsabilidad, no compromete ni a mi partido ni a mi grupo parlamentario, pero sí habla del compromiso que tengo, desde hace tiempo y lo he demostrado, por buscar de qué manera cambiamos para bien las cosas.

Empiezo por un asunto que, siendo de forma, puede convertirse en un tema de fondo. Que los grupos parlamentarios, los legisladores, asuman y ejerzan su derecho de iniciativa, es parte de la normalidad de la vida legislativa. Que el Ejecutivo, en uso de ese mismo derecho, envíe al Congreso sus propuestas, es también parte de la normalidad. Pero tratándose de reformas político-electorales, aquí se recordaba que, salvo la de 1993, todas las iniciativas fueron precedidas de foros públicos y negociaciones entre partidos y gobierno. Por ejemplo, en 1990 se realizaron foros de consulta que por vez primera fueron transmitidos en vivo por la televisión. Como subsecretario de Gobernación me correspondió, por encargo del entonces secretario, moderar la mesa de negociación entre los partidos políticos.

Hay dos condiciones sin las cuales no se puede avanzar en esta materia. Una es el apoyo mayoritario de la ciudadanía, el consenso de la mayoría social, por decirlo de alguna manera; y la segunda es que la reforma sea incluyente, que no tenga dedicatoria a favor o en contra de ninguna fuerza

* Presidente del Instituto "Belisario Domínguez" y coordinador del grupo parlamentario del PRI en el Senado.

política, que no excluya, que no suplante la soberanía popular ni estreche las avenidas por las que transita la muy apreciada pluralidad del México de nuestros días.

Por esas premisas, manifiesto mi convicción de que cualquier reforma a que lleguemos debe preservar y fortalecer la pluralidad y estar basada en el más amplio consenso posible.

Nadie tiene escriturados los votos, nadie es depositario de una vez y para siempre del apoyo ciudadano. Por eso no se valen pesimismo ni optimismo. La realidad nos invita a seguir hacia delante. No está en mi perspectiva, seguro estoy de que tampoco en la de mi partido o en la de mis colegas senadores y diputados, un sistema bipartidista que excluya a través de las normas legales a partido alguno. Debe ser el electorado el que defina, en uso de su soberanía, cuántos partidos deben existir.

Tampoco puedo compartir propuestas que, para decirlo en un lenguaje coloquial, tiran al niño con el agua sucia y hasta la bañera. Tal es el caso de las llamadas candidaturas ciudadanas sin límite ni requisitos, respecto a las cuales hago más las reflexiones que en este foro hicieron varios académicos. No es que nos resistamos a que existan, como si no fueran ciudadanos los que postulan los partidos políticos. Pero si ya hicimos, como bien se citó en este foro, reformas de carácter constitucional, debatir sobre las mismas en este momento resulta, por decir lo menos, necio. Como algunos dicen, sólo hay algo peor que un político profesional: uno no profesional.

Veamos lo que pasa en el gobierno, con todo respeto al secretario de Gobernación. El problema de México, además de otros, no es la pluralidad, la ausencia de mayoría absoluta en una o las dos cámaras del Congreso. El problema está en la carencia de normas y procedimientos que alienten la cooperación y el acuerdo entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. Por tal motivo he venido insistiendo, con el respaldo de los senadores de mi partido, en la necesidad de introducir en nuestra Constitución la norma de la ratificación del gabinete. Algunos piensan que eso debilita al presidente, pero no se dan cuenta, u omiten, de que es una de las formas de más probado éxito en naciones con la mayor tradición e historia democrática. Por ejemplo, si el presidente Calderón hubiese tenido mayoría en el Senado, su propuesta de gabinete habría sido votada favorablemente por los senadores del mismo partido. Al menos eso supongo. En caso contrario, habría tenido que conversar, negociar con otros partidos y grupos que, al dar su voto favorable, establecerían un compromiso de gobernabilidad democrática de cara a la sociedad. La ratificación del gabinete por el Senado, además de obligar a mejorar la

calidad del gabinete, fortalece al Ejecutivo, más aún en las condiciones que hace una década tenemos en México.

Soy también partidario de la reelección inmediata de legisladores por una sola ocasión y de presidentes municipales con algunas condiciones, y ahí pondría alguna puntualización. Admito que la norma vigente desde 1934 en mucho ayudó a la capilaridad del sistema político y a la renovación de sus integrantes. No se me escapa que la norma vigente ha impedido, como bien se ha dicho aquí, la existencia de la carrera legislativa. También impide la profesionalización de los legisladores que están sujetos a esa ley de hierro, me refiero a diputados, y también sucede con presidentes municipales, que en el primer año aprenden, en el segundo entienden y en el tercero se van.

Tenemos varios dilemas que resolver a este respecto, por ejemplo, si los diputados y senadores plurinominales podrían ser reelectos por la misma vía. La experiencia comparada no es única en esta materia, yo creo que no deberían serlo. Son muchas las preguntas, incluso muchas tuvieron respuesta, en este seminario, de muchos de los participantes que con su brillantez pusieron sobre la mesa los verdaderos temas sobre los que tenemos que discutir. En el de la reelección inmediata se advertían dos riesgos. El primero es decir que la reelección empodera al ciudadano al darle a su voto el poder de premiar o castigar. Si a la experiencia comparada atendemos, la reelección empodera pero a quien ya está en el cargo, por la ventaja que de manera inevitable se deriva de su presencia en medios y ante el electorado. Eso hace inequitativa cualquier contienda.

El segundo riesgo me preocupa aún más. Si la reelección inmediata es, como dicen sus defensores, tan buena, no faltará quien proponga extenderla a los gobernadores y luego al presidente de la República. En esta materia manifiesto con toda contundencia que hay en las naciones como la nuestra normas singulares que las cohesionan e identifican en lo básico; no las retemos.

Creo que los métodos de la democracia directa, como les gusta llamarles a algunos teóricos, pueden ser incorporados a nuestro sistema constitucional, pero hay que equilibrar el referéndum con la revocación de mandato, de lo contrario la primera figura se presta al abuso presidencial, como hemos visto en demasiados casos en América Latina.

Lo fundamental debe partir de responder a una pregunta, de previo y especial pronunciamiento: ¿adónde queremos ir como nación y como pueblo? El menú no es tan vasto; hemos sido, por historia y cultura, una nación de sistema presidencial. Hace años que terminó la era denominada del partido

hegemónico, hoy tenemos mejor equilibrio entre poderes. Los estados y municipios han adquirido capacidad de recursos y facultades que los colocan en la escena nacional. En el Distrito Federal, por cierto, hicimos la mayor transformación política imaginable, aquí en la capital sólo nos falta la alternancia.

Avizoro para México una reforma política que al mismo tiempo fortalezca al Estado y a sus tres poderes. Es mi convicción que México requiere un presidente fuerte, con poderes suficientes como para conducir la nave en las peores tormentas, y también un Congreso que equilibre al presidente, que le ponga exigencias y lo frene cuando se desboque. Un nuevo acuerdo que llevado a la Constitución haga posible la división y el equilibrio entre poderes, como lo imaginaron nuestros héroes, a los que en este año rendimos honor en el Bicentenario del inicio de la Independencia. Muchos de nosotros, como Morelos, queremos ver un Congreso que dicte las leyes que hacen falta, aquellas que moderen la opulencia y atiendan la indigencia, que dos siglos después agravia a muchos y ofende a todos.

La reforma política debe ser un resultado del diálogo entre los políticos y entre la sociedad, no usemos este tema para obtener ventajas electorales de muy corto plazo.

Al igual que lo hicimos antes en el Senado, en 2007, estoy confiado en que, en una suma de voluntades e inteligencias nutridas por el análisis y las propuestas que hemos escuchado, los diputados y senadores honraremos el mandato que los ciudadanos nos confían.

No hace mucho tiempo, platicando con un político español sobre el funcionamiento de los sistemas políticos y las diferencias entre unos y otros, le pedía que me explicara cómo funciona una democracia monárquica en su país. Mi amigo dejó pasar como cinco segundos, muchos para su inteligencia, pero respondió inteligentemente y me dijo "Se me dificulta explicártelo pero funciona, eso es lo importante, que funcione".

Aquí hemos escuchado las mejores voces, el mejor pensamiento, muchos de quienes nos acompañaron nos invitaron a apartarnos del rigor que imponen los sistemas puros, de aquellas legalidades que nos atan en lugar de que nos liberen. La mejor manera de combinar el equilibrio entre poderes y no permitir que la búsqueda de la gobernabilidad se trate nuevamente de buscar mayorías aunque sean artificiales, es que en lugar de encontrar solución a los gobiernos divididos, deberíamos iniciar con enorme responsabilidad los gobiernos compartidos.

Saludo la iniciativa del presidente de la República, qué bueno que la

presentó aunque sea en su tercer año de gobierno. Nosotros insistíamos desde el primero, creo que hubo otras prioridades; no obstante, esperando el momento de la reflexión en la tribuna, pienso que se inicia un diálogo correcto. La mejor manera de dialogar entre los poderes es utilizando su mejor instrumento, que es la iniciativa de ley. Eso nos invita a ordenar un valioso debate que siempre ha fortalecido y enriquecido la vida democrática de este país.

Cambios impostergables

Gustavo Madero Muñoz*

La iniciativa de reforma política presentada por el presidente Calderón ha logrado sacudir la inercia del debate político nacional. Celebro la realización de este seminario para su deliberación. Hemos escuchado voces muy diversas que empiezan a generarse y permiten ir enriqueciendo y ponderando estas propuestas.

El día de hoy en su artículo, Luis Carlos Ugalde opina que la reforma política que propuso el presidente Calderón en diciembre pasado es la más ambiciosa en más de treinta años y que apunta en la dirección correcta, aunque puede ser fortalecida con medidas adicionales. Por otro lado, escuchamos a algunos críticos de la iniciativa que la tachan de ser un conjunto de propuestas sin articulación lógica. Por esta razón, creo que es muy importante recordar sus dos grandes ejes articuladores. Primero, fortalecer el vínculo entre la ciudadanía y el sistema político; y segundo, instituir mecanismos que permitan consolidar y eficientar nuestras instituciones.

El desencuentro de los ciudadanos con las decisiones de los actores políticos, y la frustración por la falta de resultados que mejoren su economía y su bienestar, representan dos de las principales deficiencias de nuestro actual sistema político. La iniciativa del presidente Calderón ha puesto sobre la mesa esta agenda que abarca algunos de los aspectos necesarios para modernizar y fortalecer nuestras instituciones. Por esta razón, para los senadores del PAN ésta es una agenda altamente pertinente e impostergable.

Las propuestas de incorporar la figura de candidaturas independientes, la figura de iniciativa ciudadana y las que permiten la elección consecutiva de legisladores federales, legisladores locales, miembros de ayuntamiento y jefes

* Senador, coordinador del grupo parlamentario del PAN.

delegacionales, atienden directamente al objetivo de fortalecer el poder de los ciudadanos, al ofrecerles nuevas formas de participación directa y nuevos mecanismos de sanción al desempeño de los funcionarios y los representantes populares.

La otra parte de las propuestas está encaminada a mejorar el equilibrio en la relación entre los poderes, de tal forma que se fortalezca la legitimidad de las decisiones y simultáneamente se facilite la toma de decisiones políticas eficientes y oportunas.

Sin duda, la iniciativa del presidente Calderón puede y debe ser enriquecida con las opiniones expresadas por los expertos, con las propuestas y e iniciativas presentadas por los diferentes partidos representados en nuestro Congreso. Aunque tenemos diferencias al respecto de algunas propuestas, creo que existe una gran coincidencia sobre la necesidad de una amplia reforma política que atienda, a mi entender, seis grandes objetivos generales. Primero, fortalecer las capacidades de control del Congreso. Segundo, crear incentivos para formar mayorías de gobierno. Tercero, aumentar los canales para incorporar a la ciudadanía a los procesos políticos. Cuarto, consolidar nuestro federalismo. Quinto, incrementar la transparencia sobre el uso de los recursos públicos en los tres órdenes de gobierno. Y mejorar, por último, la rendición de cuentas y el combate a la impunidad.

Los senadores del PAN proponemos mejorar la capacidad del Congreso para controlar y fiscalizar las políticas públicas, como lo han expresado prácticamente todos los expertos en estos dos días, y buscar que lo mismo se logre en los 31 congresos locales y en la Asamblea del Distrito Federal. Por eso, a lo largo de las últimas décadas los legisladores del PAN han impulsado el fortalecimiento del Congreso frente al sistema presidencial del siglo pasado, caracterizado por la ausencia de contrapesos y contrario a la pluralidad política. Hoy, los senadores del PAN seguimos impulsando el fortalecimiento del Congreso y la consolidación de contrapesos reales entre poderes en los niveles federal y estatal, por eso hemos presentado en las últimas dos legislaturas más de 50 iniciativas en esta materia. Creemos que hoy es el momento más oportuno para revisarlas y aprobarlas.

Necesitamos más rendición de cuentas y más transparencia en el acceso a la información; tenemos que acabar con la opacidad en el manejo de los recursos públicos que hoy caracteriza a la política mexicana y a gran parte de los gobiernos estatales y municipales, como ya nos lo expuso Mauricio Merino. Los senadores del PAN estamos de acuerdo con este objetivo y por eso en las últimas dos legislaturas hemos presentado 25 iniciativas cuyo propósito

es aumentar la rendición de cuentas y la transparencia en todos los ámbitos de la vida pública mexicana.

A pesar de la resistencia que han expresado algunas voces, creemos que también necesitamos abrir mayores espacios para la participación ciudadana. En el PAN no tenemos miedo a las candidaturas ciudadanas y a la expresión de la pluralidad. No tememos a la apertura de la política a la participación de los ciudadanos. Pero la necesidad de mayores capacidades de control en el Congreso, de rendición de cuentas y de participación ciudadana no excluye la importancia de crear incentivos para formar mayorías y coaliciones gubernamentales. No se trata de fortalecer al Ejecutivo a costa del Legislativo, sino de aumentar la efectividad en la toma de decisiones políticas.

Hoy, nuestro sistema político no facilita la formación de coaliciones gobernantes o de mayorías estables. Ésta es una realidad ineludible y que no debe prolongarse más. Quienes ven en esta reforma política una forma de regreso al autoritarismo, están confundiendo la posibilidad de contar con mejores y más eficientes instituciones democráticas con la defensa del actual modelo, que se caracteriza por su evidente falta de resultados, o están contaminados con la distorsión del poder presidencial que tuvimos en México durante la mayor parte del siglo pasado.

En efecto, el hiperpresidencialismo que padecemos durante el anterior régimen autoritario no tuvo su fundamento en poderes constitucionales, sino en el abuso exacerbado de poderes metaconstitucionales. Al analizar el verdadero poder constitucional del Ejecutivo actual frente al Congreso, se comprueba que de los mandatarios latinoamericanos, el Poder Ejecutivo mexicano es uno de los más débiles de América Latina; esto lo demuestran Stephan Haggard y Matthew Shugart en su análisis comparativo de las instituciones y las políticas públicas en los sistemas presidenciales.

Que quede claro, no debemos confundir la necesidad de aumentar la capacidad para formar mayorías gobernantes con la nostalgia del pasado autoritario. México ha dejado atrás el presidencialismo sin contrapesos, ha dejado atrás el sistema del monopolio político. El PAN impulsará todas las iniciativas que impidan el regreso del presidencialismo del pasado, ese presidencialismo que tanto daño nos hizo y cuyas secuelas todavía no acabamos de extirpar de nuestra vida política. Pero el PAN también impulsará todas las iniciativas que permitan la mayor eficiencia de nuestro sistema político. Requerimos un gobierno fuerte y con capacidades efectivas, dentro de un esquema de equilibrio de poderes y de rendición de cuentas; requerimos gobiernos formados por mayorías, surgidos de la cooperación y el acuerdo entre partidos.

¿Qué podemos ganar o perder si aprobamos estas propuestas contempladas en la iniciativa del presidente Calderón? Lo que está en juego es, precisamente, permitir la elección consecutiva, que favorecerá la profesionalización y especialización de legisladores y alcaldes e incidirá de manera positiva en la calidad, la eficiencia y la continuidad del trabajo legislativo y la gestión municipal. Adicionalmente, la reelección obliga al legislador y al presidente municipal a mantener un acercamiento permanente con los ciudadanos y promueve la rendición de cuentas. Esto deberá acompañarse y fortalecerse con mayores mecanismos de rendición de cuentas.

Consideramos que debe discutirse a fondo el umbral mínimo para que los partidos conserven su registro como una forma de que los partidos construyan una base social amplia y una mejor representación de la ciudadanía. Estamos convencidos de que esto no afecta en nada el reconocimiento de la pluralidad. Países como Alemania o Chile requieren porcentajes mayores. Con esta propuesta, lo que se garantiza es un vínculo más fuerte de los partidos con la ciudadanía.

Estamos de acuerdo en que es necesario reglamentar adecuadamente la forma en que funcionarían las candidaturas ciudadanas y la iniciativa ciudadana como parte de nuestro sistema de partidos. Sin embargo, esto no excluye la relevancia y la necesidad de crear estas figuras. Los ciudadanos nos exigen imaginación para abrir el sistema político a la participación. Los legisladores no debemos responder con rechazo y cerrazón. El "no pasará" es una respuesta propia de nuestro pasado autoritario, inaceptable en el México democrático y plural.

La propuesta del presidente no se limita a reducir al Congreso y mucho menos elimina la representación proporcional. Propone rediseñar la composición del Congreso para garantizar su funcionamiento más efectivo.

El impulso a la formación de mayorías debe ser un objetivo central en nuestra discusión, pues de ello dependerá que nuestra democracia pueda responder efectivamente a las expectativas ciudadanas.

A través de la segunda vuelta, apostamos por impulsar coaliciones y programas de gobierno con una base común. Con esta propuesta ponemos en el centro de la mesa la necesidad de impulsar más negociación, más cooperación, más acuerdos entre fuerzas políticas. La falta de incentivos para formar mayorías gobernantes es lo que mayormente explica el desencanto con los resultados de nuestra democracia.

No puede argumentarse que al dotar al presidente de la facultad de presentar al año dos iniciativas en forma preferente o garantizar la reconducción

presupuestal se debilite al Congreso o se regrese al autoritarismo del pasado. Lo que se pretende es crear dos incentivos acotados que impulsen la cooperación entre partidos. Es falaz igualmente asumir que con esto se le niega al Legislativo la facultad de legislar. Bajo esta propuesta, si los legisladores quieren evitar la afirmativa ficta o el referéndum, siempre tendrán en sus manos la mejor salida: legislar.

Finalmente, dotar a la Suprema Corte de la Nación con la facultad para presentar iniciativas en áreas de su competencia, significa justamente reconocer que hoy nuestra realidad política parte del principio del equilibrio de poderes.

Necesitamos urgentemente una reforma política. La fortaleza y capacidad de respuesta de nuestra democracia dependen de contar con instituciones políticas más eficientes y abiertas. La propuesta del presidente representa una agenda para iniciar los trabajos de las comisiones legislativas. Esta agenda deberá complementarse y enriquecerse con las propuestas de los expertos y de los partidos. Es indispensable fortalecer nuestra capacidad institucional y mejorar el proceso de toma de decisiones del gobierno. Confío, por el bien de México, en que podemos lograrlo en este mismo periodo legislativo, que empezaremos el próximo 1º de febrero.

Réplica

Manlio Fabio Beltrones

Sin aspirar a que sea una réplica completa, me gustaría que quedara la sensación de que estamos iniciando un proceso legislativo, y que no por la no aceptación de la totalidad de los puntos que proponen las diversas iniciativas, se inician también procesos de intolerancia en la dictaminación de la mejor reforma política que obtengamos.

Hablamos ya de candidaturas ciudadanas, están en la Constitución, falta nada más reglamentarlas.

Yo diría: ¿hablamos de iniciativa preferente? Es una minuta que esta Cámara ya envió a la Cámara de Diputados, complementada con el veto de bolsillo, para que entonces sí tenga un equilibrio la relación entre los dos poderes.

Muchos de nosotros no creemos que la segunda vuelta electoral verdaderamente resuelva el problema. Tenemos nuestras dudas.

Habremos de analizar también, que si las encuestas dicen que un 80 por ciento de quienes son encuestados se opone a la reelección, y hay un 80 por ciento que está a favor de las candidaturas ciudadanas, no quiere decir que la primera sea mala ni las segundas sean buenas.

Creo que coincido con la mayoría de los miembros de mi partido en que no parece lo más conveniente subir el umbral para mantener el registro de los partidos políticos. En la reforma electoral que hicimos anteriormente pusimos en la ley disposiciones sumamente claras para que los partidos se presenten en cada elección por sí mismos, lo cual ya resulta un enorme reto para ellos. En 2009 hicieron su mejor esfuerzo, y ahí permanecieron, creo que para beneficio y riqueza de la pluralidad en el Congreso.

Hoy se habla de reducción de las cámaras, como si garantizase en sí

misma la gobernabilidad. En este seminario se dijo con claridad que no es la panacea, aunque habremos de discutirla también. Pero si en 1977 resolvimos el conflicto de la falta de pluralidad y de candidatos únicos a la Presidencia de la República, como se presentó en 1976, y lo hicimos de manera correcta aunque había escepticismos; y en 1989 y 1990 resolvimos el problema de unas elecciones que todavía eran organizadas por el gobierno y salimos adelante, no creo que sea muy difícil en 2010 resolver la nueva gobernabilidad y, sobre todo, el enfrentamiento que generan las elecciones sumamente competidas.

Carlos Navarrete

Observo, y respeto además, esa especie de prisa por definir posiciones respecto a cada propuesta del Ejecutivo, y quienes ya tienen definiciones categóricas, qué bueno que las adelanten. A mí me gustaría esperar unos días, primero para tener la versión estenográfica de las intervenciones de los invitados, porque fueron de tal riqueza, que vale la pena estudiarlas.

En segundo lugar, me gustaría mucho leer las propuestas que ha recibido el Senado de organizaciones civiles, que traen argumentaciones específicas que no hemos podido leer; ojalá se multipliquen las propuestas y las opiniones de organizaciones de la sociedad civil.

Y en tercer lugar, confieso que como hombre de izquierda tengo vocación colectiva para tomar decisiones y tengo reunión de mi grupo parlamentario para evaluar y pulir la agenda legislativa, pero con un extra. Estoy tratando de construir una iniciativa formal con el PRD, el PT y Convergencia en el Senado de la República, con el aval de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados. Los partidos del DIA, que están reconstruyendo su relación, intentaremos presentar una iniciativa formal que calculo podrá estar en la primera semana de febrero. Por lo tanto, no tengo ninguna prisa en decir qué sí y qué no de lo que el presidente propuso o qué le falta y qué es necesario hacer. Lo haremos en su momento colectivamente, a través de una iniciativa formal y escuchando la mayor diversidad de voces.

Gustavo Madero

Creo que es importante tratar de entender que hay que buscar mejores equilibrios entre bienes públicos que son buenos *per se*, pero que en alguna medida pueden neutralizarse. Quiero referirme al nivel de efectividad y al nivel

de representatividad que puede tener un Congreso. Son dos objetivos muy buenos, pero llevados al extremo se neutralizan.

Por eso es tan importante verlo con apertura y revisar, en las condiciones actuales de la transición democrática, cuál es la reformulación más conveniente que permita algo que no tenemos hoy, la generación oportuna de reformas profundas, la construcción de mayorías estables y permanentes. Sí, aprobamos una reforma energética, pero lo hicimos 17 años más tarde que Brasil y con una menor capacidad para modificar las condiciones del sector energético de nuestro país, de hecho, empezará a dar sus resultados dentro de unos cinco a ocho años.

Por eso es importante reconocer que lo que tenemos nos está costando como país y que hoy tenemos una ventana extraordinaria para abrir a la discusión estos temas con apertura y para buscar también incorporar a los ciudadanos de manera más directa en las decisiones, en el seguimiento, en la sanción de los legisladores, de los funcionarios públicos, de sus actuaciones y omisiones.

Ésta es la oportunidad que tenemos. Confío en que no la dejaremos pasar y que la podremos enriquecer con muchas otras propuestas. Consideramos que tal vez sea oportuno acotar el mismo fuero, que fue diseñado para otras épocas, y que hoy tal vez no corresponde a nuestra realidad. También, insistir en aumentar el contenido federalista de la propuesta y buscar mayores formas de rendición de cuentas.

Creo que son propuestas que tendremos que ir incorporando, la necesidad de un solo IFE nacional, en vez de despilfarrar los recursos con múltiples organismos estatales; son temas que se pueden abrir a la discusión.

Fernando Gómez Mont

Una primera explicación que viene al caso, es por qué la propuesta del presidente fue presentada bajo el procedimiento político que se empleó. La reforma del presidente toca temas que ya se han venido y se siguen discutiendo entre las fuerzas políticas, en los espacios de pensamiento y reflexión del país. Asume, frente a esos debates, una postura, y con ello hace una propuesta.

Los temas han sido discutidos en muchas ocasiones en los ámbitos legislativo y académico. Algunas soluciones pueden ser novedosas, pero la temática ha sido abordada de manera exhaustiva en la reflexión de los diversos actores políticos, sociales y económicos, que discuten y analizan cambios para que el sistema político, el económico y el social superen los rezagos que tienen.

El presidente entiende que es una voz potente entre muchas voces dentro del sistema político. El gobierno pide no ser excluido de un debate de fondo, pero se obliga y entiende que no puede ser excluyente en este debate. Ésa es la convicción democrática que lo guía al hacer una propuesta. El simplificar, agendar y ordenar mejor el debate; asumir un posicionamiento dentro del ámbito de visión que él tiene de la vida republicana, con la experiencia que lo incorpora no sólo como un político profesional, sino como presidente de la República, como jefe de Estado, como jefe de gobierno. Con una biografía, pero también con una visión institucional, que le da el espacio constitucional que le dio el voto popular.

Entiendo las preocupaciones que se generan respecto de algunos de los temas; si fueran fáciles, habrían caminado en los años sesenta cuando —no quiero recordar mal, pero en el régimen del presidente Díaz Ordaz, entiendo— la Cámara de Diputados aprobó la reelección legislativa.

Entiendo que se hubieran logrado las mayorías necesarias en la Legislatura y en el sexenio anterior, cuando el Senado propuso el mismo tema, y hasta donde entiendo alcanzó mayorías simples, no suficientes para que tuvieran el carácter constitucional.

Muchos de los aquí presentes hemos sido co-constructores de la discusión, el análisis y la definición del sistema político actual. Mucho hemos discutido los diagnósticos y pronósticos hacia donde queremos caminar; en muchas cuestiones hemos acertado, en otras cuestiones en principio estamos de acuerdo en que tenemos que rectificar o profundizar.

El diagnóstico de la necesidad de una reforma política es bastante compartido, aunque los caminos que debe tomar siguen siendo materia de discusión entre quienes tienen la legitimación constitucional para modificar al régimen político previsto en la Constitución.

La reforma no acusa falta de legitimación política en los representantes y en los miembros que integran el Constituyente. La propuesta del presidente anuncia la percepción de un déficit en esa representación, no una carencia de representación. Negar el carácter ciudadano y legítimo que tienen todos y cada uno de los presentes para asumir sus funciones constitucionales, sería una contradicción en sus términos y un insulto al sistema político mexicano. Asumir que esa consistencia debe fortalecerse, que es necesario incorporar una mayor incidencia ciudadana, es establecer un pacto con la sociedad para evitar regresiones autoritarias que nadie quiere, ni en lo público ni en lo privado.

Consolidar un mejor sistema democrático es parte de la visión que alimenta la iniciativa presidencial. Es cierto que se puede generar cierta inequi-

dad en las elecciones consecutivas; lo que hay que analizar, uno, es si ésta puede ser ponderada; y dos, si necesariamente es negativa. Si la inequidad resulta de una trayectoria política consistente, de la cual se da cuenta el electorado y la avala, y quien tiene esa trayectoria tiene una ventaja frente a quien ofrece una sola alternativa, puede ser una inequidad perfectamente democrática. Si la inequidad se deriva del abuso de los recursos públicos, de la exclusión del otro en el debate, ciertamente tiene que ser evitada.

Por otra parte, obliga al político a rendirle cuentas al elector. Y eso puede ser en su beneficio democráticamente legítimo o puede ser en su perjuicio; pero al final, un elector que sea debidamente informado es el que toma la decisión.

Ésta es la visión con la que el gobierno propone, otra vez, el inicio de un proceso constitucional en este tema, reconociendo que, bajo distintos enfoques, ha sido considerado por el Constituyente Permanente en múltiples ocasiones.

La oportunidad de la iniciativa es importante, no ha habido un gobierno ausente en el análisis del sistema político, puesto que en 2007, en 2008 y 2009 se han hecho sendas reformas; hoy hay una relación productiva con el Poder Legislativo.

Es el escenario de nuestra revisión como país y como historia, lo que permite generar un ingrediente mayor de audacia, de visión, de generosidad en el debate. Ésa es la esperanza, el contexto se explica por lo que celebramos hoy como país, como sistema político y por lo que ello puede influir en nuestro ánimo.

Regreso al tema de las candidaturas independientes. Nadie que yo conozca ha propuesto que sea una puerta abierta que no reconozca las asimetrías que existen entre una candidatura con una estructura que avala una opción política y una candidatura que no tiene ese aval y se construye de manera distinta. Asumir que son equivalentes es, en la percepción de la iniciativa del gobierno, un error. Asumir que deben cumplir con determinados requisitos que acrediten la viabilidad de esas candidaturas, es importante por razones de estabilidad democrática y de la estructuración de la representación política bajo una lógica institucional.

El hecho es que el sistema de partidos, para ser fuerte, debe reconocer sus propias limitaciones. Y el hecho es que hay una sociedad que no siempre se encuentra representada en quien debiera llevar su mandato. A cuenta viene si podemos construir alternativas o no. No es deseable que estas alternativas debiliten el régimen de partidos, que sigue siendo el sistema que mejor articula la representación política, pero debemos ponderar si son alternativas

excluyentes o pueden ser esquemas complementarios. En otras naciones, han podido resultar como esquemas complementarios sin debilitar al régimen de partidos y fortaleciendo la capacidad de los ciudadanos para incidir en la integración de los órganos de poder y en la definición de la agenda política.

Por otro lado, no puedo coincidir con quienes señalan que la reforma fortalece al Poder Ejecutivo *per se* y que sea natural que él sólo vea la parte del juego constitucional que le toca. Es un hecho que es necesario generar en el sistema político mejores incentivos para la adopción de políticas públicas y de acuerdos y consensos.

La iniciativa preferente en los términos que plantea la iniciativa presidencial sólo establece un efecto constitucional en el supuesto de que el Poder Legislativo no se pronuncie en torno de lo que propone el presidente. De ninguna manera establece mecanismos para someter, para evitar el arreglo de mayorías que puedan contradecir incluso la expresión del presidente. Sólo señala un camino para que, frente a la indefinición del Poder Legislativo, el presidente de la República pueda sacar adelante la política pública que se plantea en la iniciativa y asumir la responsabilidad política en el supuesto de que otros no hayan querido asumirla. Pero si la iniciativa mereciera el rechazo, no hay ningún mecanismo que esté inhibiendo al Poder Legislativo para que válidamente pueda reprobarla.

Asimismo, la segunda vuelta no necesariamente polariza, y primero, no excluye a fuerza política predeterminada. Tanto el PRI como el PAN, de 1988 a la fecha, han ocupado en elecciones presidenciales el primer lugar, el segundo y el tercero, y el PRD, el segundo y el tercer lugar. En nadie es concebible que la posibilidad de incorporar visiones mayores en la construcción de los acuerdos políticos deba quedar excluida, y menos la izquierda, como plantean algunos, en un esquema bipartidista que desdibuje a las opciones políticas que entren en juego. La historia reciente señala que nadie queda descalificado *per se* y que todos pueden entrar en segundo lugar en el esquema de la segunda vuelta. Se propician acuerdos; los más competitivos no buscan descalificar y excluir a otros, porque muchas veces necesitan sus alianzas para definir el resultado de la elección. Se propician los acuerdos de gobernabilidad desde el proceso electoral mismo y se aclara frente a la ciudadanía cuáles son la agenda y los temas de debate entre las fuerzas políticas.

El Ejecutivo federal concurre con todo respeto y con toda responsabilidad ante el Constituyente Permanente. Concurre y aporta sus tesis, llena un expediente político para acelerar el procedimiento de reflexión, si así se quiere, que no se inicia ni se agota con la presentación de la iniciativa presi-

dencial. La propia iniciativa reconoce los antecedentes de los cuales se nutre y con los cuales difiere. Y con la legitimidad que le da ser quien es, con el aprendizaje de la historia que lo llevó ahí y con el absoluto respeto a todos sus interlocutores, trata de llevar los temas de la agenda política hasta donde él asume que no se violentan sentimientos profundos de la nación. Y la reelección del Ejecutivo es una herida de la nación que hoy no está superada, pero que no debe obstruir otros espacios de elección consecutiva.

Esto es lo que en principio nosotros como gobierno creemos que podemos avanzar. Llegar a más hoy, podría implicar abrir heridas que no tiene sentido abrir y que no tienen en lo inmediato los consensos necesarios para dinamizar el sistema de la representación política.

El desgaste que existe en los ejecutivos federal y locales es distinto del que sucede en el nivel municipal y de las legislaturas. Entiendo la preocupación por la reelección de presidentes municipales. Creo conveniente y atinado que en el diagnóstico también se reconozcan las disfuncionalidades actuales de la organización municipal y se busquen soluciones que permitan administraciones más eficientes. Que establezcan controles para evitar las inercias de endeudamiento de la administración municipal, cuando en el primer año ve cómo paga lo anterior y en el segundo año se prepara para generar en el tercero una plataforma para que el presidente municipal tenga un futuro espacio político. En esa lógica, estamos teniendo un problema de disfuncionalidad en la organización municipal, fortalezcámosla, lo único que propone la iniciativa es desrigidizar el procedimiento constitucional.

Debemos entender el desarrollo diferenciado de cada entidad, y que en función de los consensos constitucionales en el ámbito estatal, definan las fórmulas; sólo se trata, desde la Constitución, de abrir la posibilidad para que, de manera autónoma, cada uno de los estados tome una decisión al respecto. Es acercarle la posibilidad a cada entidad de ampliar su esquema de opciones y alternativas para fortalecer la vida municipal.

Las diferencias y coincidencias que van a derivarse de esta reforma política deben construirse sobre la absoluta convicción de la buena fe de los interlocutores. El gobierno de la República asume que todos los integrantes del Constituyente Permanente son patriotas que aman a México y que buscarán aquellos consensos que fortalezcan al sistema político, y se les pide que la misma buena fe le sea reconocida, por el beneficio de que este proceso llegue a los mejores resultados que sirvan al país.

Clausura

Francisco Ramírez Acuña*

La reforma política exige de todos altura de miras para presentar los argumentos propios y, al mismo tiempo, apertura para escuchar a los demás, buscando que la fuerza de los argumentos y la profundidad del análisis guíen los debates.

Tenemos la oportunidad única para heredar a las próximas generaciones un sistema político moderno, confiable y participativo. Hoy en México la separación de poderes, la pluralidad democrática, la alternancia política, la multiplicación de libertades y el fortalecimiento institucional son una realidad; sin embargo, la ciudadanía muchas veces considera la política como un ejercicio estéril. Como se ha dicho en este foro, no tengamos miedo a decir las cosas por su nombre, hay ciudadanas y ciudadanos que están decepcionados de los políticos, y lo peor que nos podría suceder es que se decepcionaran de la democracia.

El ciudadano quiere mejores instrumentos para calificar a sus representantes, que fomentemos el ahorro y la eficiencia en el uso de los recursos públicos, mas aún, el ciudadano exige que los legisladores seamos más productivos, pues considera que debiéramos realizar diversas reformas para una mejor conducción del país y un México más moderno.

Ante estas exigencias ciudadanas, la reforma política se hace imposterable. Hoy se trata de que el ciudadano tenga la capacidad de transformar su propia realidad desde el ejercicio de sus derechos políticos, procurando la ampliación de los espacios de participación.

Resulta de gran relevancia lo que se ha expuesto en los temas centrales de este foro, como legislar para que la sociedad civil proponga iniciativas de

* Diputado del PAN, presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados.

ley, o la elección consecutiva de legisladores federales, locales y autoridades municipales, y ampliar los consensos entre los Poderes de la Unión. La reestructuración del equilibrio entre poderes deberá tener como fin incentivar la cooperación y hacer más ágil la toma de decisiones cruciales en nuestro país.

Se observa que la reducción del número de legisladores es motivo de opiniones diversas, como también lo son las candidaturas independientes, la segunda vuelta en la elección presidencial y otras propuestas de gran relevancia, por lo que habrá que continuar el análisis a profundidad de estos temas para discernir qué es lo que más conviene a México.

La discusión de la reforma política es urgente, México requiere que los legisladores trabajemos arduamente y sin cortapisas para lograr una reforma integral que transforme al sistema político, lo que subsane deficiencias aisladas o menores. De manera tal, resulta importante que la reforma propicie acuerdos entre los poderes, genere mayores incentivos para la expresión y participación ciudadana y contrapesos reales a los partidos políticos, así como auténticos mecanismos de reconocimiento y sanción de la sociedad hacia sus gobernantes.

La importancia de este foro radica en que se han analizado los distintos temas incluidos en la iniciativa de reforma política enviada por el presidente de la República al Senado como cámara de origen, y una vez que esta asamblea tome los acuerdos correspondientes en pleno y sean enviados a la Cámara de Diputados, con la responsabilidad que este tema requiere y el compromiso de las y los diputados de la LXI Legislatura, estaremos analizando y discutiendo con altura de miras para mejorar y modernizar las instituciones democráticas de nuestro país.

Es tiempo de pensar en México, que los ciudadanos tengan la certeza de que la democracia no sólo es verdadera, sino también útil, y que la participación en los asuntos de carácter público es indispensable.

Es tiempo de pensar en un México diferente, donde las discusiones políticas se den en un marco equitativo y de debate intenso y respetuoso entre los actores políticos.

El foro sobre la reforma política nos confirma que hay mucho trabajo por hacer, y hay un mosaico variado de argumentos y opiniones que debemos escuchar todos para ahondar en nuestras coincidencias y llegar a los consensos que nos lleven a construir una reforma incluyente y trascendente, que demos respuesta a las exigencias de la ciudadanía y a las expectativas creadas; es indispensable actualizar nuestras leyes e instituciones para que México esté a la altura del nuevo orden internacional.

No se trata de fortalecer a unos y debilitar a otros; sin lugar a duda, la reforma política que debemos estar discutiendo en los próximos meses será de gran trascendencia para México, pues nos permitirá mejorar la calidad de nuestro sistema político. Después de estos dos días de trabajo nos queda la certeza de que existe la voluntad de todos los actores para trabajar con seriedad en la construcción de la reforma que necesita nuestro país.

Cuadro comparativo de las propuestas en materia de reforma política

Ejecutivo federal, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, PRI, PRD-PT-Convergencia, PVEM y PAN. 16 de marzo de 2010

Iniciativas de reforma política Temas en común de las diversas propuestas

Temas	Ejecutivo federal	IJJ UNAM	PRI	PRD-PT-Conv.	PVEM	PAN
1. Reelección	Reelección de legisladores federales, legisladores locales, miembros de los ayuntamientos y delegados del DF hasta por un periodo de 12 años.	Propone la reelección de legisladores federales hasta por 12 años, así como de legisladores locales y miembros de los ayuntamientos según las disposiciones estatales.	Propone la reelección hasta en dos ocasiones (9 años) para los diputados federales y locales (según lo establezca la legislación local). En el caso de senadores, por una sola ocasión.	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.	Propone la reelección de todos los puestos de elección popular excepto el presidente. Senadores hasta 12 años, diputados federales hasta 9 años. Diputados locales hasta 9 años según ley local. Alcaldes y jefes delegacionales durarán 6 años pero deben convocar a plebiscito revocatorio.	Plantea la reelección para legisladores federales y locales, jefes delegacionales del DF y miembros de los ayuntamientos hasta por 12 años (adecuando, en su caso, las legislaciones locales), debiendo esperar al menos un periodo para estar en posición de volver a ocupar el mismo cargo. NOTA: la iniciativa no contempla reformas al art. 59 de la Constitución.
2. Candidaturas independientes	Propone admitir el registro de candidatos a	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.	El tema será abordado en la reforma legal	Propone el registro de candidatos a los cargos de presiden-	Las plantea como una forma de integrar la Cámara de Diputados	Se propone para todos los cargos de elección popular, para ello, se deberá contar

Temas	Ejecutivo federal	IJ UNAM	PRI	PRD-PT-Conv.	PVEM	PAN
	todos los cargos de elección popular. Para ello, se requerirá el respaldo de al menos 1% del padrón electoral correspondiente.		(Cofipe), puesto que de acuerdo con la Constitución Política, éstas ya son posibles.	te de la República y legisladores federales. Para ello, se requerirá el respaldo de al menos 1% de la lista nominal respectiva.	a nivel federal. Propone que 32 legisladores sean elegidos por mayoría relativa, uno por cada estado. En esta elección sólo podrán participar candidatos independientes.	con el respaldo de por lo menos el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral de la demarcación respectiva.
3. Integración de las cámaras del Congreso de la Unión	<i>Diputados:</i> 400 legisladores en total, 240 por mayoría relativa y 160 de representación proporcional. <i>Senado:</i> 96 legisladores elegidos directamente, tres por cada entidad federativa.	En contra de reducir los escaños de los legisladores por el momento (quizás en 2015 cuando se hayan realizado otras reformas pertinentes). Propone que se sustituya a los actuales senadores plurinominales por senadores nombrados por las legislaturas de los estados, a propuesta de los respectivos gobernadores. De no llevarse a cabo la profunda reforma política, es preferible que la figura de senadores de 10 sea suprimida pues no aporta nada a la representación política del país.	<i>Diputados:</i> 400 legisladores en total, 300 por mayoría relativa y 100 de representación proporcional electos mediante listas en una sola circunscripción nacional. <i>Senado:</i> 96 legisladores en total, 64 por mayoría relativa y 32 por primera minoría. Se eliminan los 32 escaños plurinominales.	<i>Diputados:</i> 500 legisladores en total, en primera ronda, 400 escaños asignados en 32 circunscripciones plurinominales y 100 escaños asignados por una lista nacional, en segunda ronda. <i>Senado:</i> 128 legisladores en total, en primera ronda, 96 escaños asignados en 32 circunscripciones plurinominales y 32 escaños asignados por una lista nacional, en segunda ronda.	Plantea que la Cámara de Senadores permanezca sin cambios. En el caso de la Cámara de Diputados, propone que se integre por 432 legisladores, de los cuales 400 serán electos por representación proporcional, dividiendo el país en cinco circunscripciones. Los restantes 32 legisladores se elegirán por mayoría relativa, uno por cada entidad federativa, y únicamente podrán participar en esta elección candidatos independientes.	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.

Temas	Ejecutivo federal	IJ UNAM	PRI	PRD-PT-Conv.	PVEM	PAN
4. Ratificación del gabinete presidencial	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.	El gabinete deberá ser ratificado por mayoría simple en el Congreso de la Unión. El Senado deberá aprobar a los secretarios siguientes: Gobernación, Relaciones Exteriores, Seguridad Pública, Defensa, Marina, Hacienda y Economía. La Cámara de Diputados, a los secretarios de Desarrollo Social, Salud, Educación Pública y del Trabajo. Otros nombramientos: CISEN (Comisión Bicameral de Seguridad Nacional) Conagua, Pemex y CFE.	Propone que el Senado ratifique los nombramientos que el Ejecutivo federal haga de los secretarios de despacho —excepto Marina y Defensa Nacional—, Conagua, CFE, Pemex y del organismo encargado de la inteligencia y seguridad nacional, así como titulares de órganos reguladores importantes (Cofetel, Cofeco, Comisión Reguladora de Energía y la de Hidrocarburos).	Propone que la Cámara de Diputados ratifique por mayoría absoluta los nombramientos del secretario y los empleados superiores de Hacienda y de los demás secretarios de despacho, con excepción de Relaciones Exteriores, Marina, Defensa y NRE, que serán ratificados por el Senado.	Propone que el Senado, por mayoría simple del total de sus miembros, ratifique las designaciones que el Ejecutivo federal realice de los integrantes del gabinete (titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal). En el caso de la NCA, la aprobación del nombramiento será por tema enviada desde la Cámara de Diputados.	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.
5. Iniciativa preferente	Se propone facultar al Ejecutivo para que pueda remitir al Congreso hasta dos iniciativas al inicio de cada primer periodo ordinario, las cuales deberán ser dictaminadas y votadas antes de su conclusión, so pena de operar la afirmativa ficta. Una excepción es la materia constitucional.	Preferencia a un número limitado de propuestas presentadas por el Ejecutivo, excluyendo ciertas materias como reformas y adiciones a la Constitución. Dos modalidades. Abierta: permite que la iniciativa pueda ser encomendada al Congreso durante el procedimiento legislativo.	En momentos anteriores de la reforma del Estado, los senadores del PRI resolvieron la iniciativa preferente, que es minuta en la Cámara de Diputados, así como la cancelación del "veto de bolsillo" a la promulgación de leyes.	Tanto el Ejecutivo como los grupos parlamentarios podrán presentar una iniciativa preferente dentro de las dos primeras sesiones de cada periodo ordinario, que deberán ser dictaminadas y votadas a más tardar en el último día	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.

Temas	Ejecutivo federal	IJ UNAM	PRI	PRD-PT-Conv.	PVEM	PAN
	sobre la cual operará un referéndum.	Cerrada: no permite enmiendas del Legislativo a la iniciativa propuesta por el presidente.		del mismo periodo. Se exceptúan las materias electoral, seguridad nacional y partidos políticos.		
6. Iniciativa ciudadana	La propuesta podrá ser presentada al Congreso de la Unión para expedir o reformar leyes federales, siempre que cuente con el respaldo del 0.1% del padrón electoral nacional.	Regular la figura de iniciativa ciudadana para que, cumpliéndose ciertos requisitos, exista la obligación de dictaminar y votar tales propuestas legislativas.	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.	La propuesta, que tendrá carácter de preferente, podrá ser presentada al Congreso de la Unión, siempre que cuente con el respaldo del 0.1% de la lista nominal de electores.	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.
7. Fuero constitucional	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.	Contempla el tema como una reforma constitucional, supeditada a la creación de la Fiscalía del Estado.	Propone la integración de una sala especial de ministros de la Suprema Corte, que valorará los elementos aportados por el MP al ejercitar la acción penal y decidirá si ha lugar a la apertura del procedimiento penal. En caso de una sentencia condenatoria confirmada por la SCJN, el procesado cesará en el cargo y cumplirá su condena. Una vez iniciado el proceso penal no podrá recobrase la inmunidad constitucional.	La propuesta permite abrir un proceso penal en contra de un funcionario mediante la consignación de la averiguación previa por el Ministerio Público, sin la necesidad de esperar el término del encargo y sin prejangar sobre la culpabilidad del servidor.	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.

Temas	Ejecutivo federal	IJJ UNAM	PRI	PRD-PT-Conv.	PVEM	PAN
8. Presupuesto de Egresos de la Federación	Propone establecer de forma expresa la facultad para hacer observaciones parciales o, en su caso, vetar totalmente el Presupuesto, además de implementar la figura de reconducción presupuestal.	Propone que ambas cámaras del Congreso de la Unión compartan la responsabilidad de aprobar el Presupuesto de Egresos. Además, elevar el Presupuesto a rango de ley y que sean las comisiones, y no el pleno, las que hagan las modificaciones.	Plantea la reconducción en caso de no haberse aprobado en tiempo la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos, en tanto son aprobados los del ejercicio correspondiente.	El Ejecutivo podrá observar el Presupuesto en un término de 10 días hábiles. De no hacerlo, deberá publicarlo en los siguientes 5 días hábiles. De observarlo, la Cámara deberá discutir y aprobar de nuevo el decreto. Se implementa la figura de la reconducción presupuestal.	Plantea que los servidores públicos de control interno adoptarán medidas para detectar deficiencias y cumplir con los programas comprometidos a fin de evitar que se genere cualquier subejercicio presupuestal significativo, debiendo integrar los informes respectivos para conocimiento de los funcionarios competentes.	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.
9. Referéndum o consulta popular	Lo plantea sólo como un mecanismo aplicable en el supuesto de que la iniciativa preferente del Ejecutivo no sea votada por el Congreso y exclusivo de temas constitucionales. Se exceptúan los temas electoral, fiscal, presupuestal, de seguridad nacional y militar. La solicitud de referéndum la hará el Ejecutivo dentro de los 10 días hábiles posteriores a la conclusión del periodo correspondiente.	Referéndum consuetudinario obligatorio y postestativo, según la materia (modificación de la forma de gobierno).	Se plantea como un mecanismo de participación democrática directa, exceptuando temas fiscales y electorales, a solicitud del presidente con el acuerdo del Congreso; a petición del 2% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional, con el acuerdo del Congreso; a solicitud de mayoría calificada de ambas cámaras del Congreso.	Se propone como mecanismo de ratificación de reforma constitucional o derogación de leyes, cuando lo solicite un número no menor al 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, dentro de los 60 días posteriores a la publicación del decreto en el DOF. Se exceptúan los temas fiscal, presupuestal y defensa exterior.	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.

Temas	Ejecutivo federal	IJJ UNAM	PRI	PRD-PT-Conv.	PVEM	PAN
10. Informe presidencial	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.	El presidente (y su gabinete) deberá rendir cuentas continuamente a las cámaras del Congreso de la Unión, del progreso de los objetivos y metas propuestas en el PND.	El Presidente presentará un informe por escrito al Congreso, pudiendo acudir físicamente al recinto parlamentario para pronunciar un mensaje en la tribuna; en este caso, cada grupo parlamentario expresará su opinión. Tanto el presidente como cada grupo parlamentario tendrán derecho a una réplica.	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.	Propone que los primeros 5 informes se presenten el 15 de diciembre, con el objeto de que el primer informe no se presente con menos de un año de ejercicio del cargo; y el sexto y último informe se presente el 15 de noviembre, es decir, 15 días antes de terminar el encargo del presidente. Este informe será en sesión ante el Congreso General, en la cual los grupos parlamentarios podrán formular preguntas al presidente.	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.
11. Derecho de voz del presidente en las cámaras del Congreso de la Unión	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.	Reconocimiento al Poder Ejecutivo y miembros del gabinete del derecho de voz en las cámaras del Congreso.	El presidente podrá asistir a las sesiones del pleno de cualquier cámara del Congreso para exponer sus proyectos de ley. Dicha facultad podrá delegarse en los secretarios de Estado.	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.	Sólo contempla la presencia del presidente en el Congreso de la Unión, en el momento de rendir su informe de gobierno.	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.
12. Comparación de secretarías de Estado	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.	Definir con exactitud las normas internas del Congreso y de sus cámaras en cuanto al significado de las sesiones de	Los secretarios de Estado deberán rendir un informe de labores en febrero y septiembre de cada año y asistir a cada una de las cámaras en caso de ser	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.	Las cámaras del Congreso podrán citar a comparecer ante su asamblea en pleno o ante comisiones, en cualquier momento, a los titulares de las dependencias o entidades	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.

Temas	Ejecutivo federal	IJJ UNAM	PRI	PRD-PT-Conv.	PVEM	PAN
		interpelación establecidas en el artículo 93 constitucional (comparecencias).	citados, para dar explicaciones sobre su gestión. Cada cámara tendrá el derecho a citarlos, para estos efectos, en una ocasión en forma semestral y en razón de analizar su informe.		federales y en general a cualquier servidor público federal, con el propósito de interrogarlos sobre cualquier tema o asunto relacionado con su esfera de atribuciones o competencias.	
13. Suplencia del presidente en casos de ausencia absoluta	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.	Promulgación de una "Ley de Desarrollo Constitucional" en la cual se establezca una lista de funcionarios del gabinete del Poder Ejecutivo, en un orden preestablecido por la ley.	Se plantea que el secretario de Gobernación se erija como encargado del despacho mientras el Congreso toma una determinación conforme a la Constitución Federal.	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.
14. Juicio político	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.	Juicio político que puede concluir con la remoción del presidente. Consolidar en el mediano plazo la Fiscalía del Estado.	Plantea eliminar el juicio político cuando se trata de funcionarios ratificados, ya que en su caso se contempla la moción de censura. Respecto del proceso de declaración de procedencia, véase "fuero constitucional".	Plantea un proceso bicameral sumariísimo de 30 días hábiles como máximo. La potestad para iniciarlo será de la cuarta parte de cualquiera de las cámaras del Congreso. Se plantea para destituir a cualquier funcionario ratificado por alguna de las cámaras, a manera de moción de censura.	Se plantea a manera de moción de censura, en contra de los funcionarios que hayan sido ratificados por la Cámara de Senadores.	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.

Temas	Ejecutivo federal	IJJ UNAM	PRI	PRD-PT-Conv.	PVEM	PAN
15. Moción de censura	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.	Plantea la moción de censura a petición de por lo menos una tercera parte de los miembros de alguna cámara, para todos los funcionarios del gabinete sujetos a ratificación, para efectos de apercibimiento y de remoción del cargo.	Plantea modificaciones al juicio político, a manera de moción de censura. Véase "juicio político".	Podrá iniciarse ante el pleno del Senado por iniciativa del 20% de sus miembros, y el voto de censura o de confianza deberá alcanzar la mayoría absoluta de sus miembros. Entre la presentación de la moción y la votación respectiva, deberá mediar un plazo máximo de dos días.	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.
16. Aprobación de instrumentos internacionales	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.	Compartir con la Cámara de Diputados la responsabilidad de ratificar tratados internacionales.	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.	Compartir con la Cámara de Diputados la responsabilidad de ratificar tratados internacionales y convenciones diplomáticas.	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.
17. Auditoría Superior de la Federación	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.	La Auditoría Superior de la Federación se convierta en un órgano constitucional autónomo, con las características comunes de estos órganos y con las especiales que la función específica de auditoría requiere.	Plantea una modificación en los plazos de presentación y análisis de la Cuenta Pública. Además, en caso de un dictamen reprobatario, propone fijar responsabilidades mediante el proceso de moción de censura, que en este caso será exclusivo de la Cámara de Diputados.	Propone que la ASF sea dirigida por un consejo integrado por cinco miembros, elegidos por la Cámara de Diputados, uno de los cuales sería nombrado presidente por el consejo mismo. Plantea facultar a la ASF de capacidad para realizar toda clase de investigaciones, solicitar órdenes de aprehensión y perseguir los delitos ante los tribunales. También plantea	Faculta a la ASF para evaluar el cumplimiento final de los objetivos y metas fijados en los programas federales, conforme a los indicadores estratégicos aprobados en el Presupuesto, a efecto de verificar el desempeño de los mismos y la legalidad en el uso de los recursos públicos. Asimismo, a efectuar la revisión directa de las entidades fiscalizadas.	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.

Temas	Ejecutivo federal	IJJ UNAM	PRI	PRD-PT-Conv.	PVEM	PAN
				que la Cámara de Diputados pueda ordenar a la ASF investigaciones especiales para la defensa de los recursos de la nación.	durante el ejercicio fiscal en curso, en las situaciones de recurrencia en la ilegalidad en el desempeño institucional o en las de carácter excepcional que la ley determina. Al finalizar sus acciones, la ASF rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, fijará las responsabilidades correspondientes o promoverá otras responsabilidades ante las autoridades competentes.	
18. Partida secreta	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.	Plantea prohibir la existencia de partidas secretas de cualquier tipo, dentro del Presupuesto de Egresos.	Propone eliminar del texto constitucional las partidas secretas, instrumento en desuso.	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.
19. Autonomía del Ministerio Público	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.	Plantea convertir a la PGR en un órgano constitucional autónomo con el nombre de Fiscalía General del Estado. Crear una Policía Nacional de Investigación compuesta por elementos profesionales	Plantea otorgar autonomía plena al MP y al procurador, para decidir sobre su organización interna, su funcionamiento y gestión; nombramientos, etc. El procurador será nombrado por mayoría calificada del Senado sin injerencia del Ejecutivo; durará en su cargo 4 años con	Plantea otorgar al Ministerio Público el mando directo de las policías en el orden de gobierno que le corresponda. Además, la creación de un Consejo Consultivo integrado por 10 miembros electos por el Senado o la Comisión Permanente. Propone que el procurador general de la República sea nombrado por el Senado o la	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.

Temas	Ejecutivo federal	IJ UNAM	PRJ	PRD-PT-Conv.	PVEM	PAN
		de carrera, que deberá prestar el servicio necesario para que la Fiscalía General pueda cumplir adecuadamente con su labor.	opción a una reelección. Se crea un Consejo para llevar a cabo la administración y vigilancia del MR, a semejanza del Consejo de la Judicatura.	Comisión Permanente, para un periodo de 5 años con opción a una ratificación, por lo que la PCR será un órgano del Estado dotado de independencia en el ejercicio de sus atribuciones, con personalidad jurídica y patrimonio propios.		
20. Plan Nacional de Desarrollo	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.	El Congreso de la Unión tendrá que aprobar el Plan Nacional de Desarrollo propuesto por el Ejecutivo por mayoría simple. Emitir "recomendaciones de rectificación" en caso de políticas públicas equivocadas o negligencia.	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.	Propone que la Cámara de Diputados pueda discutir, modificar y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo para adaptarlo a la realidad nacional. Además, considera la integración del Consejo Económico y Social como una instancia de participación de organizaciones sociales en el sistema nacional de planeación democrática.	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.
21. Porcentaje mínimo de votación para mantener el registro como partido político	Plantea elevar el porcentaje mínimo, del 2% al 4%, para la conservación del registro.	Para conservar el registro, cada partido debe obtener el 2% de los votos emitidos en al menos 2/3 partes de las entidades federativas. Además, para acceder a curules plurinominales, deberá alcanzar 2% de la votación en al menos 200 distritos uninominales.	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.	Plantea elevar el porcentaje mínimo, del 2% al 3%, para la conservación del registro.	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.

Temas	Ejecutivo federal	IJJ UNAM	PRI	PRD-PT-Conv.	PVEM	PAN
22. Revocación de mandato	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.	Se podrá revocar el mandato del presidente de la República, gobernadores, jefe de gobierno del DF, presidentes municipales y jefes delegacionales del DF. El mecanismo sólo podrá operar antes de la mitad del mandato y después de la tercera parte de éste, siempre que lo solicite un número de ciudadanos inscritos en la lista nominal equivalente al 30% de los votos que haya obtenido el candidato triunfador en la elección respectiva.	Se plantea en el caso de presidentes municipales, síndicos y regidores, además de diputados locales. El periodo de éstos será de 6 años siempre y cuando se sometan a plebiscito revocatorio a los dos años y medio de su mandato. Un porcentaje superior al 20% de la lista nominal respectiva decidirá la revocación o continuación del funcionario.	No contempla el tema dentro de su proyecto de iniciativa.

Iniciativas de reforma política

Temas exclusivos de las diversas propuestas*

Tema	Ejecutivo federal
1. Segunda vuelta presidencial	Se plantea como mecanismo en aquellas contiendas en las que ningún candidato obtenga más del 50% del total de los sufragios, participando en una segunda vuelta electoral solamente los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de sufragios en la primera votación.
2. Facultad presidencial para publicar las leyes de manera parcial	Con el objeto de que las observaciones del Ejecutivo respecto de partes específicas de un proyecto de ley no impliquen que el proyecto pueda ser desechado en su totalidad, en caso de que los legisladores no superen estas observaciones, se propone facultar al Ejecutivo para publicar las partes del proyecto avaladas tanto por éste como por el Congreso. Esta facultad se actualizará en caso de no alcanzarse la superación del veto en alguna de las cámaras o, a manera de afirmativa ficta, si transcurridos 20 días hábiles no se efectúa la votación respectiva en el Congreso.
3. Facultad de iniciativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	Se propone otorgar la facultad de iniciativa legislativa a la Corte en lo que respecta a las leyes directamente relacionadas con su funcionamiento y atribuciones, previa aprobación por una mayoría de por lo menos ocho votos de sus miembros.
Tema	IJJ UNAM
1. Comisión de Reforma de las Instituciones Públicas	Crear una Comisión de Control en ambas cámaras del Congreso de la Unión (vigilar modificaciones a la planta burocrática del Ejecutivo, sus procedimientos y forma de organización. Emitir opinión al Ejecutivo sobre reglamentos y reglas de operación).
2. Servicio civil de carrera	La administración del servicio civil de carrera de la administración pública federal será atribuida a un órgano especializado.

* No se identificaron temas exclusivos del grupo parlamentario del PVEM.

3. Precisión de la jerarquía normativa de los tratados internacionales	Precisar en la Constitución Política Federal la jerarquía de los tratados internacionales suscritos por el Ejecutivo federal y ratificados por el Congreso de la Unión.
4. Leyes de desarrollo constitucional	Tipo diferente de leyes que promueven la estabilidad del texto constitucional, éste mantiene abierto el proceso para la evolución equilibrada y progresiva de la Constitución. Serán leyes intermedias entre la Constitución y las leyes ordinarias.
5. Control previo de constitucionalidad de los tratados internacionales	Propone reconocer a las cámaras del Congreso de la Unión, la CNDH, la Fiscalía del Estado y Banxico como sujetos legitimados para impugnar la posible inconstitucionalidad de los tratados internacionales.
6. Sistematización de las fuentes del derecho parlamentario	Sistematización de las fuentes del derecho parlamentario, y mediante las leyes y reglamentos correspondientes, reorganización de las cámaras y sus procedimientos. -Reformar la Ley Orgánica del Congreso. -Derogar Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso. -Expedir un Reglamento de Debates. -Revisar normas que regulan las facultades exclusivas del Senado. -Establecer constitucionalmente el sistema de fuentes en el ámbito parlamentario.
7. Reforma a los servicios de apoyo parlamentario	1.- Unificar bibliotecas. 2.- Órgano rector no partidista de apoyo vinculado a las cámaras. 3.- Miembros de órganos técnicos y administrativos deben formar parte del servicio parlamentario de apoyo. 4.- Los servicios de apoyo deben desarrollarse en diversas fases o etapas. 5.- Los apoyos técnicos deben ser inmediatos, mediatos y a largo plazo. 6.- Estabilidad legal y funcional. 7.- Contratación libre de sus asesores o colaboradores más cercanos.
8. Consejo de Estado	Creación de un Consejo de Estado con competencia para suplir transitoriamente la omisión del legislador. Servirá como un consejo consultivo de criterio independiente y de alto nivel sobre cuestiones constitucionales y legales del presidente. Puede emitir decretos ley, incentivaría a los legisladores a hacer su trabajo, ya que de no hacerlo delegarían por omisión a otra instancia.

9. Facultades y procedimientos del Poder Legislativo	<p>Implementar una amplia reforma en su estructura y procedimientos que le permitan ser un actor determinante en la solución de los retos que enfrenta el país. Se propone aboedar, entre otras cosas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La regulación y los alcances de los órganos de dirección (Mesa Directiva y Junta de Coordinación). 2. Legislar en materia de grupos parlamentarios, nombramiento y sustitución del coordinador, financiamientos, rendición de cuentas, propuestas. 3. Reforzar el régimen de incompatibilidades que mínimamente tendría que ampliarse a las actividades privadas y sociales. Además de hacer hincapié en la dedicación exclusiva al cargo de legislador. 4. Las reglas generales que regulan a las comisiones ordinarias deben ser claras. Reglas claras para la sustitución de sus miembros en las subcomisiones. 5. Las comisiones ordinarias deben corresponderse con las dependencias de la administración pública federal y en ambas cámaras denominarse igual. Regular la participación ciudadana en comisiones. 6. En el Senado, es necesario concebir una forma de trabajo igual a la de la Conferencia para la Dirección y programación de los Trabajos Legislativos, o bien, fortalecer funciones de la MD y la Junta de Coordinación Política. 7. Otorgar la potestad a cada una de las cámaras de separar a alguno de sus miembros por violaciones graves y sistemáticas a su derecho interno. 8. Diversificar la función legislativa (creación de normas con rango de ley más rápidas, procedimientos especiales, sumarios, abreviados o de urgencia). 9. Caducidad de iniciativas por Legislatura. 10. Procedimientos legislativos para Presupuesto de Egresos, Plan Nacional de Desarrollo, tratados internacionales (contar con procedimientos propios). 11. Regular nombramientos, comparecencias, preguntas e interpelaciones.
Tema	PRI
1. Pregunta parlamentaria	<p>Los grupos parlamentarios de cada cámara tienen el derecho de realizar preguntas por escrito a los secretarios de Estado, quienes contarán con 15 días para dar respuesta, aunque se podrá prolongar este plazo otro tanto, por acuerdo del presidente de la cámara respectiva, en razón del tipo y la cantidad de información requerida.</p>

2. En materia de facultades para la <i>crisis</i>	<p>Se plantea transferir la facultad de investigación con que cuenta la Suprema Corte de Justicia (artículo 97 constitucional) a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Además, facultar a la <i>crisis</i> para conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes del Poder Judicial federal, sin poder revisar los actos propiamente jurisdiccionales.</p> <p>Se propone adicionar la Constitución a efecto de que los funcionarios que no acepten una recomendación de los organismos de protección de los derechos humanos sean llamados ante las cámaras del Congreso o las legislaturas de las entidades federativas, según el caso, a efecto de que expongan las razones que fundamentaron su negativa.</p>
3. En materia de límites entre las entidades federativas	<p>Se propone que el Senado de la República mantenga la facultad de aprobar el convenio que firmen las entidades federativas sobre conflictos limítrofes, estableciendo un plazo razonable de 120 días naturales para que se pronuncie, con la intención de otorgar certeza jurídica a las entidades involucradas. Si el Senado no se pronuncia en ese plazo, se tendrá por aprobado el convenio.</p> <p>En caso de controversia, el Senado únicamente intervendrá como instancia conciliatoria, si las partes así lo aceptan. En cuanto a las actuaciones que lleve a cabo el Senado, se elimina el requisito de que tengan que ser aprobadas por mayoría calificada, para únicamente requerirse mayoría simple.</p>
4. Estado de emergencia	<p>Se propone eliminar la facultad de la Comisión Permanente para que apruebe la suspensión de garantías, por lo que en todo caso se requerirá la aprobación del Congreso de la Unión.</p> <p>Se propone que la Suprema Corte de Justicia de la Nación revise, de oficio, la constitucionalidad de los decretos que emita el Ejecutivo, durante la suspensión de garantías. También se establece un límite a las garantías que son sujetas a suspensión. La suspensión de garantías deberá estar fundada y motivada, y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando los principios de legalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.</p>
5. Instituto Nacional de Identidad	<p>Se plantea crear un organismo público autónomo denominado Instituto Nacional de Identidad, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. Este Instituto será el encargado de llevar a cabo el mandato constitucional, así como lo dispuesto por la Ley General de Población, en cuanto a crear el Registro Nacional de Población y expedir una identificación oficial para el conjunto de los habitantes del país.</p> <p>Dicha entidad –de carácter independiente– retomará la estructura y los recursos del Registro Federal de Electores, garantizando la protección y confidencialidad de todos los datos incluidos en sus registros.</p>
6. Régimen transitorio de la reforma	<p>La ratificación del gabinete presidencial entrará en vigor el 1º de septiembre de 2012. La reducción del número de integrantes de las cámaras del Congreso y la reelección de legisladores entrará en vigor en enero de 2015. El nuevo formato del informe presidencial entrará en vigor a partir de 2011. La reforma de la legislación secundaria que corresponde a las nuevas normas constitucionales deberá emitirse en el plazo de un año, contado a partir de la publicación de la reforma.</p>

Tema	PRD - PT - Convergencia
1. Plebiscito para acciones de gobierno	Se propone realizar el plebiscito en materia de políticas públicas, obras públicas o bien de otras acciones de gobierno, siempre y cuando sea solicitado por un número no menor al uno por ciento de los ciudadanos incluidos en la lista nominal de electores del ámbito territorial de que se trate, dentro de los 30 días naturales posteriores a la fecha en que se haga pública la decisión correspondiente. El procedimiento será válido cuando en la votación participe al menos el 50% más uno de los ciudadanos incluidos en la lista nominal y vinculante para la autoridad de conformidad con el voto de la mayoría de los participantes.
2. Estado laico	Apoya en sus términos, la minuta enviada por la Cámara de Diputados y que contiene una adición al artículo 40 de la Constitución Política para acentuar el término "laico" en su texto.
3. Fortalecimiento de las comisiones de investigación en las cámaras del Congreso	Se pretende fortalecer las funciones de las comisiones de investigación de ambas cámaras del Congreso a través de: Facultad de requerir el auxilio de la Auditoría Superior de la Federación. Se facilita su creación al permitir que ésta se realice a petición de una cuarta parte de los miembros de cualquiera de las cámaras. Se amplía su ámbito de acción a cualquier asunto. Podrán citar, además, a cualquier persona con el propósito de que aporte información o elementos pertinentes a la investigación.
Tema	PAN
1. Órganos electorales en materia administrativa y judicial (TEJ y TEJJ)	Se establece que sólo habrá una ley electoral para los ámbitos federal y local. Esta ley será aplicada y vigilada por el IFE, institución que se encargará de organizar las elecciones tanto federales como locales. El TEJJ será el único tribunal competente para resolver las controversias que se susciten en materia electoral. Se establece que los delitos electorales serán exclusivamente del fuero federal y, por ende, solamente el Congreso de la Unión podrá legislar sobre los mismos.
2. Prerogativas a partidos políticos y candidatos independientes	Se propone reducir el financiamiento público a los partidos políticos y aumentar los topes de aportaciones de simpatizantes y militantes. En específico, se propone ajustar nuevamente la fórmula de financiamiento público que reciben los partidos políticos para sus actividades ordinarias permanentes: en lugar de multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por 65% del salario mínimo vigente en el Distrito Federal, como se establece actualmente, este último se multiplicará por el total de votos válidos emitidos en la última elección para diputados federales. Lo anterior implica que el monto de financiamiento estaría determinado por la participación electoral y no por el padrón electoral, que está en constante crecimiento.

	<p>Asimismo, se propone modificar el parámetro para determinar el límite máximo de aportaciones individuales para las precampañas y campañas: la suma total de aportaciones individuales no podrá exceder anualmente del 30% del tope de financiamiento público que le corresponda a cada partido político. Anteriormente se estableció que dicho límite no podía exceder el 10% del límite de gastos establecido para la última campaña presidencial. Además, se propone regular el monto máximo que un simpatizante puede aportar de manera individual: las aportaciones individuales no podrán exceder del 0,1% del tope de financiamiento público que le corresponda a cada partido.</p>
3. Libertad de expresión de servidores públicos	<p>Al adicionar el artículo 134 constitucional, propone que los servidores públicos puedan, fuera de la jornada de trabajo, en ejercicio de su libertad de expresión, manifestar sus ideas y opiniones políticas a favor o en contra de partidos, precandidatos y candidatos.</p>

Índice

Presentación	
Manlio Fabio Beltrones	5
Sesión inaugural	
Pedro Joaquín Coldwell	9
Carlos Navarrete Ruiz	9
Gustavo Madero Muñoz	11
Arnaud Peral	12
Pedro Salazar	14
Manlio Fabio Beltrones	15
Pilar Torre	17
Luis Maldonado Venegas	21
Ricardo Cantú Garza	24
Arturo Escobar y Vega	25
Jesús Ortega Martínez	28
César Nava Vázquez	31
Beatriz Paredes Rangel	33
1. El sistema electoral	39
Reforma política, justicia electoral	
María del Carmen Alanís Figueroa	41
Rigidez y polarización: riesgos a la vista	
Jorge Alcocer V.	51
Candidatos independientes: experiencia internacional	
Jorge Castañeda Gutman	57

Régimen político y mayorías gobernantes José Antonio Crespo	61
2. La reforma del Poder Legislativo federal	69
La respuesta está en otra parte María Amparo Casar	71
Motivaciones: una crítica Miguel Ángel Granados Chapa	77
Integración del Congreso José Woldenberg K.	83
Réplica	91
3. Equilibrio de poderes	97
Propuestas para la actualización de las relaciones entre poderes Daniel A. Barceló Rojas	99
La hora de la ciudadanía Miguel Carbonell Sánchez	107
Democracia y equilibrio entre poderes Lorenzo Córdova Vianello	113
Consideraciones sobre la reforma del Estado y la iniciativa presidencial Diego Valadés Ríos	123
Réplica	131
4. Reelección inmediata de legisladores y municipales y segunda vuelta en elección presidencial	139
La reelección inmediata y la cuestión de la segunda vuelta presidencial Jean-Claude Colliard	141
Notas sobre la reforma política en curso Mauricio Merino	149

Reelección de parlamentarios: el caso chileno	
Carlos Montes Cisternas	157
Consecuencias no anticipadas	
William Sweeney	169
Réplica	171
5. El impacto de la reforma en el federalismo	175
La política en su justa dimensión	
Amalia García Medina	177
Ciudadanos: hilo conductor	
Guillermo Padrés Elías	181
Hacia un federalismo democrático y asimétrico	
Jesús Alberto Aguilar Padilla	187
Un federalismo gobernable	
Marco Adame Castillo	193
Reforma sin DF	
Marcelo Ebrard Casaubón	197
Ahora o nunca	
Fidel Herrera Beltrán	201
Réplica	209
6. Cooperación entre poderes en gobiernos divididos	219
Para mejorar la relación entre Ejecutivo y Legislativo	
Carlos Elizondo Mayer-Serra	221
Cooperación entre poderes en gobiernos divididos	
Ray Kennedy	241
Presidencialismo y multipartidismo	
Soledad Loaeza	243

Réplica	251
7. Un nuevo acuerdo institucional, la reforma deseable	255
Tres ejes de la reforma	
Fernando Gómez Mont	257
Primero la economía	
José Luis Lobato	263
Casta dorada	
Ricardo Monreal Ávila	269
Andamiaje viejo	
Arturo Escobar y Vega	273
Convivencia en la pluralidad	
Carlos Navarrete Ruiz	277
De la división a la cooperación	
Manlio Fabio Beltrones	281
Cambios impostergables	
Gustavo Madero Muñoz	287
Réplica	293
Clausura	
Francisco Ramírez Acuña	301
Cuadro comparativo de las propuestas en materia de reforma política	305

Este libro se terminó de imprimir en abril de 2010
en Gratec, S.A. de C.V.

Parque Industrial Ocoyoacac, Nave 8 y 9,
colonia San Antonio el Llanito, estado de México.

La edición consta de 3,000 ejemplares.

