



Instituto *Belisario Domínguez*

SEMINARIO DE ANÁLISIS SOBRE LA REFORMA POLÍTICA (25 Y 26 DE ENERO DE 2010)

El Seminario de Análisis sobre la Reforma Política estuvo organizado por el Instituto *Belisario Domínguez* de la Cámara de Senadores, con la colaboración del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, del Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

A CONTINUACIÓN SE REPRODUCE, A PARTIR DE LAS VERSIONES ESTENOGRÁFICAS, LAS PARTICIPACIONES DE PONENTES DE RECONOCIDA TRAYECTORIA EN LA INVESTIGACIÓN, LA ACADEMIA, LA POLÍTICA, EL TRABAJO LEGISLATIVO, ASÍ COMO DE EXPERTOS INTERNACIONALES DE LA POLÍTICA, EN TORNO AL ANÁLISIS DE LA REFORMA POLÍTICA QUE SE DISCUTE ACTUALMENTE.

INAUGURACIÓN

(Patio Central de la Cámara de Senadores 25 de Enero de 2010)

Moderador: Sen. Pedro Joaquín Coldwell

Intervenciones del Sen. Carlos Navarrete Ruiz, Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, Sen. Gustavo Madero Muñoz, Presidente de la Junta de Coordinación Política del Senado, Sen. Manlio Fabio Beltrones Rivera, Presidente del Instituto *Belisario Domínguez* del Senado de la República, instancia organizadora del evento, con la contribución del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y al Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, su contribución para la realización de este importante evento; Dip. Francisco Ramírez Acuña, Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados; Dip. Francisco Rojas, Presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados; Lic. María del Carmen Alanís Figueroa, magistrada presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Sen. Arturo Escobar y Vega, coordinador del Partido Verde Ecologista de México.

Los presidentes y representantes de los partidos políticos nacionales: la Dip. Beatriz Paredes Rangel, presidenta del Partido Revolucionario Institucional; el Dip. César Nava Vázquez, presidente del Partido Acción Nacional; el Ing. Jesús Ortega Martínez, Presidente del Partido de la Revolución Democrática. En representación del presidente del PVEM, el Sen. Arturo Escobar y Vega; del presidente del Partido del Trabajo, el Lic. Ricardo Cantú Garza, y del Partido Nueva Alianza, la Dip. Pilar Torre. Así como los secretarios del Instituto Belisario Domínguez: senadores Fernando Castro Trenti, Ricardo García Cervantes y René Arce Islas.

Arnaud Peral, Representante Residente Adjunto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Dr. Pedro Salazar Ugarte, Secretario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Lic. Jorge Alcocer, Coordinador del Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo.

Senador 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.

Es en este contexto que 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 ese seminario.

Agradezco anticipadamente la participación de todos ustedes y ruego al Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, senador Carlos Navarrete Ruiz, haga uso de la palabra.

Senador Carlos Navarrete Ruiz, Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República

A nombre del Senado de la República, les doy la bienvenida a este acto inaugural. De manera especial valoro y agradezco la presencia de la señora presidenta y los señores presidentes de los partidos políticos nacionales, de los representantes y coorganizadores de este importante evento, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, del Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y saludo con afecto a mis compañeras y a mis compañeros senadores.

Este Senado abre nuevamente sus puertas para escuchar a distinguidos mexicanos y mexicanas en un tema que será abordado en las próximas semanas 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 al 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.

En este seminario, que ha sido convocado por el Senado y se le ha encomendado al Instituto *Belisario Domínguez* su organización, es necesario subrayar en qué marco se realiza este esfuerzo.

Hoy 25 de enero de este 2010, existe mayor democracia y pluralidad política en México. Sin embargo, son tiempos difíciles y surge necesariamente una pregunta: ¿Cómo podremos consolidar a nuestra democracia cuando la mitad de la población vive en la pobreza, cómo en medio de la disputa por la nación podemos llegar a acuerdos? La alternancia en la Presidencia de la República en el 2000, y el advenimiento de la pluralidad política de los gobiernos locales y en el Congreso de la Unión, desde 1989, 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 este es el momento de avanzar en la reforma de nuestro régimen y en el fortalecimiento de nuestro sistema electoral y de partido.

Necesitamos, tengo la convicción, como señaló Voltaire, este gobierno sensato que puede todo para hacer el bien, 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 y que valoramos mucho su participación.

Analizar responsabilidades, analizar las iniciativas de reforma que el Presidente de la República envió, y las iniciativas de diversos grupos parlamentarios que preparan y que presentarán, con toda seguridad, en unos días.

Doy la bienvenida una vez más a este foro, y felicito al Instituto *Belisario Domínguez* por su organización; estoy seguro que las senadoras y senadores de la República podremos, con responsabilidad y con trabajo, convertir las opiniones que se expresen en este evento en beneficio del desarrollo político de nuestro país.

Logremos, compañeras senadoras y senadores, compañeros diputados y diputadas que este período 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. Muchas gracias y ojalá tengamos éxito en este esfuerzo.

Senador Gustavo Madero Muñoz, presidente de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República

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 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 por la forma en que funciona nuestro sistema político y, sobre todo, en 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 el caso de nuestro país se agrava por la falta de resultados de nuestro sistema político, que propicia la falta de capacidad de nuestro sistema para generar bienes públicos, la falta de capacidad 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.

El 2009 constituyó un año de gran complejidad y retroceso económico a nivel social, a nivel mundial. Pero en el caso de nuestro país, este retroceso se exacerbó por las faltas de estas reformas económicas, políticas y sociales, originadas 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 a 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.

Pero al final corresponderá a los actores políticos asumir esta 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. Pero no debemos caer en el error de condicionar la voluntad de acuerdos en el Congreso a la agenda electoral partidista.

Señoras y señores, los próximos días escucharemos a expertos nacionales e internacionales debatir a profundidad sobre estos temas. A partir del 1 de febrero, la responsabilidad será de los legisladores; de responder a las expectativas ciudadanas. Estoy seguro de que sabremos estar a la altura de las circunstancias.

Sr. Arnaud Peral, Residente Adjunto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México

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 esta estatura, tiene la intención y el potencial de perfeccionar las reglas, instituciones democráticas haciendo más por dar voz a los ciudadanos y a las ciudadanas. El dividendo democrático tiene simplemente que conseguir ser más alto.

En este sentido, 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 ciertamente solo en la búsqueda de mejorar el aprecio popular hacia 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 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 las 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.

Por otro lado, el Poder Legislativo, de la mano de las organizaciones 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 segundas vueltas, la apertura de la reelección consecutiva, las candidaturas independientes, la iniciativa legislativa popular o jurisdiccional, entre otras.

No se trata de comparar por comparar o de importar reglas e instituciones sin comprender las especificidades y diferencias de cada caso. Sin embargo, lo que les podemos aportar es un conocimiento preciso de las ventajas y de los desafíos con 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 ustedes, las autoridades nacionales, de acertar en su reglamentación interna.

Para el PNUD la comparación de experiencias, intercambio de conocimientos entre expertos, corresponsales 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 solo 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, han operado con éxito 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, necesariamente, 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, por ejemplo, me parece, que falta todavía un camino por recorrer en los temas de representación política de las minorías, en particular étnicas; hay buenas propuestas sobre la mesa para abrir el paso a las figuras de iniciativas ciudadanas y la presencia de independientes en la lista política.

El tema de las reelecciones se plantea a menudo como el derecho del político a ser reelegido, dejando a un lado el mundo más importante del derecho de la ciudadanía a reelegir a líderes que han demostrado un buen desempeño. Claro que para que se protejan los ejecutivos será siempre de la mayor importancia que los controles democráticos, los contrapesos y el peso de los demás poderes se refuercen paralelamente.

Sin más preámbulos, les reiteramos nuestra disposición a contribuir a esta discusión dentro de los límites naturales de nuestro papel, cuya frontera más respetada es la de la soberanía nacional de nuestros estados miembros.

La fuerza de los argumentos va a presidir, esperemos, este debate; las Naciones Unidas estarán interesadas y 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.

Dr. Pedro Salazar Ugarte, Secretario Académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Este foro constituye una oportunidad para México, y por lo mismo, de alguna manera, todos los participantes tenemos la responsabilidad de asumir una actitud constructiva y propositiva. Atendiendo este ánimo, el Instituto de Investigaciones Jurídicas, en respuesta a una invitación del Instituto *Belisario Domínguez* del Senado de la República, el pasado 24 de noviembre de 2009 entregó a los señores 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 el resultado de un trabajo colegiado que tuvo como punto de partida las diferentes iniciativas presentadas en los últimos años por los distintos actores políticos para una reforma del Estado en el país, 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 jugar 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 órganos 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 el resultado de un compromiso en el que todas las fuerzas políticas, en una cierta medida, se vean reconocidas, y a través de éstas, se reflejen 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 el producto del más alto grado de consenso posible y por ende del mínimo de imposición.

Y lo que ahora se pretende reformar es, ni más ni menos, que la estructura del Estado mexicano, con lo que inevitablemente, y esperemos 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 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 90 del siglo pasado, lo cierto es que sigue pendiente una reforma que aumente la capacidad de los gobiernos para dar resultados y permita implementar políticas de Estado en temas fundamentales.

Esa reforma, que da razón y sentido a este seminario, ojalá, deber 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, si no me equivoco, está en traducir la pluralidad en acuerdos y resultados, pero sin pretender exorcizarla; en activar nuestro federalismo para dotar al país de un verdadero proyecto de nación y, sobre todo, ofrecer garantías efectivas a los derechos sociales y a las libertades fundamentales de todas las personas. Esto último no puede seguirse postergando y, por ello, reformar al Estado es indispensable.

Sen. Manlio Fabio Beltrones Rivera, Presidente del Instituto *Belisario Domínguez* del Senado de la República

Es un privilegio y un honor para el Instituto *Belisario Domínguez* y para los senadores que integramos su Consejo Directivo dar la bienvenida a los ponentes nacionales y extranjeros que habrán de participar en los dos días que dedicaremos al análisis de las diversas iniciativas y propuestas sobre reforma política que hoy se encuentran a debate.

Agradecemos, y mucho, al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, su generosa colaboración para este seminario.

Doy las gracias también al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, y al Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, por su valiosa colaboración para hacer posible este evento. Agradezco y saludo también la asistencia de los legisladores que nos honran con su presencia. Saludo a mis colegas de la Junta de Coordinación Política del Senado. Y nuevamente reitero nuestro agradecimiento por su presencia, a la señora y a los señores Presidentes de los Partido Políticos Nacionales.

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 durante los que México 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 ampliaron la pluralidad e hicieron 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 la 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 a 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 el que la pobreza no agobia a la mayoría; una nación en la que exista un piso común para el bienestar de todos; un México menos desigual, más justo; un México seguro, en que el Estado cumpla la cabalidad y a cabalidad su primer tarea: garantizar la tranquilidad de las personas y también 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 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 del año 2010, es que se declaran iniciados estos trabajos del Seminario de Análisis de la Reforma Política.

Diputada Pilar Torre, representante del Partido Nueva Alianza

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, incluyendo México, puede darse el lujo de detenerse.

Los beneficios potenciales de la globalización no sólo podrán ser cosechados por aquellas naciones que realizan 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 nuestras compatriotas.

Para cualquier país es saludable el intercambio de ideas y el debate entre destacados académicos, expertos, investigadores y gobernantes sobre temas tan relevantes para México. 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 lugar 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 éste 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 de los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, México requiere de 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, son prioritarias 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.

En México, a lo largo del periodo hacía la transición de la democracia, así como los ajustes y reformas socioeconómicas del modelo de desarrollo, ha significado un profundo cambio en las relaciones entre el Estado, sistema de representación y sociedad civil.

Desde distintos enfoques y estudios coincidimos en que las formas de participación en México no logran proponer un mapa de interpretación que restaure confianza y permita a las personas imaginarse con alto grado de confiabilidad qué puedan esperar del

Estado, qué del mercado y qué ellos mismos. Debemos construir la buena sociedad y el buen gobierno, buscando una articulación virtuosa entre individualismo y solidaridad a través de la generación de formas y 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 Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico como una fuente de inspiración para los gobiernos que contemplan realizar reformas políticas e institucionales. México no debe perder de vista el converger, paulatinamente, hacia diseños institucionales y políticas públicas más efectivas y democráticas; más estables, coordinadas y orientadas al bienestar general de los ciudadanos.

A la vez que existen marcadas diferencias entre los sistemas de gobiernos parlamentarios y presidenciales entre diversos países, se aprecian similitudes fundamentales entre estos. 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.

En el contexto de la realidad mexicana, particularmente a partir del tercer trimestre del 2009, 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 10 iniciativas denominadas Reforma Política, con la finalidad de ampliar el ejercicio de las libertades y capacidades ciudadanas y hacer posible las acciones públicas como consecuencia al mandato de los ciudadanos. Si bien el 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 sólo se reduce al establecimiento y respeto de todos los actores políticos, de reglas del juego democráticas para la conformación de gobiernos legítimos y acciones legítimas de gobierno.

Por ello, desde Nueva Alianza creemos que habría de 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 es el salario, la seguridad, su 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 Ejecutivo 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 12 años consecutivos del 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 4 por ciento el porcentaje mínimo de la votación nacional emitida en algunas de las 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 darse, tiene que expresarse mediante el cimientamiento de las fuerzas políticas y, por ende, construir mediante iniciativas mecanismos que permitan la representación efectiva de las minorías representadas en el Congreso de la Unión. Como partidos políticos de reciente creación estamos convencidos que las reglas de la contienda electoral deben modificarse para que las elecciones sean equitativas y, posterior a ello, 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 aquéllos electores representados en la alta tribuna de México.

En Nueva Alianza estamos a favor de nuevos canales y 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.

Senador Luis Maldonado Venegas, coordinador del grupo parlamentario de Convergencia

México reclama ya una transición efectiva y profunda hacia nuestra democracia que conduzca nuestro sistema político de esta 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, serán pasos en falso y con fines distintos a la plena realización de los anhelos de un pueblo que reclama, desde luego, 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, derivadas del fracaso del modelo económico nacional y de las profundas desigualdades que este provoca. La exclusión social en el país 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 un alto déficit de participación ciudadana, en la 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 sólo 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 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 lo político y no sólo de la economía, es posible generar condiciones más equitativas para aumentar las opciones de movilidad de nuestra sociedad.

En la medida 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 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 que la democracia representativa debe ser superada por una democracia de calidad y orientada por y 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 cruza 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 total y concierne a la rendición de cuentas. Convergencia insistirá en este tema como la obligación de los líderes políticos electos de responder 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 a 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 se refiere a la calidad democrática. Se requiere el respeto pleno de los derechos que se traducen 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 conjuga 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 deben ser siempre considerados en el proceso de toma de decisiones. Por ello insistimos una vez más 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, 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.

Lic. Ricardo Cantú Garza, representante del Partido del Trabajo

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 proponga en sus iniciativas 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 aumente 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 poder legitimar los acuerdos cupulares que con anticipación ya se han tomado.

Ya lo hemos sufrido; como muestra un botón: en la Reforma Electoral pasada, el Partido del Trabajo propuso en reiteradas ocasiones, en diferentes instancias, el voto electrónico. Todas las fuerzas políticas estuvieron de acuerdo en que se iniciara un proceso y que la propuesta se incorporara en la reforma electoral; inexplicablemente, en el dictamen que pasó a aprobación en ambas cámaras, no aparece la propuesta de que podamos acceder al voto electrónico para poder tener cómputos más rápidos, más transparentes y que le 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 terminar ya con esa sobrerrepresentación, que durante largo tiempo los partidos políticos mayoritarios se han autorregulado a través de la ley, a través de la legislación, del Código Federal de Procedimientos Electorales, dejando fuera de representación en las cámaras a los partidos políticos emergentes, o dejándolos sobrerrepresentados. 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 políticas de más tiempo y de mayor representación en México siguen estando sobrerrepresentadas, más allá de la voluntad popular que se dio en las urnas, en los procesos electorales, dejando a los partidos nuevos, a los partidos emergentes sub representados 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, a los tres años, se sometan al juicio popular y mediante un referéndum que les permita refrendar su mandato popular o revocarlo, pueda el pueblo ejercer su derecho a refrendar y revocar el ejercicio del mandato que le otorgó a un funcionario público.

Una vez que va, tiene ya tres años en el ejercicio del gobierno, y que el pueblo puede valorar si está cumpliendo con las promesas que hizo en campaña, si está dando resultados de acuerdo a las necesidades del ejercicio de gobierno que se necesita.

Necesitamos leyes que impidan que en 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 a 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 seguir que no continuemos con la desigualdad, el autoritarismo y la antidemocracia. Actuemos con altitud de miras, México lo necesita.

Senador Arturo Escobar y Vega, coordinador parlamentario del Partido Verde Ecologista de México

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, iniciándose con este seminario.

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 del país, nuestro país merece nuevas reglas políticas de convivencia.

Consideramos de enorme importancia hacer referencia a los esfuerzos llevados a cabo en el año 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 materializaron en enormes legados para la construcción de la reforma política de nuestro país.

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 recogerlos para utilizarlos en las comisiones dentro del debate parlamentario.

De aquí que la actual Reforma Política presentada por el Presidente de la República reviste una gran trascendencia, pero una mayor oportunidad, no sólo porque plantea documentos y oportunidad relevantes sino porque constituye una significativa apertura política, la cual sin duda facilitará proseguir el análisis e instrumentación de las reformas.

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

Antes de proceder a examinar con detalle la procedencia de la 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 le tengamos ni 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 de 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, 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, y ante la urgente necesidad de lograr un mayor crecimiento económico y social del país, se estima indispensable que de inmediato se preparen y emprendan 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 logren no sólo incrementar al 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. Ante esta situación, 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 instrumentos de transparencia y rendición de cuentas para que los puedan medir.

Estamos absolutamente en contra de la reelección de presidentes municipales. Hoy no encontramos en nuestro país en muchas entidades federativas principios democráticos mínimos para pensar que aquellos que manejan recursos públicos o ejercen un cargo en la administración pública, van a sacar las manos de una reelección o de una posible reelección en 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 12 mil millones de pesos, una segunda vuelta costaría al erario de nuestro país, más de 4 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 detonar el cambio a las reglas de convivencia política; es tiempo de hacer historia y dejar un legado a nuestras futuras generaciones, recordando y valorando por siempre que es la gran oportunidad de colocarnos al mismo nivel de las grandes democracias en el mundo. La mayor parte de las reformas propuestas funcionan 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 haga efectivo y sean 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 hacia nuestro país.

Ing. Jesús Ortega Martínez, Presidente Nacional del Partido de la Revolución Democrática

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 y falta de credibilidad 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 modo 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 padecen de 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 anuladas, 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 más grave aún, el país está transitando en un penoso viaje del viejo presidencialismo autoritario hacia el más antiguo, a un 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 y la respuesta debe ser de la misma naturaleza. Se necesita de una reforma del Estado, y es indispensable un cambio sustantivo del modelo económico. No una y después otra; no una a cambio de otra.

Durante los últimos años hemos estado 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:

1. El nuevo régimen debe garantizar en la Constitución que el Estado mexicano es un Estado laico; sin duda sobre eso.
2. Debemos asumir que el viejo régimen presidencialista se ha agotado y, por lo tanto, 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.
3. En la reforma del Estado no se trata de resolverle al Presidente cómo obtiene la mayoría en el Congreso, no, se trata de construir un Ejecutivo fuerte, pero un Legislativo fuerte, que sea equilibrio, y se trata de un Poder Judicial independiente y que preserve los valores de la Constitución.
4. Compartimos la necesidad de que los partidos políticos corrijan deficiencias, pero eso no se va a lograr desapareciendo a los partidos políticos, o algunos, no, se trata de construir una ley, una nueva ley de partidos políticos para que estos, 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.
5. Desde hace 13 años hemos tenido presidentes de minoría, por lo tanto, podemos coincidir en que México necesita un régimen político que aliente la gobernabilidad democrática, mediante alianzas políticas sustentadas en programas de gobierno y que puedan conformar mayorías estables.
6. Proponemos dotar al Poder Legislativo de mecanismos que aumenten su capacidad fiscalizadora y ratificadora de las acciones del Poder Ejecutivo.
7. El Congreso de la Unión debe ratificar a los miembros del gabinete y, desde luego, debiera atender la facultad de revocar el nombramiento de los mismos.
8. El Congreso de la Unión debe aprobar el Plan Nacional de Desarrollo.
9. La Reforma del Estado debe implicar el referéndum, el plebiscito; la revocación de mandato y la iniciativa popular.
10. 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:

1. Revisión integral de los órganos electorales, 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, la vigilancia en el uso de recursos provenientes del crimen organizado o de la corrupción.

Cito por último, a Ponciano Arriaga, decía éste: “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”.

Diputado César Nava Vázquez, presidente nacional del Partido Acción Nacional

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 de la construcción de un sistema política, 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 Braits, 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 vaya moldeando un sistema político que es perfectible y requiere de 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 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 de 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 DF para establecer la elección consecutiva hasta por un periodo de 12 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 12 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 señala y propone reducir el número de integrantes en el Congreso. Estamos conscientes del costo que hoy día tiene nuestra democracia, y hemos por ello 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 generar ahorros económicos importantes, que podrán ser canalizados a destinos más urgentes y necesarios de la población.

La reforma propuesta por el Presidente propone 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 las personas, 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 de ello sería la posibilidad de contar con una sola autoridad electoral para todo el país tanto a nivel federal como para 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 existe el interés y la voluntad política de todos los partidos y de la sociedad para sacarla adelante. No dejemos que la agenda electoral obstaculice o, peor aún, condicione la Reforma Política y los cambios que el país necesita.

Es tiempo de los acuerdos; es tiempo de sumar por el presente y por el futuro de México.

Diputada Beatriz Paredes Rangel, Presidenta del Partido Revolucionario Institucional.

Participo en esta reunión con la representación del Partido Revolucionario Institucional para subrayar el interés que tiene la organización que represento en las tareas del Senado de la República; la decisión de atender las convocatorias de este honorable cuerpo colegiado y el compromiso de acompañar a la Bancada del PRI y del Senado en sus iniciativas.

El quehacer político del PRI se ve enriquecido por nuestra bancada profesional, enterada, patriota y convicción de Estado; gracias correligionarios senadores por prestigiar a su Partido con su comportamiento.

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 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 del PRI en la Cámara de Diputados para analizar los temas contenidos en el proyecto de iniciativa de Reforma Política presentada por el Ejecutivo al Congreso y los proyectos que ya existen que importen a la fracción parlamentaria con la recomendación de que haya coordinación con la Cámara de Senadores. Así actuaremos los legisladores federales en respetuosa coordinación con la legisladora.

Por eso mi intervención refleja el punto de vista de la dirigencia, sujeta a la compleja articulación interna de consensos que proyecte la posición mayoritaria priista. 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. Es el inicio del dismantelamiento del régimen de partido hegemónico.

Posteriormente, vienen 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 sobre regulación que es conveniente revisar. Estamos atrapados en la tendencia de judicializar los procesos electorales y el costo de las instituciones que organizan las elecciones y la atención al litigio electoral se ha multiplicado sobremanera.

En materia de transparencia electoral, en esta infinita cadena de desconfianzas y aproximaciones sucesivas, falta probar la urna electrónica y un esquema práctico y eficiente de actualización y depuración del padrón electoral. Diré, una vez más, aunque encuentre oídos sordos: en el PRI consideramos inoportuna la pretensión de establecer la cédula de identidad.

El dismantelamiento del régimen del 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 mexicano del Siglo XX y al que parecería, 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 de 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 pretensión 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; 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 hiper presidencialista, 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 necesaria para que no existan prácticas regresivas a nivel local. La influencia acrecentada de los poderes fácticos 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 híper activismo 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 PRI 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 el 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 de los ciudadanos de los derechos que distinguen a las sociedades democráticas modernas: político, 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 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 con posición, 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 es 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 al antiguo régimen, con la atención permanente entre centralismo y federalismo.

La descalificación permanente entre Ejecutivo y Legislativo, el culto a la personalidad 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.

PRIMERA MESA: SISTEMA ELECTORAL

Moderador: Senador Arturo Núñez Jiménez

Como es sabido, a los sistemas electorales, tanto en su acepción restringida del método de convertir votos en posiciones en los congresos y en la acepción amplia de conjunto de instituciones y procedimientos, se le suele exigir o pedir que atiendan a diversos objetivos, a la gobernabilidad, a la representatividad, a la participación ciudadana y que en conjunto generen legitimidad.

Durante muchos años, en las reformas electorales sucesivas buscamos ante, digámoslo eufemísticamente, el superávit de gobernabilidad que tenía el régimen de partido hegemónico, atender los otros valores: representatividad, participación y legitimidad que en diversos puntos hicieron crisis. Hoy, después de aquellos cambios, pareciera ser que los objetivos se centran sin que sean mutuamente incluyentes, desde luego, en buscar gobernabilidad y representatividad y participación, en mayor medida gobernabilidad y participación.

Por eso, en esta mesa se van a abordar temas tales como las candidaturas independientes, la segunda vuelta en elección presidencial, la revocación de mandato, umbral de votación para el registro de partidos, y acceso a las curules y escaños de representación proporcional, referéndum y las implicaciones que todo ello tendría para las instituciones y los procesos electorales.

Para abordar esta temática, nos acompañan los cuatro ponentes de esta primera mesa: la magistrada Presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial, María del Carmen Alanís, los licenciados Jorge Alcocer, el doctor Jorge Castañeda, y el doctor José Antonio Crespo. En ese mismo orden harán uso de la palabra, hasta por 20 minutos, cada uno de ellos.

María del Carmen Alanís Figueroa es licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, y maestra en Gobierno Comparado por la Escuela de Economía de Londres, con especialización en Análisis y Diseño de la Comunicación Política, cuenta con más de 20 años de experiencia en materia electoral tanto en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como en el Instituto Federal Electoral.

Ha dictado conferencias y realizado diversos ensayos y artículos en publicaciones especializadas en México y en el extranjero; ha sido Secretaria Ejecutiva del IFE, y actualmente, como decía, magistrada Presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Magistrada 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 susciten en los mismos.

La segunda acotación es que es común que el tema de la justicia electoral esté ausente como tema independiente en las distintas iniciativas que se presentan ante el Poder Legislativo. ¿Por qué hago esta última acotación? Porque cada reforma electoral que se haga a las instituciones, procesos, procedimientos previstos en la normativa electoral, por menor que parezca la modificación, sin duda alguna 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 de las garantías o 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; éste como inexcusable incumplimiento se encuentran 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 el absoluto respeto a la soberanía de las señoras y de los señores legisladores, es muy importante, y hago esta sugerencia, que de cada una de las propuestas que se hagan, es importante en paralelo ir diseñando un sistema de medios de impugnación o de recursos jurisdiccionales debidamente articulados con el resto de los procedimientos y garantías a fin de asegurar con eficacia que las infracciones a la ley que se cometan en los errores puedan ser controlados y subsanados posteriormente.

No puedo desaprovechar esta oportunidad para iniciar algunas asignaturas pendientes que pudieran perfeccionar nuestro sistema de justicia electoral; por su relevancia me referiré muy brevemente a tres temas de una docena que he identificado y que me parece fundamental en esta posible reforma electoral.

El control constitucional de las leyes electorales, tanto el control abstracto, como el control concreto. La improcedencia del juicio de amparo en materia electoral. El ámbito competencial entre la Sala Superior y las Salas Regionales del propio tribunal, hoy permanentes; la suspensión de derechos políticos derivados de la emisión de una orden de aprehensión o de un auto de formal prisión, a una reforma inconclusa al artículo 38 constitucional.

La integración de autoridades electorales en las entidades federativas, revisar criterios de ratificación de magistrados electorales cuando pertenecen a los tribunales superiores de justicia de las entidades federativas; 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 partición ciudadana: formas de democracia directa, como el referéndum, 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 momento de ir articulando las reformas o modificaciones en las distintas materias.

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

La Reforma Constitucional del 2007 facultó a las sala del tribunal 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 verse 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 tribunal electoral en el control concreto o al caso concreto.

Estos dos problemas son, entre otros, los que destaco: 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 de Justicia de la Nación, 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 propia sala regional –es un caso sin precedentes- tuvo que determinar la imposibilidad de dar cumplimiento a su sentencia, dado que posteriormente la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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 esta distritación son inconstitucionales, y con lo cual fue imposible el cumplimiento de una sentencia del Tribunal Electoral.

Sobre los efectos de la declaración de inconstitucionalidad de un precepto se presentó también un caso emblemático 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 la asignación de diputados.

Este precepto fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte; sin embargo, por la fecha en que se emitía la resolución, el alto tribunal determinó que dicho artículo ya declarado inconstitucional sí debía aplicarse en el recién concluido proceso electoral local; así, 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 al tema de 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, debidamente juzgados de distrito, tribunales colegiados han admitido y resuelto asuntos en materia electoral en general, y casos en los 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 criterios contradictorios al resolver una misma controversia.

Cito unos tres 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, de 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 Instituto Federal Electoral respecto de una multa. La empresa planteó dichos argumentos idénticos también en un juicio de amparo por el que combatió la misma resolución del Instituto Federal Electoral.

El último precedente en esta materia se refiere, como ejemplo, a otro juicio ciudadano resuelto el pasado mes de diciembre, promovido por un ex magistrado electoral, quien consideraba que debía ser ratificado en el cargo, y él interpuso este juicio ciudadano en contra del decreto de la legislatura del estado de Zacatecas, mediante el cual se eligieron a los magistrados del Tribunal de Justicia Electora 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 destacó que las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no pueden desacatarse, son definitivas e inatacables, y por 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.

Y el último tema que involucró en el Estado de la docena de aspectos pendientes 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 necesaria que para

llegar al Tribunal Electoral, los interesados debían agotar previamente las instancias de justicia partidista.

La cifra de asuntos que resuelve el Tribunal Electoral que involucra lo que se conoce como vida interna de partido se mantiene elevada, es más, va creciendo; el año pasado más de mil 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. 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 a nivel reglamentario del Código, señalando los mínimos para que los partidos políticos consideren las garantías del debido proceso en sus procedimientos internos.

En el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, señores y señoras legisladoras, estamos trabajando en un documento exhaustivo de propuestas de reforma en la materia, mismos que de ser de su interés y como lo hicimos en el 2007, estaremos entregándoles en las próximas semanas.

Me referiré a algunos de los temas de manera muy breve. En primer término, las candidaturas independientes.

Para reglamentar la forma de participación de candidatos independientes en los comicios, es fundamental hacerlo a partir del principio de equidad en la contienda; se debe garantizar que efectivamente compitan en condiciones equiparables a los partidos políticos y que cuenten con todas las garantías para participar. Destaco cuatro aspectos a 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, inclusive la Sala Superior del Tribunal Electoral se apartó de un criterio anterior en el que exclusivamente se les legitimaba para interponer el juicio en 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 también en materia de difusión.

Debe pensarse también en los mecanismos de acreditación de representantes ante los órganos electorales desde mesas directivas de casilla hasta los órganos colegiados de

dirección técnicos y de vigilancia. Es decir, las candidaturas independientes también requieren de una estructura de seguimiento y de representación en la burocracia electoral.

En cuanto al tema de la reelección de legisladores y de presidentes municipales, algunas de las reformas o de las iniciativas que se discuten, proponen la reelección para el mismo cargo, asunto que sin duda debe también tener cuidado con el hecho 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 materia de servidores públicos.

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

Un segundo aspecto a considerar es 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, se cancela el mismo en caso de campañas anticipadas o rebase de gastos.

Tercero. Precisar si el funcionario que pretenda reelegirse debe separarse de su encargo. ¿En qué etapa del proceso electoral? para evitar una posible desatención a los asuntos públicos que tengan encomendados y también para evitar que compiten condiciones de ventaja respecto de sus opositores.

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

Quinto.- Valor 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 en la discusión y, en su caso, la regulación se haga cargo de los plazos o de plazos suficientemente amplios para dar garantías a los partidos, a los candidatos, pero fundamentalmente a los ciudadanos.

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

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

1. 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, sería la autoridad jurisdiccional la que tendrá a su cargo determinar y ordenar al IFE la convocatoria a la segunda vuelta.

2. 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, cuando la diferencia entre el primero y el segundo lugar sea inferior al 1 por ciento de los votos, y a cuando los votos nulos superan la diferencia entre el primero y segundo lugar, dependiendo si se trata de los resultados de casi ya un cómputo total en el distrito.

Si bien esto ocurre en los consejos distritales del Instituto Federal Electoral, la apertura y recuentos requieren más tiempo. En ocasiones se trata de 2, 3 ó más días, con lo cual el plazo para la presentación de impugnaciones y resolución de las mismas se vería afectada; 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 mil 724 casillas provenientes de 149 distritos; esto representó el 11 por ciento de las 130 mil 477 casillas instaladas, lo cual implicó la apertura de 11 mil 721 paquetes electorales en las diligencias llevadas a cabo.

Con las últimas reformas y en las pasadas elecciones de diputados en el 2009, el IFE realizó recuentos en el 27 por ciento de las casillas instaladas, es decir, en 37 mil 632. En el Distrito 28, en Zumpango de Ocampo, Estado de México, se tardaron 2.9 días; 3 días en Tabasco; en Comalcalco, 2.8, y 6 en el Distrito Federal.

Por su parte, el tribunal recibió impugnaciones sobre la votación recibida en 7 mil 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, se trató de una sola elección, elección de diputados, y sin embargo hubo afectación en los tiempos con los que contaron las salas para resolver las impugnaciones.

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 casillas?

Se tiene que definir el impacto de la segunda vuelta en el régimen de coaliciones. Hasta ahora, son más partidos, 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 previo a 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 inclusive el tercero fuera muy cerrado; sería válida la segunda vuelta si la primera tiene vicios de nulidad.

El tema de representación política. Son conocidas las tensiones entre los principios de mayoría y de representación para integrar los órganos de gobierno. Sin embargo, envían a tutelares que los órganos de representación sean verdaderamente representativos.

Más que el número de diputados, senadores o los sistemas para traducir votos en curules, exclusivamente menciono 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. Cuota de género previsto en la Ley Reglamentaria, es insuficiente a la luz del diferencial que existe con el número de efectivo de mujeres que acceden a los cargos de representación.

Segundo. Para afinar la representación política es necesario expandir el universo potencial de votantes, el rezago queda de manifiesto. Pongo como ejemplo si consideramos que en 28 democracias del mundo no existe restricción alguna para que voten los presos, aún 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 10 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. Migrantes. Si bien es cierto que en 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 de gobierno, o bien, la eventualidad de ser votados; más allá de esas disyuntivas, se requiere felicitar el actual modelo de ejercicio de este derecho, a fin de que pueda ser precisamente materializado por un número mayor de migrantes.

En relación con el tema de 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 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 ellos 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. Las 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 electoral para dividir controversias en materia de participación ciudadana, como el referéndum, el plebiscito y otras formas de elección de representantes incluidos, sobre todo, en leyes orgánicas municipales.

Señoras y señores legisladores, agradezco la enorme oportunidad de poder participar en el inicio de estas mesas de discusión, sobre aspectos relevantes para la organización política en México. La discusión en torno a una reforma democrática, que inicia con un diálogo, tan amplio, ya 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 con el mejor ánimo, con pleno respeto a esta soberanía, para poder participar con su experiencia, a través de los precedentes de la resolución de los asuntos concretos, derivados de la aplicación de la norma.

Tengan la seguridad que 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.

Jorge Alcocer Villanueva

Datos curriculares: Estudió la licenciatura en Economía en la Universidad Nacional Autónoma de México, donde ha sido profesor de la Facultad de Economía. En el ámbito legislativo se desempeñó como diputado federal en la LIII legislatura del Congreso de la Unión. También trabajó en el Banco de México en el Departamento Internacional de Análisis Bursátil. Es autor del libro *El Voto de los Mexicanos en el Extranjero*. Director de la Revista *Voz y Voto*, desde 1993, ha ocupado el cargo de subsecretario de Desarrollo Político en la

Secretaría de Gobernación. Actualmente es director del Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo.

Me voy a referir en estos siguientes minutos a dos temas específicos, candidaturas independientes y segunda vuelta en elección presidencial, poniendo, quizá, primero unos antecedentes.

Durante tres décadas México ha vivido un largo ciclo de reformas, cuyos resultados positivos están a la vista. Hay quienes ahora critican 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 electoral siempre me ha resultado difícil de entender, no por falta de asideras mentales sino porque es más una diferencia retórica que el resultado del 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. Del ciclo de reformas, la del 77-78, a la que todos denominamos la reforma política., en realidad tuvo sólo 3 resultados fundamentales: la ampliación del sistema de partidos, la incorporación de estos 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 comparado, hubo posteriormente reformas de sentido político tan o más importantes que la de 77. 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 partidos en el reparto de las plurinominales y además estableció la primera cláusula de gobernabilidad. Además, aquella reforma fundó el primer Tribunal Electoral y creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, pues me parece que esas eran medida de cambio político.

La de 90, 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 del 93 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 dieron la estructura que hoy tiene.

La del 94 abrió paso a la autonomía del IFE. La del 96 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. La reforma del 96 fue una reforma de una amplitud que permitió transitar durante los siguientes 10 años.

La del 2005 reguló el voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Y hace 2 años aquí, en el Senado, fue diseñada y aprobada la más reciente reforma político electoral cuya importancia y efectos aún estamos aquilatando y seguimos discutiendo sus virtudes y también sus defectos.

Por eso, cuando escucho que ahora vamos a discutir una reforma política y leo que la iniciativa del Presidente Calderón con 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 no estamos, en realidad, discutiendo una nueva reforma electoral. O, bueno, pongámonos de acuerdo, una reforma político electoral. Pero no disociemos las dos esferas porque nos vamos a confundir.

Precisado lo anterior, manifiesto 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 aún inconexas, carentes de un diagnóstico certero y de una reflexión profunda sobre el sistema político electoral mexicano. Pero, además, la iniciativa presenta una abierta contradicción entre su explícito objetivo de contribuir a formar mayoría absoluta en el Congreso y sus propuestas específicas, en particular en dos temas: 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 a considerar para el análisis del tema. La primera y más importante es que no existe nación democrática en 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 raras y contadas excepciones. Si a la evidencia empírica atendemos, la postulación de candidatos por fuera de los partidos políticos no ha tenido incidencia alguna 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 comparado, es que en la mayoría de las naciones que permiten ese tipo de candidaturas las han regulado de tal forma que no pongan en riesgo al sistema electoral y a las instituciones de gobierno o de representación. 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 de esas candidaturas y evitar que proliferen candidatos de ese tipo por el riesgo inherente que significan para la democracia y el funcionamiento de las instituciones públicas.

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

Para no extenderme más sobre el tema, hago míos los argumentos y el análisis del maestro José Woldenberg en su artículo de la semana pasada en el Diario *Reforma*, en donde él señala con toda claridad que al final de cuentas las candidaturas independientes a lo que van a conducir, si es que a algo bueno conducen, es a la generación de estructuras protopartidistas. Al final de cuentas, si un candidato independiente quiere tener alguna posibilidad de competencia, pues 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 operan los partidos políticos. Por eso el maestro Woldenberg dice "llamémosle 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 esa fue la que eliminó el registro condicionado de partidos al resultado de las elecciones. Lo que Reyes Heróles había ideado en 1977. Eso se eliminó. Y nos fuimos al llamado registro definitivo, que primero en una contradicción en sus términos. Registro definitivo no hay para nadie. El que no tiene el 2 por ciento pierde el registro y san se acabó. Nos fuimos a un sistema de registro definitivo basado en la falsificación. Esa es la verdad. En poner a los pretensos partidos, a los que quieren hacer un partido, a realizar afiliaciones como pueden, a realizar asambleas como pueden, para que al final de cuentas tengamos un enorme problema para la sobrevivencia 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.

Y sin embargo la crítica intelectual y mediática se ha concentrado en la prohibición a las candidaturas independientes y no en discutir realmente qué sistema de partidos queremos en el Siglo XXI. Creo que si revisamos el tema del sistema de partidos y abrimos y oxigenamos el sistema de partidos, eso podría pasar, lo sugiero, por regresar a la figura creada por Jesús Reyes Heróles. Registro condicionado al resultado electoral sin andar 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 1 por ciento a un partido nuevo que quiera participar, pero que no sean afiliados y todo el *tramiterío* y esto de las asambleas, por qué no le pedimos eso y entonces quizá hagamos una conjunción virtuosa, nuevas organizaciones políticas actuando abiertamente como partidos y ciudadanos que no encuentran hoy representación y canales de participación en los partidos existentes, con opciones para participación política organizada.

Oxigenemos el sistema de partidos y entonces ampliaremos las posibilidades de participación de los ciudadanos. Y entonces tendremos también, por vez primera en México, porque no lo hemos tenido, libertad de organización política, libertad para crear nuevos partidos. Resolvamos el problema de financiamiento, quizá con un sistema como el de Costa Rica, que es un sistema 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. Pero 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 el maestro Mao, y que sean los electores los que 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, la segunda vuelta y el discurso de quienes favorecen la idea, parten de un diagnóstico equivocado. Y ese diagnóstico equivocado sería que un presidente de mayoría relativa es por definición débil y entre menor sea su porcentaje de votos, mayor será su debilidad. Sin embargo, 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 y también de su actitud, 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 confieren al titular de lo que todavía la Constitución sigue llamando el “Supremo Poder Ejecutivo de la Unión”.

Esa capacidad de operar, de ejercer sus facultades, es crucial para la experiencia mexicana, pues 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 aquellas naciones en las que 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 de esto. Pero también en donde se presenta un agrupamiento ideológico bipolar izquierda derecha, con matices a veces importantes como en el caso chileno, en 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, en donde desde 1988 tenemos un sistema de tres partidos competitivos, al mismo tiempo profundamente antagónicos 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 el Partido Nueva Alianza, que se alían con cualquiera de los tres grandes partidos o grandes 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 que eso es contra natura. Yo creo que en las coaliciones no hay nada contra natural, hay coaliciones y hay intereses.

Pero veamos también lo que hubiera pasado si tuviéramos segunda vuelta, y con esto ya voy a concluir, veamos dos escenarios. Si hubiéramos tenido segunda vuelta en México, en 2000, con segunda vuelta los finalistas habrían sido PAN y PRI, en ese orden de votación. En la segunda vuelta, ¿a quién habría apoyado el PRD y los otros partidos del bloque de izquierda? Lo dejo como pregunta.

En 2006, los finalistas habrían sido en la segunda vuelta el PAN y el PRD. Cabe la misma pregunta ¿a quién habría apoyado el PRI? 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 eso puede conducirnos a un nivel de confrontación, de polarización social verdaderamente complicado.

Imaginemos lo que habría pasado, yo no quisiera dejárselo como tarea a la Magistrada Alanís, pero imaginemos lo que habría pasado en el 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, PT, Convergencia, Verde, Partido Alianza y PSD; es decir, una coalición del tipo tucán: "Todos Unidos contra Acción Nacional". A ver qué hubiera hecho el Tribunal, a ver por dónde podría haber sorteado ese reto.

No hay que despertar al tigre, ése es el punto crucial.

Eso es lo que decía Reyes Heróles con visión en 76, 77: Abramos los cauces de la participación, no los cerremos. No le demos a México fórmulas que polaricen a la sociedad y la confronten.

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

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

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

Jorge Castañeda Gutman

Datos curriculares: Es licenciado en Economía por la Universidad de Princeton; doctor en Historia Económica por la Universidad de la Sorbona de París; es profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; también ha impartido cátedra en la Universidad de Nueva York, Estados Unidos y la Universidad de Cambridge, Inglaterra. La primera institución lo nombró profesor global distinguido; es autor de más de una docena de libros, como *La Utopía Desarmada* y *La Herencia, Arqueología de la Sucesión Presidencial en México*, además es editorialista frecuente en los diarios *Reforma*, *El País*, *Los Ángeles Times*, y en la revista *Newsweek*. Ocupó el cargo de Secretario de Relaciones Exteriores de 2000 a 2003.

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

Hay tres países que me parece que son pertinentes, que quisiera reseñar. Los casos de Colombia, de Chile y de Francia, Colombia y Chile. Hay tres temas que me parecen pertinentes: Uno, los requisitos para que haya una candidatura independiente, presidencial, estatal o local; dos, el tema del financiamiento; tres, el tema del acceso a medios. En los tres casos hay semejanzas y algunas diferencias. En el caso de Chile y Colombia se requiere un número de firmas de ciudadanos; en el caso de Francia, se requiere un número de funcionarios electos. En los tres casos estamos hablando de un número muy pequeño. En el caso de 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 el caso de 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 fue, como ustedes saben, electo presidente, luego fue reelecto presidente y sigue siendo presidente; en el caso de esa candidatura él 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, la del alcalde de Medellín, Sergio Fajardo, y la ex ministra de Defensa, Martha Lucía Ramírez, en los dos casos han presentado más firmas de las necesarias, pero un mínimo son 50 mil.

En el caso de Chile, con ese número, de la misma manera el ex diputado Marco Enríquez Ominami que como saben ustedes, obtuvo el 20 por ciento del voto; muchos chilenos, partidarios de la concertación consideran que el triunfo de Sebastián Piñera se debió justamente a la candidatura independiente de Marco Enriquez Ominami, es decir, también surtió cierto efecto en el resultado, en las instituciones, en los partidos, etc.; en ese caso obtuvo también más firmas.

Es decir, hay tres posibilidades en tres países. Creo que es bastante independiente cuál es mejor, pero en los tres casos es muy sencillo obtener las firmas. José Bové, que fue candidato independiente a la presidencia francesa, en 2007, con el presidente Sarkozy también obtuvo muy fácilmente el número de firmas necesario para ser candidato independiente en el 2007, en Francia, firmas ahí de funcionarios electos.

En lo que se refiere al financiamiento, en los tres casos hay financiamiento público para los candidatos independientes. En el caso de Colombia se ven obligados a depositar lo que ellos llaman una póliza, nosotros lo llamaríamos una fianza, que sólo recuperarán si obtienen más del cinco por ciento del voto, y de la misma manera obtienen financiamiento público de acuerdo con el número de votos que obtengan.

Si obtienen más del cinco, se les devuelve el dinero que gastaron, y si obtienen más del cinco, se les devuelve un peso equis por cada candidatos independientes en Colombia, al grado que fue objeto de gran controversia el financiamiento público y privado, que también está permitido, del candidato Álvaro Uribe en el 2002. Fue objeto de controversia el monto y también el origen del financiamiento privado, al grado que hubo una disputa muy seria sobre si había habido financiamiento procedente del narcotráfico en su campaña; financiamiento que todavía está en discusión, que se mantiene hasta la fecha, y que por cierto se repitió un caso interesante en el 2006, cuando ya no fue candidato independiente, y fue también 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 el caso de Chile hay financiamiento público y privado, aunque se pueden obtener recursos y se devuelven los recursos después de la elección obteniendo un mínimo de votos; no se puede comprar tiempo en la televisión, sí en los periódicos, planas, espacio, y en la radio.

En cuanto al tema del acceso a medios, hay distintas especificaciones para cada país. En el caso de Francia, el candidato independiente obtiene el mismo tiempo que obtienen los demás candidatos. El tiempo oficial se divide en partes iguales por los candidatos que sean, esto por supuesto en la primera vuelta; en la segunda vuelta, por definición; sólo están presentes los dos candidatos de primero y segundo lugar de la primera vuelta.

En el caso de Francia entonces es totalmente paritario el acceso a los medios para los candidatos independientes, como para los demás.

En el caso de 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, si suponemos que en la elección de Michelle Bachelet, el tercer partido, que creo que fue el Humanista y el Partido Comunista, en una alianza, creo que obtuvieron siete por ciento en aquella ocasión.

Marco Enriquez Ominami en esta ocasión hubiera obtenido de tiempo, en la llamada franja chilena, cada noche, el total del siete por ciento del tiempo, porque era el único candidato independiente, y le tocaba lo que obtuvo el candidato, el último lugar hace cuatro años, siete por ciento; de haber habido dos candidatos independientes, le hubiera tocado la mitad del siete por ciento de tiempo.

Asimismo en los otros casos, en el caso de Colombia, se asigna el tiempo en función de la compra que puede hacer el candidato; en Colombia sí se puede comprar tiempo, y también se asigna el tiempo público que se da 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. Los tres temas que hay que resolver son requisitos, financiamiento, acceso a medios; en los tres casos hay soluciones muy conocidas, muy evidentes, muy funcionales; habría que ver cuáles son mejores para México, qué combinación de las tres es mejor, pero esto 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.

José Antonio Crespo Mendoza.

Datos curriculares: Es licenciado en Relaciones Internacionales por El Colegio de México, y doctor en Historia por la Universidad Iberoamericana. Actualmente es investigador del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), donde es catedrático y forma parte de la División de Estudios Políticos. Es

miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel dos; sus investigaciones sociales se centran en temas como transparencia y rendición de cuentas, partidos políticos, sistemas electorales, fraude y reforma electoral. Reconocido analista político, participante de mesas de debate político en televisión y radio, principalmente en el programa Primer Plano de Canal Once. Es analista político del periódico *Excelsior*.

Una de las intenciones planteadas por la iniciativa presentada por el Ejecutivo federal al Senado es la de buscar una mayoría gobernante o aproximarse a una mayoría gobernante en el Congreso, lo dice específicamente, y yo estoy de acuerdo con esa intención; yo no estoy de acuerdo con quienes piensan que el buscar una mayoría gobernante implica dar pasos atrás de lo que venimos o, peor aún, regresar a lo que teníamos cuando había un partido hegemónico.

¿Por qué? Porque creo que en la gama de distribución del poder, los pueblos van en un sentido de extrema concentración de poder, que eso era lo implicaba un partido hegemónico con mayorías calificadas en ambas cámaras; y en el otro extremo están la dispersión del poder que dificulta la toma de decisiones, que eventualmente puede incluso implicar riesgos de estabilidad, y los gobiernos divididos, que tenemos desde 1997 se aproximan a lo segundo.

Existe un punto de equilibrio que es gobiernos unificados con mayorías, o aproximación a una mayoría en el Congreso por parte del partido que tiene el Ejecutivo, sin que eso sea necesariamente antidemocrático; no se está hablando de regresar a las mayorías calificadas, que de todas maneras se requeriría para cambiar la Constitución con dos o más partidos, pero por lo menos ya por ley ningún partido puede tener mayoría calificada en México; que haya un gobierno unificado o cercano a un gobierno unificado, es decir, mayoría absoluta no lo veo como autoritario, en tal caso tendríamos que decir que la mayoría de los países que tienen sistemas parlamentarios caerían a la categoría de autoritario o los sistemas presidencialistas que tienen eventualmente gobiernos unificados caerían en la categoría de autoritario, y no creo que podamos decir eso de la gran mayoría de países europeos o de Estados Unidos, actualmente.

Entonces, sí creo que tomar algunas medidas que favorezcan esto, al menos que se esté en la postura de que conviene tener gobiernos divididos para tener más acotado al presidente para tener un mayor contrapeso, pero creo que eso puede generar problemas de toma de decisiones y de la agilidad y la fluidez que se requiere en el propio proceso legislativo; entonces, podríamos decir que no es conveniente tomar medidas que nos lleven a aproximarnos a una mayoría gobernante, no forzosamente, no eliminando, por ejemplo, a los diputados de representación proporcional de tajo. En la segunda vuelta tiendo a coincidir básicamente con lo que ha planteado aquí Jorge Alcocer, pero tampoco creo que la segunda vuelta, como se ha argumentado, lleva automáticamente, ni sea uno de sus efectos vistos en el resto del mundo, que lleve a un bipartidismo; el único país propiamente bipartidista de este continente que es Estados Unidos, no tiene segunda vuelta, y los que sí la tienen no son bipartidistas, se pueden formar coaliciones, uno de derecho y de izquierda, pero no son bipartidistas.

Sin embargo, sí coincido en lo fundamental en lo que ha dicho Alcocer sobre segunda vuelta. Creo que no aporta significativamente a una legitimación del presidente, que ya hemos visto aquí también con las encuestas de popularidad, donde los presidentes pueden tener 60 ó 70 por ciento de popularidad, y eso no se traduce en una mayor presencia en el Congreso o de mayor capacidad, digamos, de lograr acuerdos con él, con el resto de los partidos para sacar adelante reformas; creo que eso pasa también

con una mayor legitimidad de llevar a una segunda vuelta, 50 por ciento más uno, pues sí, porque no se traduce en nada.

Lo que sí creo que pueda ayudar a una coalición gobernante o un partido que tiene el Ejecutivo y pueda aproximarse a una mayoría absoluta, es desfazar la elección presidencial respecto de la legislativa, que incluso le dan la oportunidad a los electores de decidir si quiere apoyar al Presidente, ya sabiendo quién es, o quiere oponerse a él a través de alguno de los otros partidos que no hayan ganado la presidencia.

Creo que eso se debe reflexionar, si las complicaciones de convocar dos veces en un periodo pequeño a los ciudadanos, a votar primero por presidente, y seis semanas o un mes después a votar por legislativo, hagan que valga la pena, en virtud de darle al ciudadano la posibilidad de apoyar al Presidente en el Congreso o apoyar a alguno de los partidos que no ganaron la presidencia; pero creo que sí se puede generar el efecto de arrastre de que algunos ciudadanos digan, vamos a apoyar a quien ganó la presidencia, y en esa medida acercar al partido que tiene el Ejecutivo a una mayoría absoluta en el Congreso, acercarlo, no hay garantías con estas fórmulas propuestas, pero se puede aproximar.

Ahora, el planteamiento que yo hago es, si de veras se quiere eso, entonces habría que pensar o reflexionar sobre si vale la pena mantener las elecciones intermedias, porque no veo cuál sea la ventaja que tenemos actualmente de tener elecciones para la Cámara baja intermedia y, en cambio, si el efecto que ya hemos visto desde 97, es que el partido que tiene el Ejecutivo, el partido gobernante, tiende a perder presencia en la Cámara baja, y no sé si eso sea algo positivo o deseable; habrá quien defienda que sí, pero yo reflexionaría, si de veras se quiere buscar mayorías gobernantes, pues entonces, la elección intermedia parte por dos, y entonces, la ventaja que se pudo haber ganado en la elección presidencial, en ese sentido, se perderá seguramente, o la tendencia es a perderse en la elección intermedia.

Yo pregunto por qué no mejor igualar u homologar el mandato de los diputados al de los senadores. Tampoco veo una razón de fuerza para decir que los diputados deben tener un mandato a la mitad de los senadores, son representaciones distintas, unos representan a los estados, otros a la población, pero por qué no todos en la misma, junto con la presidencia, con el desfase de un mes o de seis semanas, pero durante todo el mandato para que si se logró la aproximación a una coalición, a un gobierno mayoritario, pues se mantenga durante todo el periodo. Lo dejo como una reflexión que no está en la iniciativa, pero que creo que podría ser, más bien, positiva esa propuesta.

Y finalmente, diría yo, en materia de las candidaturas independientes, es una figura que yo he respaldado desde hace mucho tiempo, mantengo ese respaldo. Creo que, si bien es cierto que no cambia, como ha dicho Alcocer, radicalmente el funcionamiento del Congreso, que en la mayoría de los países que tienen esta figura, que son la mayoría de los que son democráticos, llegan un número pequeño en realidad de legisladores: 10, 15 legisladores en cada una de las cámaras, de candidatos independientes, tampoco hace daño; de alguna manera da la posibilidad de los ciudadanos, tanto de que pudieran, sin pasar por los partidos, postularse para un cargo legislativo; en este caso yo estoy hablando del legislativo, y de los ciudadanos a votar por algunos candidatos independientes.

Desde luego, los riesgos que se ven en términos de multiplicación de candidatos independientes, dependería de cómo se legisle, cómo se reglamente, para buscar un equilibrio de efectividad, acceso a los medios, financiamiento. Ya Jorge Castañeda nos ha dado varios ejemplos de que sí se puede hacer eso, buscando que efectivamente

tampoco se multipliquen el infinito las candidaturas independientes por alguna posible ventaja que pudieran obtener quienes se postularan por esa vía sin posibilidades reales de ganar. Creo que ahí se puede hacer un equilibrio.

En donde tengo cierta reserva es en la candidatura independiente para Ejecutivo estatal y federal, aunque las probabilidades no son muy grandes, pero eventualmente un candidato independiente pudiera llegar a gobernador o a la Presidencia de la República. En la discusión que hay en la academia y en ámbitos políticos sobre las posibles ventajas entre un sistema parlamentario y frente a uno presidencialista, es que en el parlamentario las probabilidades de que llegue alguien improvisado sin trayectoria política, son muy bajas.

Normalmente, el Jefe de Gobierno en un sistema parlamentario es votado por la mayoría de los legisladores y no van a nombrar a alguien que acaba de llegar. Incluso, algún candidato independiente que logre una curul, difícilmente será Jefe de Gobierno, más bien es alguien ya con mucha experiencia, ya aprobado por quien será o quien resulte ser del partido mayoritario y que pueda convocar a una coalición gobernante, pero generalmente es alguien con trayectoria y experiencia política, y respaldo de algún partido o coalición de partidos mayoritaria, o por lo menos de mayoría relativa.

Con la figura de candidato independiente a la Presidencia el riesgo es:

Primero. Que sea alguien sin experiencia, que eso ocurre de todas maneras en un sistema presidencial, pero con esta figura las probabilidades de que llegue alguien sin experiencia, y más o menos improvisado, crecen.

Segundo. Por definición, que no va a tener ningún respaldo en el Congreso, ni siquiera si hubiera candidatos independientes que lleguen a diputados y senadores, pues no necesariamente comulgan con lo que haya propuesto el candidato independiente para la Presidencia. Ahí sí veo riesgos de que se incrementa la probabilidad de alguien que llegue improvisado, pero también de conflictos entre poderes, entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo que, además, aunado a un mandato fijo, como tenemos en el sistema presidencial, sin las posibilidades de resolver ese conflicto entre poderes como el sistema parlamentario a través del voto de censura o de disolución del Congreso, se queda ahí durante 4, 5 o 6 años un conflicto que a lo mejor es irresoluble entre un jefe del Ejecutivo que no tiene respaldo en el Congreso.

Y además sabemos que la tendencia de los partidos en México es oponerse, a veces de manera sistemática, y a veces sin mucho argumentos de por medio, a quien está en la Presidencia, si no es de su propio partido.

Entonces, creo que ahí sí habría un riesgo que puede exacerbar problemas de confrontación entre poderes, que eventualmente hemos visto también.

Estoy de acuerdo con Castañeda, hay que parecernos lo más posibles al mundo democrático; también hay que aprender de las experiencias de otros países cuando hay figuras que resultan mal o que son riesgosas o que pueden generar este tipo de problemas, como la candidatura independiente a nivel de Ejecutivo, estatal o federal. Con los alcaldes y delegados también tendría yo reservas, pero por diferentes razones; pero en todo caso, las que más me preocuparían serían para gobernador y para Presidente de la República.

Senador Arturo Núñez Jiménez: Sólo diría dos cosas: Los científicos sociales dicen: "Que el análisis comparado es a las ciencias sociales lo que laboratorio a las ciencias naturales", y por eso este seminario también incluye el conocimiento de lo que ocurre

en otros países y tiene el auspicio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

SEGUNDA MESA: REFORMA DEL PODER LEGISLATIVO, REELECCIÓN INMEDIATA, FÓRMULAS DE ACCESO, NÚMERO DE INTEGRANTES

Moderador Sen. Jesús Murillo Karam

María Amparo Casar Pérez

Datos curriculares: Es licenciada en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como maestra y doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad de Cambridge; catedrática investigadora del Departamento de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económica. Es integrante del comité editorial de la Revista *Nexos*, desde 1995; a partir de 2003, pertenece al comité editorial del Fondo de Cultura Económica. Ha sido coordinadora docente del Departamento de Estudios Políticos del CIDE; investigadora en el Programa de Estudios de América del Norte en el Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales. Es asesora externa en materia política en la coordinación de asesores del Departamento del Distrito Federal. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 3. Fue consejera en la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos, el CENCA, y en la Ley para la Reforma del Estado, en 2007.

Miguel Ángel Granados Chapa

Es licenciado en derecho y en periodismo por la Universidad Nacional Autónoma de México; es doctor en Historia por la Universidad Iberoamericana. Tiene más de 30 años de trayectoria, en la que ha sido merecedor de innumerables reconocimientos, entre los cuales destacan el Premio Nacional de Periodismo y la Medalla Belisario Domínguez del Senado de la República. Ha sido consejero ciudadano en el Consejo General del Instituto Federal Electoral. Figura de constante presencia en los medios de comunicación, ha colaborado en los diarios *Excélsior*, *El Universal*, *unomásuno*, *La Jornada*, *El Financiero* y *Reforma*. Fue presidente de la junta de gobierno del Colegio Madrid, y es un periodista al que todos leemos y con contundencia y constancia.

José Woldenberg Karakoski

Es licenciado en Sociología y maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México; es profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales; presidente del Instituto de Estudios para la Transición Democrática, de 1989 a 1994. Miembro del comité editorial de la revista *Nexos*; consejero ciudadano del Consejo General del IFE, de 1994 a 1996; designado por la Cámara de Diputados consejero presidente del Consejo General del mismo Instituto, cargo que desempeñó del 31 de octubre de 1996 al 31 de octubre de 2003. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Ha sido colaborador en los periódicos *unomásuno*, *La Jornada* y, actualmente, de *Reforma*, así como de los semanarios *Punto* y *Etcétera* y la revista *Nexos*. Entre sus obras se encuentra *Los Partidos Políticos y las Elecciones de los Estados Unidos Mexicanos*, y *El Cambio Democrático y la Educación Cívica en México*.

Dra. María 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 tienen representación en el Congreso a lo largo de las últimas cuatro legislaturas, considero que hay muy pocas de estas iniciativas de reforma a las que habría que oponerse, ya sea porque sean más sus efectos negativos que los positivos, ya sea porque atenten, digamos, al grado de democracia 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— que están llamados a resolver, e incluso que 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 al interior del mismo, y entre éste y el Poder Ejecutivo; propósitos todos ellos que comparto plenamente, que insisto, fueron planteados por todos los partidos con representación en el Congreso.

Tercero. Hay algo que me parece muy difícil de entender. El conjunto de iniciativas que presentó el Ejecutivo federal ha sido cuestionado y, en algunos casos, incluso descalificada, ya sea por partidos o por legisladores en lo individual y, sin embargo, si hago una revisión —cosa que hice— de las iniciativas del Congreso desde 1997, fecha en la 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, insisto, 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; 3 sobre trámite legislativo preferente; otras tantas de los partidos en materia de candidaturas independientes, de iniciativa ciudadana y de segunda vuelta. Éstas han sido planteadas por el PRI, PAN, Partido Verde, PRD. Entonces, es sorprendente que hayan sido recibidas de la manera que han sido recibidas.

Dicho esto, paso a presentar algunas ideas alrededor de las propuestas, no las del Ejecutivo, sino las que nos convocan a esta mesa.

En materia de reelección, que es el primer tema de esta mesa, no quiero repetir los argumentos en favor de la reelección, porque todos los presentes las 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 que son iguales.

Lo que sorprende ahora que se reaviva la discusión es que surjan voces de los mismos partidos o de las mismas corrientes que abanderaban la idea, oponiéndose; unos bajo el argumento de que los políticos son corruptos y no hay que dejarles más tiempo y más espacio para esas corruptelas; otros, aduciendo a la captura de legisladores o de presidentes municipales por el crimen organizado; otros más porque

la reelección los haría presa de intereses privados o daría mayor poder a los gobernadores, produciendo cacicazgos e, incluso, porque rompa con una tradición muy mexicana.

Todo ello, en efecto, puede ocurrir; incluso, me parece que algunas de ellas ocurren aún sin reelección, y que hablan de la calidad de la democracia y de la profunda desconfianza que priva entre los políticos y de los ciudadanos hacia los políticos. Pero lo que no es admisible es que en lugar de buscar la manera de evitar o de resolver o de sancionar estas ilegalidades, se conviertan en un impedimento para la reelección.

Esos problemas deben solucionarse con los instrumentos correspondientes, no a través de la no reelección, me refiero a través de instrumentos como el combate a la impunidad, la ofensiva contra los privilegios, con la regulación del cabildeo, la vigilancia y rendición de cuentas, la mejor formación de nuestros políticos, pero no con la ausencia de reelección. Otra cosa distinta es que la reelección sea la panacea, pues 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 de tiempo y, sobre todo, de otras reformas, como la creación de cuerpos apartidistas para el Congreso, de una mejor organización interna de este cuerpo, de incentivos para los legisladores para que apuren sus trabajos y de instrumentos de control de ambos poderes.

Tampoco sirve la reelección a los propósitos de formar mayorías, si alguien busca ese propósito, de mejorar sustantivamente la posibilidad de acuerdos entre los poderes o incrementar la gobernabilidad. Con todo, es un instrumento que tiene más ventajas que desventajas, que va en el camino correcto. De hecho, yo sé que esto es una herejía, pero partiendo del principio de que los derechos políticos deben de ser los más extensos posibles, mi posición es que no solamente la adoptaría, sino la extendería. Si la reelección tiene las ventajas de las que hablan todas las exposiciones de motivos de cuando menos seis de los partidos políticos con representación en el Congreso, yo la haría extensiva al ejecutivo federal y local.

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 fortalecer el del gobernador y el del presidente. Al igual que los legisladores, deberíamos apreciar la virtud de la experiencia, la profesionalización y el *expertise* si hay un buen desempeño.

Lo mismo diría, por cierto, respecto a los legisladores plurinominales. Algunas de las iniciativas de reelección los excluyen de manera absurda. La ley no distingue entre derechos y obligaciones de los legisladores en función de la vía por la que acceden; excluirlos sería tanto como decir que en los sistemas de representación proporcional, por ejemplo España, no debería haber reelección. Es un absurdo.

En cuanto a fórmulas de acceso, está claro que México ha optado por un sistema mixto, que puede mejorarse sin duda, pero que sus problemas han resultado ser 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 se sigan de manera regular.

Primero. Claridad de que lo que tenemos no funciona y por qué no funciona.
Segundo. 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 que se está buscando 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 para los que detentan cargos de elección popular de que hagan promoción electoral.

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

Tercer tema. Traducción de votos en asientos. Como en casi todo, hay mejores y peores sistemas. México tiene un sistema de proporcionalidad, desde mi punto de vista, aceptable. Si lo comparo con un país que tiene el sistema de mayoría y en donde una fuerza política, como en Inglaterra, como en la Gran Bretaña, puede obtener arriba del 25% de los votos, y tan sólo el 3% de los asientos, pues 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 case perfectamente la proporción de votos con la proporción de curules que ocupa 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 lo importante es la mayor proporcionalidad, podemos ir entonces a un sistema de representación proporcional pura, o adoptemos un sistema en el que no se acepte el 8% de sobrerrepresentación del nuestro. Si queremos mayorías, entonces vamos a un sistema de mayoría relativa. Si no queremos ninguna de las dos cosas, entonces dejemos en paz una norma que funciona.

En cuanto al tema del número de curules, hay propuestas de prácticamente todos los partidos. La política comparada muestra una variedad de experiencias. Hay congresos proporcionalmente más pequeños que el nuestro: Brasil, Estados Unidos, y otros mucho más grandes como el de Italia o Gran Bretaña, y lo que he podido estudiar del desempeño de sus congresos poco tiene que ver con su tamaño. 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. Al respecto, la casa encuestadora Parametría titula su último reporte así: "reducción de legisladores, aprobación desinformada". La gran mayoría de los mexicanos, más del 80%, 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 es ¿por qué quieren los partidos o algunos de ellos hacer caso a una demanda que no tiene ni pies ni cabeza, tal y como está planteada? porque deriva, precisamente, de la ignorancia: 80% no saben cuántos legisladores hay en nuestras cámaras. Y segundo, más grave todavía, por qué vestirla de argumentos que no tienen sustento. Decir que el congreso trabajaría mejor en un cuerpo de menor tamaño, me parece que es no conocer el a b c del trabajo parlamentario, pues la mayor parte de ese trabajo parlamentario, 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 de integración y las formas de integración.

Tercero. No responden 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 si la decisión es quedarse en un sistema mixto, qué parte reducimos. Hay propuestas de 60-40; hay otras de 25-75%. 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, el problema de obligar a la redistribución, que es un problema político de gran importancia y de difícil acuerdo.

Me parece que las reformas, salvo la de la reelección, que tiene consecuencias más profundas, 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 escuchado grandes críticas a ésta, y me parece que los reclamos, producto de la cerrada elección del 2006, corren por otras vías y responden a otras razones. La pregunta es, entonces, por qué reformar esta parte del sistema político que funciona relativamente bien, y por qué no enfocar los esfuerzos en esas otras reformas que podrían mejorar el desempeño, sin sacrificar representatividad.

Ahora, si de revisar la normatividad en relación a las formas de acceso al poder se refiere, el foco de atención debería de ser otro y centrarse en corregir los errores y omisiones de la reforma electoral del 2007.

Termino de la misma manera que planteo una postura de inicio y plantear una de salida. 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 una parte, en la constitución de una clase política, de una coalición gobernante, que se resuelva a legislar para la prosperidad. Y por la otra, el instituir 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 el año 2012 o 2015, eleve el PIB per cápita de 8 mil a 12 mil dólares; el crecimiento de 2 a 5; el gasto en inversión de investigación y desarrollo del .39 al 2 por ciento; que disminuyan los índices de desigualdad, etcétera.

Con franqueza, no creo que la reforma política sea la madre de todas las reformas, y que sin ella, el resto de las reformas estén condenadas al fracaso. Y no lo creo porque podemos diseñar un mejor o peor equilibrio de poderes, pero la colaboración al interior del Congreso, entre legisladores, entre ellos y el Ejecutivo no pueden decretarse; se construye en la práctica política.

Una cita de Montesquieu: “cuando se quieren alterar las costumbres y las maneras, no cabe hacerlo por medio de las leyes”.

Miguel Angel Granados Chapa:

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 las 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 estos, los senadores, por una sola vez, para que permanezcan, si el voto ciudadano así lo determina, hasta 12 años al hilo en el Poder Legislativo.

Dice la iniciativa presidencial, en lo que suponemos es un diagnóstico de la actual situación al respecto, que la prohibición de reelegir a los legisladores —prohibición que por otra parte 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 del Congreso, 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 realistamente, la convocatoria a este foro.

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 legisladores de acumular 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 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 para aprovechar a plenitud la acumulación de conocimientos y experiencias de los legisladores sucesivamente reelectos; no hay razón para limitar su presencia a 12 años.

En congruencia con el propósito deseado, no debería acotarse 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 le permitirá incrementar su conocimiento de las materias sobre las que legislan, amén de también 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 aún por el propio titular de ese poder, de “ejemplar” y hasta “patriótico”. Y fue posible, no obstante que los responsables de los dictámenes de Ley de Ingreso y de Presupuesto de Egresos, los diputados Mario Becerra y Luis Videgaray, que presiden las comisiones de Hacienda y de Presupuesto, son diputados primerizos, 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 Efigenia 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, necesarias 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 la Mesa, en cada momento, en cada trámite que debe realizarse.

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, con esta elección constitutiva la llama, se fortalece la capacidad de la ciudadanía para evaluar el trabajo de sus representantes. Es el 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 solo 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 se debe a su impulso esta modificación constitucional.

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, tapone 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, 2 años en el caso de los diputados, 4 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 a 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 quizás 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 2 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 habría que disminuir el número de los 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 y que muestra que cuatro de cada 5 mexicanos apoyarían este cambio. La doctora Casar nos acaba de añadir un dato a este punto de una encuesta recientísima que nos dice que 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 nos llevaría el tema 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 primeros 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 a 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 Poder Judicial. 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 iniciativa presidencial plantea reducir a 400 los integrantes de la Cámara de Diputados para mantener la misma relación entre diputados de mayoría y diputados de representación proporcional. La reducción propuesta, primera en la larga historia parlamentaria de nuestro país —siempre ha crecido el número de diputados por iniciativas legislativas; es la primera vez que se propone el camino de regreso, el camino a la inversa— tiene un efecto nocivo ya señalado por la doctora Casar en su ponencia, de reducir la representatividad de los legisladores, 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 en 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, 100 millones de ciudadanos, entre 300 distritos, ofrece una representación de 333 mil ciudadanos por cada distrito, por cada diputado. Un diputado representa hoy alrededor de 333 mil ciudadanos.

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 per cápita para cada uno de los ciudadanos.

Concluyo diciendo que la reforma que se discute de este foro es una reforma indispensable. Pero en acuerdo, la cito una vez más, con la doctora Casar, esta reforma 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 le 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.

José Woldenberg

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

1. Reducir el 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 con ello 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 10 o con 20, 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 los que dialogan, se pelean, negocian y pactan. Y 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 es más relevante el número y las relaciones políticas entre los grupos parlamentarios.

Pero el argumento más popular es otro: las cámaras serán más baratas. Y ahora sí ni hablar, si son menos costará menos.

Y la galería es muy probable que aplauda 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 se deja una correlación idéntica en la propuesta presidencial 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 sub representación, 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 los diputados plurinominales son de segunda, que no representan a la ciudadanía sino a los partidos; que fueron buenos en el pasado, pero que hoy 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 en efecto 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 que tiende a la sobre y sub representación de las diferentes opciones políticas, y 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 la fórmula de representación proporcional traduce de mucha mejor manera los votos en escaños y 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 juegan esa importante función, sino un método consistente para evitar, repito, fuertes distorsiones en la representación.

Si sólo existieran los diputados uninominales, un partido con 40 por ciento de los votos, bien podría tener 65 o 70 por ciento de los asientos en la Cámara.

Nueva integración del Senado. Ahora bien, en el Senado, creo, la supresión de los plurinominales sí parece racional, permítanme un recordatorio. Durante largas décadas, el Senado de la República se mantuvo inmune a los vientos del pluralismo. Cuando en 1977 se rediseñó la fórmula y la 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 77 y 97, funcionó como una válvula de seguridad 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, que era un ancla para el Presidente.

El método de elegir sólo dos senadores por estado, que era para el ganador, arrojaba fuertes desviaciones de sobre y sub representación. En las elecciones de 1988, el PRI, con el 50.85 por ciento de los votos, obtuvo 60 de los 64 senadores; es decir, el 93.75 por ciento. Con la reforma de 1986, la apertura del Senado pareció aun 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 mitades, y ya se sabe que hablando de individuos uno es indivisible, de tal suerte que todo era para el ganador.

La reforma de 1993 estableció que el Senado se integraría de cuatro legisladores por entidad, y que 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 97, la fórmula del 93 jamás se aplicó completa.

No fue sino hasta después de la reforma de 96 que se empleó por primera vez en el año 2000 cuando el Senado pudo expresar de mejor manera la pluralidad política que tiñe al país. Consiste en elegir tres senadores por entidad, dos para la mayoría, uno para la minoría, y 32 a través de listas plurinominales nacionales. Al final de la actual legislatura habrán sido 12 años sin que ningún partido tenga mayoría absoluta.

Pero la fórmula no dejó nunca de tener un cierto grado de artificialidad; es eficaz para introducir al 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, no importando su tamaño, población, 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 permiten, 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. Dos, el ciudadano votará por una de las fórmulas, no por la lista del partido. Tres, los votos de las tres fórmulas de cada partido se sumarán. Cuatro, 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. Cinco, si restara por asignarse uno o dos curules, se le daría a él o 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 anterior. La vigente otorga dos senadores al partido ganador y uno a la primera minoría, no importa 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 demandan.

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, 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 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 los que optarían por una de las tres fórmulas que presenta cada partido.

Digamos que el partido equis postula a Hugo, o Paco y a Luis, cada uno de ellos pedirá el voto para sí mismo, y el ciudadano tendrá la posibilidad de optar; esa 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 política 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, estatutos y un programa de acción, y probar que se tiene el 0.26 por ciento de afiliados en relación al padrón, los cuales tiene que comparecer en por lo menos 20 asambleas estatales o 200 distritales, las primeras con un mínimo de tres mil afiliados y la segunda con 300, es decir, existe una puerta de entrada para nuevas opciones. Esa puerta se abriría cada tres años, pero la reforma del 2007 estableció que ahora se abrirá cada seis; fue un error, ya que para cada nueva elección federal debe existir la posibilidad de registrar nuevos partidos. El refrendo 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 que se construyó con recursos públicos no acabe en manos privadas.

Durante un largo periodo ese mecanismo de refrendo 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 que tenían que generar un nuevo emblema; nadie podía saber cuántos votos aportaba a la coalición cada uno de los partidos, ello obligaba a que los mismos 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.

Sin embargo, eso se corrigió en la reforma de 2007, y hoy la ley admite las coaliciones pero cada uno de los coaligados aparece 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 desde esa perspectiva ha funcionado; por esa vía perdieron sus registros organizaciones tan diferentes, como el PPS, el PARM, el Partido del Frente Cardenista, el PDM, el PCM, el PCD. Pero también con esa fórmula se logró algo muy importante: 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 plural, que intentaba representar a una sociedad compleja, diversificada, masiva y contradictoria, y eso no es poca cosa.

Hoy, retomando el malestar que se expande en relación a la política y los partidos, el Presidente propone incrementar del 2 al 4 por ciento de los votos el requisito para refrendar el registro. Se explota 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 aplaudan 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, pero la ley no puede garantizar la calidad de esa participación, la ley 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, y eso es lo que se estaría erosionando de prosperar la iniciativa.

Pero además, de avanzar el nuevo diseño, no resolverá lo fundamental, dado que lo más probable es que de todas formas refrenden su registro cuatro o cinco partidos, con tres fundamentales fuertemente implantados y la creación de mayorías congresuales seguirá siendo más producto de las negociaciones de los resultados electorales, porque difícilmente algún partido logrará en el futuro inmediato más del 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. 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 competencias hubiese sido impensable, pero hoy lo que se estaría abriendo es la posibilidad de reelección en los casos en los que los candidatos cuenten con el apoyo de sus representados; si bien se han sobrevenido las derivaciones virtuosas de esa posibilidad, tendrán, 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 de legisladores con un alto grado de profesionalización.

La 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 cuenta con más aversiones que adhesiones, esa fórmula resulta una buena receta. Pero además, hoy 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 indeseable.

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

Sesión de réplica y debate

Miguel Angel Granados Chapa

Más que expresar un desacuerdo con las participaciones de María Amparo Casar y José Woldenberg, aprovecho estos cinco minutos adicionales 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 el 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 un mecanismo o en una parte del mecanismo que conduce a otra porción de la reforma propuesta el 15 de diciembre, se trata de las candidaturas independientes. El ejecutivo le asigna un papel que resultaría inequitativo respecto de las candidaturas independientes, 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; las candidaturas independientes se registrarán como una sola fórmula de candidatos; luego, cuando los candidatos independientes obtengan al menos el porcentaje al que se refiere el párrafo anterior, el 25 por ciento, tendrán derecho a una sola senaduría con independencia de la votación total que hubiesen obtenido.

Esta disminución de las condiciones o esta inequidad respecto de los independientes nace, me parece de carácter artificioso, más de relaciones públicas, haber incluido en este paquete de reformas las candidaturas independientes. 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 las candidaturas independientes lo sean de partidos que, como ha escrito José Woldenberg, omiten decir su nombre. Las candidaturas independientes 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; son candidaturas de partidos disfrazados o de partidos 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 este tema 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 tratar a las candidaturas independientes y les ofrece un trato desconsiderado que haría nula la participación de las candidaturas independientes, por lo menos en el ámbito de la elección senatorial. Es lo único que querría agregar.

José Woldenberg

En efecto 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 yo no estoy en contra de las candidaturas independientes, 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, los cargos legislativos; es la manera que se ha inventado para que los congresos puedan ser 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 estos acabaran siendo partidos políticos. Pueden ser partidos políticos coyunturales o establece; pueden ser micro partidos o macro partidos; pueden ser partidos políticos que sirvan para postular a una persona, pero no dejan de ser partidos políticos, porque acabarán cumpliendo con esas funciones.

Pero además me pregunto lo siguiente, para tratar de ilustrar lo que estoy pensando. 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 de la República se postule o no? ¿Qué estoy pensando como requisito político? ¿Este Presidente tendrá que ir acompañado de un número equis de candidatos a senadores, a diputados, o no? Si no es necesario ese requisito político, lo que tendremos es un partido personalista, pero partido al fin, que además de ganar la Presidencia de la República, será presidente sin el apoyo de ningún diputado y de ningún senador.

Veámoslo de otra manera, otra pregunta ¿Los candidatos independientes van a recibir prerrogativas como los partidos políticos? es decir, dinero público, acceso a la radio y a la televisión, franquicias postales, exenciones fiscales ¿Van a tener un asiento en los órganos del Instituto Federal Electoral? Bueno, si 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 ni prerrogativas ni van a tener derechos, pues van a competir 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. Los candidatos a diputados ¿Se tendrán que presentar solos o agrupados? Si es solo, pues será un diputado que llegará a la Cámara. Sin son agrupados, si pueden agruparse hasta 300, pues estaremos hablando de nuevo de un partido político. Ahora, si llegan 6 candidatos independientes al Congreso y siguen trabajando cada uno por su lado, acabarán

siendo anodinos. Supongamos que los 5 se agrupan, pues serán un partido; y supongamos que empiezan 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, demanda la existencia de partidos. De tal suerte, que mi posición sería la siguiente:

Candidaturas independientes, sí, pero ojala 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 inescapables, en democracia.

María Amparo Casar

Bueno, pues con el fin de que haya un poco de polémica, yo quisiera cuestionar una, Miguel Ángel, una de las partes que hablabas tú sobre la cultura ciudadana en relación a la reelección. Nos dice Miguel Ángel que está, digamos, al revés, decía él: Primero hay que fortalecer la capacidad ciudadana para después tener los efectos positivos de la reelección, que podría ser vigilar, castigar o premiar al legislador o al puesto en gestión. Me preocupa eso porque si la cultura ciudadana no está en capacidad de premiar o castigar a sus gobernantes, yo me pregunto ¿Sí está en su capacidad premiar, castigar, elegir a un candidato? Si yo reviso el nivel de información política de este país, en efecto, es muy bajo, pero nos sorprenderíamos 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, pues podemos empezar a quitar mucho de ellos. Entonces, yo le preguntaría a Miguel Ángel si bajo este argumento también deberíamos quitar el voto a aquellos ciudadanos que no podamos demostrar conocimiento sobre los candidatos que vamos a elegir?

Me preocupa llegar a esto, de poner derechos en función de conocimientos, porque entonces si nos vamos a la economía, primero hay que crecer y después distribuimos, o los mexicanos no estamos dispuestos todavía a la democracia. Me parece peligroso el argumento, Miguel Ángel.

El segundo punto que quiero destacar es que la política comparada sí me enseña, y digo la política comparada, porque muchas de las iniciativas, tanto de legisladores como del Presidente, se están sustentando en eso; no nos demuestra que haya relación robusta entre los rasgos de la arquitectura constitucional, que estamos discutiendo en este seminario y el desempeño del Legislativo y la colaboración al interior del legislativo, o la colaboración entre el Poder Ejecutivo y el Poder 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 estos mayores acuerdos en mayor prosperidad, cuando a todas luces este no es el caso. Y cuando de lo que sí tenemos evidencia es que el factor que está más correlacionado con la fortaleza y la consolidación de la democracia, son aquellas que tienen economías efectivas, que entregan a la población bienes y servicios a los que tienen derecho, o sienten que tienen derecho.

Y una última cosa, perdón pero no dije en ningún momento que era indispensable esta Reforma Política o esta reforma de algunos aspectos de la arquitectura política. Por el contrario, como parto de la base de que el número de reformas que van a lograr acordar los grupos parlamentarios son unas pocas, la pregunta es por qué no concentrarnos en las áreas en las que se perciben problemas y que realmente están frenando la gobernabilidad y la prosperidad. Me refiero a muchas que tienen los grupos parlamentarios en sus agendas y el propio Ejecutivo.

Me preocupa también de sobre manera este rasgo presidencialista que seguimos teniendo. Yo entiendo que este Seminario no es para discutir la iniciativa del Presidente o no solo para discutirla, como decía el senador Navarrete. Estas reformas han sido presentadas una y otra vez por los grupos parlamentarios que aquí están sentados. El PRD ha presentado sobre reelección; el PRI ha presentado sobre segunda vuelta; todos han presentado sobre reducción.

Entonces, me queda de tres. Si no se aprueban es porque se presentaron las iniciativas sin creer en ellas, o bien porque le dieron una segunda pensada y de pronto descubrieron que tienen muchos problemas, o finalmente porque cada partido quiere hacerle mala obra al otro partido. Creo que la falta de acuerdos no está en nuestra arquitectura institucional y que estas reformas políticas que estamos discutiendo no van a resolver esa falta de acuerdos o no van a hacer que nuestros legisladores legislen, como digo yo, para la prosperidad.

Miguel Angel 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 reelectos hasta por 12 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 califican ante sus electores, eso no implica que sean necesariamente postulados por sus partidos para ser candidatos una y otra vez. Si se buscara garantizar que los legisladores bien calificados sean candidatos, se incurriría, en el régimen interior de los partidos, en inequidades combatibles ante la autoridad electoral, ante la justicia electoral. No sería permisible que se dijera, en igualdad de circunstancias, va a ser elegido candidato un legislador que ha tenido un tal nivel de aprobación entre los electores; lo que digo es que en el actual estado de circunstancias, la reelección —yo tampoco, si ocurre, saldré a las calles a protestar porque ocurra la reelección, ni saldré a las calles a postular que la haya— en este momento es casi inocua, no añade y puede en cambio quitar.

Pero lo que quiero decir es que argumentar que la reelección o elección sucesiva, como llama el Ejecutivo a este proyecto, mejora la condición ciudadana para evaluar, no es cierto, eso es lo que afirmo; no estoy postulando que se condicione la reelección a una elevación de los niveles de información y cultura ciudadana.

José Wolderberg

Cuatro comentarios telegráficos. Primero, quien me invitó a mí, sí me dijo que lo que había que comentar era la iniciativa presidencial y por eso me centré en la iniciativa presidencial. Dos, sobre el tema de la reelección, el argumento, el que a mí me

parece, es que los legisladores deberían tener la posibilidad de reelegirse de manera inmediata para la profesionalización del trabajo legislativo. Ese es mi argumento. Yo sé que hay otros argumentos y por eso hablaba de que creo que hay quien está sobre vendiendo los efectos benéficos de esa posibilidad. Desde mi punto de vista, sería muy bueno que en cada legislatura los legisladores que entran encontraran a un pie veterano dentro de la Cámara respectiva ¿Por qué? Porque el Congreso tiene hoy una centralidad que no tenía en años anteriores. Por supuesto que yo sí cío la reelección al terreno legislativo, y quizá de los alcaldes y no al del Presidente y de los gobernadores. Por una razón también, para mí muy sencilla, es el poder que todavía concentran gobernadores, Presidente de la República, que haría que nuestras competencias electorales en ese terreno 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 o la Cámara de Senadores. Pero el argumento de que la redistribución sería un problema, eso sí creo que no. El Instituto Federal Electoral ha realizado dos distritaciones en donde hasta donde yo recuerdo no ha habido mayor dificultad con los partidos políticos ¿Y por qué? Porque se trata de una redistribución ciega, en donde se fijan los criterios y no una redistribución, digamos, intencionada que pueda favorecer o que pueda sesgar el diseño de los distritos a favor o en contra de algún partido político. Así que creo que eso no.

Y finalmente, mi cuarto comentarios es el siguiente. Creo, en consonancia con lo que dije con anterioridad de 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 políticos. Sostengo que fue un error de 2007 haber diseñado plazos de cada seis años. Yo creo que en cada elección federal debe existir la posibilidad para que aquellos ciudadanos que no se identifiquen con las ofertas político ideológicas existentes puedan presentarse para contender en las mismas. Y segundo, creo también que ya que hablamos de candidaturas independientes, sería interesante revisar a la baja los requisitos que hoy se demandan para que un partido político pueda ser registrado.

Ustedes recuerden que hasta el año 2003 se pedía el 0.13 por ciento de afiliados en relación al padrón. Hoy se pide el doble para poder registrar un partido político, y creo que valdría la pena construir una puerta franca, abierta, para que aquellos ciudadanos mexicanos que quieran competir en las elecciones, organizándose en partidos políticos, pudieran hacerlo.

TERCERA MESA: EQUILIBRIO DE PODERES

Moderador: Sen. Santiago Creel Miranda

Esta mesa tiene por finalidad analizar las distintas iniciativas y propuestas que se han formulado en torno a la ratificación del gabinete presidencial por parte del Congreso. También analizar la iniciativa preferente, el derecho de iniciativa por parte de la Suprema Corte de Justicia y la iniciativa popular, así como el veto presidencial y la reconducción presupuestaria. Todos estos temas están vinculados al gran tema de equilibrio de poderes.

Para hablar de estos asuntos nos acompaña el doctor Daniel Barceló Rojas, investigador de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; el doctor Miguel Carbonell Sánchez, también investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. También está con nosotros el doctor Lorenzo Córdova, profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM, y el doctor Diego Valadés Ríos, profesor e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Daniel Barceló Rojas

Datos curriculares: Es licenciado en derecho por la Universidad Iberoamericana; maestro en Política y Gobierno por la Universidad de Essex, en Inglaterra; doctor en derecho por la Universidad de Salamanca, en España; investigador de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, y profesor de derecho constitucional mexicano y comparado en sus programas de maestría y miembro de SNI y de Conacyt, nivel dos. El doctor Barceló Rojas fungió como coordinador del proyecto “La Reforma del Estado”, propuestas para la actualización de las relaciones entre poderes del sistema presidencial mexicano, que fue elaborado precisamente por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, por convenio con el Senado de la República, con la participación de John Ackermann, César Astudillo, Miguel Carbonell, Jorge Carmona Tinoco, Jorge Carpizo, Héctor Fix Fierro, Héctor Fix Zamudio, Sergio García Ramírez, María del Pilar Hernández, Cecilia Mora Donato, Jesús Orozco Enríques, Francisco Paoli Bolio, José María Serna de la Garza y Diego Valadés.

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 señor Presidente de la República, don Felipe Calderón Hinojosa.

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 de Jurídicas aborda otros temas no considerados por el señor Presidente, tales como la modernización del Poder Ejecutivo, 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, entre otros.

Sin embargo, no sería justo dejar de señalar que en Jurídicas 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 federal Felipe Calderón Hinojosa en un foro académico organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, donde presentó un importante trabajo titulado “Del sufragio efectivo a la democracia efectiva”, que publicamos en nuestro instituto en un libro coordinado por don Diego Valadés y don Manuel Camacho Solís.

Inicio. Coincidencias y diferencias. Primer punto. El Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, propone la reelección de legisladores federales, locales y autoridades municipales, incluidas las del Distrito Federal. Por lo que se refiere a los legisladores federales, su propuesta coincide con la planteada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

La reelección de los legisladores federales es un poderoso instrumento a través del cual el pueblo podría dirigir a sus representantes en una primera elección y controlarles 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 momento de 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 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 en este renglón por los dirigentes de los partidos políticos y también en la selección de los candidatos a diputados suplentes.

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 establecida 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 Instituto de Investigaciones Jurídicas la propuesta del Presidente Calderón sobre la reelección de los legisladores federales, pues este es un potente instrumento de exigencia y responsabilidad política sobre los legisladores, en manos del pueblo.

Sin embargo, en nuestra opinión, dicho mecanismo de responsabilidad política debe complementarse necesariamente con instrumentos de exigencia, responsabilidad política, sobre el otro poder que junto con el Legislativo conforma el sistema presidencial, es decir, el Poder Ejecutivo.

El Instituto ha propuesto al Senado un conjunto de medidas complementarias para establecer un sistema de gobierno con responsabilidades políticas plenas para poder goberarnos mejor, para que este país se gobierne racionalmente y deje de ser un

país sin consecuencias por el uso arbitrario o negligente del poder público por parte de los altos funcionarios de los poderes Legislativo y Ejecutivo.

En este contexto, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM 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 política pública fallida concreta.

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 impuso 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 RP, para un total de 400 diputados, y propone suprimir los senadores de RP para tener una Cámara alta de 96 miembros.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas estima que se debe discutir este tema en el año 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 estima que una cámara con menos integrantes resulta ser más ágil en su trabajo y más proclive a alcanzar acuerdos, sin duda como en cualquier organización el tamaño del número de integrantes de las cámaras incide en la posibilidad de su manejo o autogobierno.

Sin embargo, consideramos que en ello influye también la forma de su organización en grupos parlamentarios en comisiones y en sus procedimientos y, en general, sin normas internas de funcionamiento, que requieren urgentemente ser actualizadas como parte de la Reforma del Estado.

Por ello, en opinión del Instituto, se deben considerar como criterios adicionales para reducir o para mantener el número de integrantes del Congreso, tanto en las comisiones que desempeñarían los legisladores, de acuerdo al nuevo modelo del 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 de la República propone la segunda vuelta en la elección del Presidente, en caso de que en una primera elección ningún candidato consiga la mayoría absoluta. A este respecto la opinión mayoritaria de los investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas es que no es una propuesta indispensable para nuestro sistema político; de adoptarse, puede generar un efecto colateral altamente indeseable: el oportunismo electoral.

La segunda vuelta es un estímulo para conseguir tan solo efímeras coaliciones electorales, pero no garantizan coaliciones estables de gobierno en el seno del Congreso, que es lo que sí necesita el país.

Sobre el tema de la elección del Jefe del Ejecutivo, la propuesta de don 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 modificar 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 RP, sugiere elevarlo del dos al cuatro por ciento. El Instituto comparte con el Presidente la idea de impulsar la evolución de nuestro sistema electoral, pero por razones totalmente diferentes y, por tanto, difiere también la forma de encauzar dicha evolución.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM no se pronuncia por elevar el umbral al cuatro por ciento. Opina que se debe mantener el umbral actual del dos por ciento, pero 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 se propone exigir que para mantener el registro como partido político nacional, se acredite precisamente esto, que se es un partido político nacional y no meramente un partido político 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 RP, el Instituto sugiere que sólo tengan derecho a ello los partidos políticos que obtengan el dos por ciento en por lo menos 200 distritos uninominales, en congruencia evolutiva con lo señalado por el artículo 54, fracción primera de la Constitución.

Por cuanto a la Cámara de Senadores, y como ya se dijo, hacia el año 2015 sustituirlos por los senadores de los gobiernos de los estados, utilizando la fórmula empleada por la Constitución federal mexicana de 1824, que guarda similitudes con la fórmula de elección del Senado 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 Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

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 del señor presidente Calderón Hinojosa. El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM desaprueba la candidatura independiente para el cargo de Presidente de la República, en el proyecto de reformas del Instituto se 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 por Jurídicas 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 le respalde sistemáticamente en las cámaras, simplemente no podría gobernar; ello puede ocurrir por medio de la candidatura de un ciudadano sin partido político que le respalde sistemáticamente en las cámaras, simplemente no podría gobernar. Ello puede ocurrir por medio de la candidatura de un ciudadano sin partido político, que se presente a la elección y gane la Presidencia de la República.

Además, el Instituto de Investigaciones Jurídicas 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 instituto encuentra coincidencia con la propuesta del presidente para reconocer la potestad a los ciudadanos 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 los ciudadanos con las cifras del abstencionismo, cuestión que, por ejemplo, no se solicita de los partidos políticos nacionales para conservar su registro como tal. Una segunda diferencia es que consecuente con el principio federal, el IJJUNAM ha sugerido requerir una cierta distribución territorial de las firmas de apoyo de 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 obliga a que dichas iniciativas, por mandato de ley, sean votadas a favor o en contra en comisiones del Congreso en un plazo razonable.

Séptimo punto. El Presidente de la República 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 Instituto en el marco del proyecto que se nos encomendó, pero del documento del Instituto 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 de tiempo y a su inmediata votación en el pleno. Sin embargo, el Presidente Calderón propone una variación a esta figura que no encuentra eco en el documento elaborado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Don Felipe Calderón Hinojosa 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 compartida en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

El Presidente Felipe Calderón Hinojosa propone también el reconocimiento del referéndum constitucional, propuesta que es compartida por el Instituto. Pero, don Felipe Calderón Hinojosa sugiere dos cuestiones con las cuales no se está de acuerdo en el posicionamiento del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

La primera de ellas 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 los poderes que le 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 sobre la propuesta de referéndum del Presidente Calderón es que no está basta 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 se vulneraría una de las garantías básicas sobre las que reposa el sistema federal. Por contraste, el Instituto en su documento propone dos modalidades de referéndum: el obligatorio y el potestativo, en los cuales se ha cuidado escrupulosamente la organización federal de nuestra república y evitando los peligros de un presidencialismo plebiscitario.

Una última diferencia entre la propuesta de referéndum del Presidente Calderón Hinojosa y la del Instituto 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 presupuestales del Poder Legislativo. Al respecto, existe coincidencia con el trabajo del Instituto de Investigaciones Jurídicas 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 status de ley, que deje de ser considerado un acto administrativo. Al otorgarle sin ambigüedades el carácter de ley al presupuesto, se habilitaría que proceda el 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 que es ejercido, ya que el Poder Ejecutivo no podría modificar unilateralmente el presupuesto 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.

Doctor Miguel Carbonell Sánchez

Datos curriculares: Es doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid; investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, donde es coordinador del área de Derecho Constitucional. Ha enfocado su trabajo en temas como Derecho a la Información, Transparencia Gubernamental, Reforma del Estado, Juicios Orales, Derecho a la no Discriminación, y Políticas Públicas sobre Derechos Sociales. Es investigador nacional nivel 3 del Sistema Nacional de Investigadores. Ha publicado más de 280 artículos en revistas especializadas, así como más de 390 cursos y conferencias en México y en otros países. Ha coordinado las obras colectivas más importantes en materia jurídica, tales como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada; la Enciclopedia Jurídica Mexicana y la Enciclopedia Jurídica Latinoamericana. También es miembro del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y de la Junta de Gobierno del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

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 a 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 es que resulta indispensable tener un adecuado arreglo institucional para las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Hay que tener buenos órganos decisorios 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 Julián Brennan, en esa fantástica sentencia en el *New York Times*. 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 la 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, como ustedes saben, la Constitución de 1917 no prohibía la reelección inmediata de legisladores. No fue sino hasta 1933 cuando se incorpora la prohibición que hoy figura en los artículos 59, por 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.

Lo que se tiene que discutir es si la reelección legislativa, que desde luego apoyo en todo su alcance, debe tener límites y las modalidades de la elección; por ejemplo, convendría preguntarse en caso de que se apruebe si se pueden 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. Ratificación 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 presupuestales. 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 o en algunas importantes y brillantes excepciones, como la de mi querido amigo Lorenzo Córdova, que dice “que se tiene que mantener el tamaño del Congreso”. La idea de reducir las cámaras aparece planteada en la iniciativa del Presidente de la República, y merece —creo yo— 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?

Tres, suplencia presidencial. Desde hace años se ha venido destacando por la doctrina, particularmente en varios ensayos escritos por Diego Valadés, el foco rojo que tenemos en México respecto de la suplencia del Presidente en caso de falta absoluta del mismo. El problema es que ninguna norma jurídica prevé alguna hipótesis de suplencia automática, 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 por parte del Congreso a fin de desactivar el riesgo latente. La solución creo que pasa por designar una lista, una prelación de sustitutos automáticos del Congreso, que debe comenzar —creo— con 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 Felipe Calderón ante este Senado de la República, el 15 diciembre del año pasado, destaco algunas preocupaciones de forma breve y telegráfica, que por supuesto ameritarán un mayor argumento en otra ocasión.

1. Me preocupa la complicada fórmula que se 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 que sea posible. La propuesta presentada por el Presidente complica las cosas, sin resolver a la vez nada fundamental.

2. 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, en el que la credibilidad de los partidos está en uno de los puntos más bajos de la historia reciente.

Necesitamos más y mejores jugadores sobre 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, sobre todo cuando transcurre un plazo de 20 días, acontecida la observación de la ley por el Ejecutivo, esto es, interpuesto el veto, porque en ese momento la ley vetada u observada puede ser publicada, si es que no hay una manifestación 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, 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 en nueva ley, que no ha sido discutida ni votada por los representantes populares. ¿Qué pasaría si el Presidente manda bajo esa lógica una nueva Ley del IVA o una nueva Ley del Impuesto sobre la Renta? ¿Qué legitimidad tendrían una Ley Federal del Trabajo o una nueva Ley de Amparo promulgadas sin debate parlamentario?

La afirmativa ficta que se propone crea problemas serios 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, es algo que no debe ocurrir en ninguna democracia robusta.

Lo mismo aplica, incluso con mayor razón, para el caso de 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 bajo gobierno con liderazgos mesiánicos o carismáticos de por medio, de tal suerte que se salte al Congreso y se apele directamente al pueblo. Esto puede prefigurar un asalto popular al Congreso orquestado desde el Ejecutivo, y por ningún motivo debe ser, desde luego, aprobado.

Más adelante, posiblemente en otro período 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. Ojala 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, como por ejemplo la fórmula alemana, o el llamado federalismo asimétrico, tal como está diseñado en la Constitución española del 78, desde luego con las debidas reservas del caso.

La compleja gobernabilidad de un país plural y muy extenso como México, requiere de 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.

Como quiera que sea, resulta alentador que entre el Presidente de la República y los principales partidos con representación parlamentaria, se haya iniciado un diálogo serio, un diálogo 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 un tema demasiado importante como para dejarlo 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 el 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.

Lorenzo Córdova

Datos curriculares: Es licenciado en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y doctor en Teoría Política por la Universidad de Turín, en Italia. Es profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM y miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Ha escrito varios artículos y ensayos sobre Teoría Política, Derecho Electoral y Ciencia Política. Además es coautor, entre otros, de los libros: *Ensayos sobre el Presidencialismo Mexicano*, *Una Reforma Electoral para la Democracia* y *Derechos y Poder*.

Me restringiré solamente a hacer algunas reflexiones a propósito de las propuestas que se han presentado para redefinir el equilibrio del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo en concreto. Permítanme, por una cuestión de formación profesional hacer una serie de premisas conceptuales que no tienen la finalidad de aburrirlos de cara a una insustancial reflexión a propósito de las propuestas, pero me parece que es inevitable para mí partir de estas premisas conceptuales, incluso para los Legisladores de cara a la futura discusión de los temas en los que modificaremos nuestro entramado constitucional.

Uno de los temas centrales de las democracias constitucionales es el que se refiere a la relación que media entre las ramas Legislativa y Ejecutiva del Estado. La esencia democrática del Estado constitucional radica en primer término en el equilibrio que existe entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. Es por lo anterior que la democratización de los regímenes políticos ha pasado por la redefinición del papel y del peso que el Legislativo y el Ejecutivo tienen en una sociedad y en la afirmación de que el primero no puede congregarse en una sola persona. La lucha en contra de los autoritarismos ha pasado por eso precisamente, por una reivindicación del Poder Legislativo como el espacio democrático por excelencia, en la medida en la 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, concentrado en el parlamento, y ha hecho de la división de poderes y del principio de

controles y contrapesos que permitan un control recíproco entre las diversas ramas del Estado, esencia del mismo.

Sin embargo la idea de equilibrar el poder no obvia el hecho de que en la arquitectura institucional de las democracias constitucionales, el Poder Legislativo es el único en el que la pluralidad política de la sociedad puede estar representada, tiene una preeminencia lógica, jurídica y democrática representativa frente al Poder Ejecutivo. De esa preeminencia, por supuesto, no debe concluirse, sin embargo, que el Poder Legislativo sea soberano y pueda actuar sin límite. Es por ello que 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.

El modelo político emanado de la Revolución en México, se articuló en torno a una inusitada concentración de poder en manos del Presidente de la República. Se trató de un régimen en el que tanto el diseño constitucional como el sistema político fundado en la presencia *omnisciente* de un partido hegemónico, propiciaban una peculiar concentración de poder en manos del Ejecutivo.

El profundo cambio político en nuestro país, que pasó por el reconocimiento del pluralismo, la multiplicación del mismo y la colonización de distintas fuerzas políticas de las instituciones representativas del Estado, provocó en los hechos que muchas de las atribuciones, aquellas facultades metaconstitucionales de las que hablaba Jorge Carpizo en un importantísimo libro de finales de los 70, desapareciera.

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 hoy en día 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 lugar, tratar de encontrar mecanismos que permitan enfrentar los retos que inevitablemente impone la nueva realidad.

El esquema constitucional que rigió durante mucho tiempo y que, esencialmente en sus grandes líneas, sobre todo en lo que hace a la relación Legislativo-Ejecutivo, siguen existiendo. Fue diseñado para responder de manera funcional al régimen autoritario que se consolidó a lo largo del siglo pasado y que ahora, luego del proceso de transformación democrática, desapareció y, en consecuencia, resulta disfuncional.

La compleja realidad política 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 el ser árbitro de las relaciones laborales y que por cierto han sido fuente de una constante de conflictos políticos, pero a la vez tenemos una Presidencia débil para poder sostener una relación eficaz, respetuosa de la potestad parlamentaria, que le permita, no obstante, construir y articular consensos.

Pero también es cierto, y este es el problema del diseño constitucional, que no existe ningún estímulo institucional para propiciar o para alentar a los actores políticos a construir esas mayorías que generen una corresponsabilidad de los actores políticos y que permitan la gobernabilidad democrática del Estado. Un sistema democrático requiere una serie de equilibrios institucionales que favorezcan la gobernabilidad del régimen político. En el pasado, esa 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, por cierto hoy en día muy limitada, de generar consensos.

En este sentido, 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 la actitud de buena parte a la clase política es más proclive a la confrontación que al acuerdo, también es de cierto que el diseño de las instituciones y de su funcionamiento no estimula ni alimenta esa vocación hacia la 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 debe mediar 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, y hasta aquí dejo las premisas conceptuales, debe hacerse sin caer en la tentación de mermar la calidad democrática del sistema político. Es decir, asumir la dependencia natural a proponer soluciones encaminadas hacia el fortalecimiento simple y llano de la capacidad del gobierno, del Ejecutivo, erosionando en consecuencia los controles democráticos y constitucionales que son propios de la división de poderes del Estado.

Las reflexiones anteriores me parece que justifican la pertinencia de que el Ejecutivo haya planteado una propuesta de modificaciones que, en este sentido, solo por ese hecho debe ser bienvenida. Sin embargo, desde mi punto de vista, la iniciativa presentada por el Presidente Calderón el 15 de diciembre de 2009 al Senado, adolece una serie de problemas generales. En primer lugar, la propuesta parece estar inspirada en que la culpa de que hoy no exista una gobernabilidad adecuada es en gran medida, si no es que primordialmente, responsabilidad del Legislativo. En segundo lugar, me parece que la propuesta es insuficiente porque carece de integralidad en su concepción y manifiesta, aunque esto es algo absolutamente legítimo sin duda, una perspectiva de parte.

La iniciativa olvida en este sentido que tanto las relaciones institucionales entre el Legislativo y el Ejecutivo, así como los controles que entre ellos ejercen para generar gobernabilidad, deben ser recíprocos. Se proponen, 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 de 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.

Permítanme ahora pasar algunos de los puntos a los que se nos ha convocado específicamente, aunque sea de manera telegráfica, a reflexionar en la parte del equilibrio de poderes, de la iniciativa presentada por el Presidente Calderón.

El primer punto es aquél que se refiere a los nuevos sujetos legitimados para presentar iniciativas legislativas. De entrada, me parece 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 por supuesto no me detento aquí a explicar, me parece que es positiva, aunque no deja de olvidar el hecho de que los sujetos hoy legitimados para presentar leyes son representantes populares. Pero el hecho de que se abra la posibilidad de que un grupo de ciudadanos presente iniciativas significa de alguna manera democratizar esta facultad, que no supone en modo alguno la suplantación de la capacidad de decidir políticamente, que sigue

siendo una prerrogativa del Congreso de la Unión. Es, desde este punto de vista, una oportunidad bienvenida 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 es una propuesta positiva, que dicho sea de paso valdría la pena extender como competencia a otros órganos del Estado, particularmente aquellos denominados órganos autónomos como el IFE, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, o incluso al Banco de México en sus respectivos ámbitos de competencia.

Me hago cargo de que se han presentado en días recientes por distinguidos colegas y expertos del funcionamiento del Poder Judicial, una serie de objeciones a la capacidad de iniciativa de la Suprema Corte de Justicia, en particular aquella que implicaría un prejuicio eventual de las leyes, dado que la Corte también es el órgano de control de la constitucionalidad, y el incremento de la tensión política que podía mediar entre poderes.

Por lo que hace a la iniciativa preferente, vale la pena señalar que esta modalidad de presentación de iniciativas por parte del Ejecutivo, existe en otros países. Sin embargo, también hay que decir que las formas con las que ésta se establece en el derecho comparado, constituyen un muy variado y muy diverso abanico en cuanto a sus modalidades. La propuesta del Presidente, por cierto, es una de las más radicales. Se plantea un límite en cuanto a su número y en cuanto a su momento de presentación. 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 Periodo Ordinario de Sesiones. Y en caso de no ocurrir ello, se tiene por aprobado, en afirmativa ficta.

En caso de tratarse de una reforma constitucional, además supone que debería convocarse inmediatamente a un referéndum con una modalidad muy específica; ya ha sido comentado aquí por mi colega, el doctor Barceló.

Permítanme decir que la figura de la iniciativa preferente, en términos generales, puede ser un útil instrumento para incidir en la gobernabilidad del país. Me parece positiva, aunque en los términos en los que la ha presentado el Presidente Calderón deberían sin duda matizarse en aras de mantener un razonable y democrático equilibrio entre poderes. 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 en los que se adopta esta figura, esa restricción temporal no existe. En ese sentido, creo que podría perfectamente pensarse en abrir la puerta a este tipo de iniciativas para que se presentaran 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 forjarse en un solo periodo ordinario de sesiones. Más aún, tratándose del primer periodo ordinario, que no hay que olvidarlo es aquel en el que invariablemente se glosa el Informe de Gobierno presentado por el Ejecutivo y se tiene además que aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de manera fatal. Se trata, en este sentido, del periodo, si bien más largo, también en el que a priori está más saturada la agenda del Congreso.

Es cierto que muchos países establecen una temporalidad incluso menor como Ecuador o Paraguay, pero también lo es que en otros casos la calidad de preferente

no supone una restricción temporal para el Legislativo, sino sólo el que se le debe dar un tratamiento prioritario a la iniciativa, como es el caso de Alemania, Brasil o Colombia.

En tercer lugar, el determinar la aprobación ficta me parece algo, y en esto coincido con lo que ha señalado el doctor Barceló y el doctor Carbonell, algo profundamente antidemocrático, pues convierte de facto al Ejecutivo en legislador; inconstitucional estaría la autocrática figura de la legislación por decreto. No puede ser que el Ejecutivo suplante al Legislativo en caso de lentitud o inactividad. Para eso, en todo caso, hay otros mecanismos democráticos de rendición de cuentas.

Creo que habría que apostar más bien por la obligación que le imponen a sus congresos de dar prioridad a ciertos asuntos indicados por el Ejecutivo otras constituciones como la alemana, la brasileña o la colombiana.

Finalmente, aunque la iniciativa preferente puede tener efectos benéficos en términos de gobernabilidad, un mecanismo de contrapeso a favor del Congreso debería existir, de manera que sea éste el que determine, tal vez por una votación calificada, que una iniciativa indicada preferente por el Presidente no debe tener tal carácter. Por cierto, es algo que también ocurre en el caso de Brasil, Chile o Colombia.

Por lo que hace al caso de las iniciativas de reforma constitucional, hay dos elementos adicionales. Primero, convocar al referéndum hasta el primer domingo de julio del año siguiente al que se presenta la iniciativa, supone prácticamente asumir que ésta puede ser aprobada o rechazada por el consenso popular hasta después de un año, lo cual eventualmente puede suponer un tiempo excesivo, pensando en el carácter prioritario que se supone tienen estas iniciativas.

Y en segundo lugar, el tema del 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 el año 2005, en donde con una mayoría exigua de seis ministros contra cinco se consideró que el Ejecutivo puede efectivamente vetar el Presupuesto Egresos de la Federación, aún cuando es solamente competencia de la Cámara de Diputados.

En este sentido, la iniciativa de Calderón plantea llevar a la Constitución simple y sencillamente ese controvertido criterio de la Suprema Corte de Justicia. Y aquí, a diferencia de los colegas del Instituto de Investigaciones Jurídicas, me parece que no solamente no es pertinente la propuesta del Presidente Calderón, sino que además no fue pertinente la resolución de la Suprema Corte de Justicia.

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 es facultad, como decía, exclusiva de la Cámara de Diputados.

Y es que no hay que olvidar que este órgano, así lo dispone el artículo 51 de la Constitución, está integrado por representantes de la nación. Y en ese sentido no me parece que sea casual que corresponda a la nación, a través de sus representantes, determinar cómo se ejerce el presupuesto público, que se compone, vale la pena recordarlo, ya sea por impuestos pagados por integrantes de la nación, ya sea por

ingresos que el Estado recaba de la explotación o de la concesión de los recursos, propiedad de la nación.

Se trata, en este sentido, me parece, 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, en todo caso. Desde ese punto de vista alguien puede decir: bueno, es que están hablando en contra de lo que dijo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y digo, sí, efectivamente, afortunadamente existe una Suprema Corte de Justicia, afortunadamente no está integrada por “dioses infalibles”, y suele ocurrir que la Suprema Corte falle, en el sentido de equivocarse.

Por lo que hace a la reconducción presupuestal no abundo mucho, la iniciativa del Instituto de Investigaciones Jurídicas, que ya ha sido brillantemente expuesta por el doctor Barceló, expone de manera mucho más amplia. Me parece que es algo que debe plantearse, aunque tal vez vale la pena ponderar o matizar la posibilidad de reconducir el presupuesto que plantea el Presidente, algunos aspectos neurálgicos, cruciales, del Presupuesto de Egresos de la Federación, y que en todo caso no debe excluir la posibilidad de un pronunciamiento expreso por parte del órgano legislativo a posteriori sobre el mismo.

Termino simple y sencillamente haciendo una referencia muy breve a la idea de la publicación parcial de las leyes, que también está contenido en la iniciativa del Presidente. Hoy en día, sobra decirlo, la publicación parcial de una ley que ha sido observada en parte por el Presidente, no está permitida; me parece que la propuesta presidencial tiene sentido, es decir, 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, que de aceptarse lisa y llanamente el punto, sin mayores consideraciones, podría abrir la puerta para que la publicación parcial de leyes provocara que ésta se desnaturalizara. No debe olvidarse, y no voy a decirles el a, b, c de su tarea cotidiana, que la tarea de legisladores es compleja, y que al momento de discutir y aprobar una iniciativa se toman en cuenta una integralidad de aspectos, el que pueda publicarse parcialmente una ley puede dar como resultado la vigencia de normas incompletas, y por ello, eventualmente incongruentes, inoperantes en el mejor de los casos, cuando no, incluso, contrarias a su sentido originario.

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 puedan ser promulgados y publicados en el Diario Oficial.

Doctor Diego Valadés Ríos

Es abogado por la Universidad Nacional Autónoma de México. Obtuvo su doctorado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Se inició como profesor auxiliar de la Facultad de Derecho, y en 1970 continuó como investigador especial en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, de donde actualmente es profesor e investigador. Forma parte del Sistema Nacional de Investigadores, nivel tres.

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 puedes decir”, y en esos términos procederé.

En México tenemos una sociedad moderna regida por un Estado arcaico. Las consecuencias de esta contradicción se pagan 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 en el 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 económico; 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 institucionalidad 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 llamativo 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 la ausencia de coacción física para emitir el voto y la autonomía se traduce en la 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 esas circunstancias 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, más extendidos en el orden territorial y 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 36 países de América, esos instrumentos faltan sólo en Cuba y en México.

La iniciativa presidencial pasa por alto esas circunstancias; 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 al 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 la 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 aducirse 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 en la actualidad 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 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; por 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 representados por las dos figuras que contendieran 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; y la segunda, la 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 el 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 subsistieran 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 100 el número de diputados, y no en 75 ó 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 a la ligera; suponer que nadie advertiría las trampas que encierra, y exponer al país a la regresión autoritaria, no abona a favor de la iniciativa presidencial.

La reforma promueve la concentración del poder y su ejercicio irresponsable en el orden político. 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. Imagínense, 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.

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? ¿Habrán más garantías para esos derechos? ¿Mejorarán su bienestar?

Y en cuanto a los gobernantes ¿Tendrán más facultades? ¿Aumentará el ámbito de discrecionalidad que ejercen? ¿Tendrán más responsabilidades políticas?

En el caso de las propuestas hechas por el Presidente, es posible responder así:

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 esa reelección a las restricciones del sistema representativo y a la segunda vuelta en la elección presidencial.

La iniciativa ciudadana es sólo un paliativo para justificar restricciones impuestas a los partidos y el privilegio de las iniciativas preferentes del Presidente. Si se pensara de otra manera, habría que garantizar el trámite parlamentario de la iniciativa popular, cosa que no se propone.

La experiencia, por otra parte, indica que cuando hay receptividad, los legisladores hacen suyas las propuestas ciudadanas. Recuerde, que 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 esta facultad los Tribunales Superiores y así sucede también en varios sistemas constitucionales extranjeros. Aunque es una reforma aceptable, su importancia con relación a 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. Más que los candidatos de los partidos, podrían tener el apoyo subrepticio de organizaciones delictivas, de gobiernos extranjeros o de caciques convertidos en grandes electores.

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, el veto parcial, sin la contrapartida de alguna forma siquiera tenue de control político. 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 20 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 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.

Quiero hacer una precisión, para concluir. 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 nacional, no sólo federal; de otra manera, se estará fomentando que la concentración del poder en los estados siga creciendo y que se convierta en una amenaza 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 10 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 o confusas, se podría llevar a la Constitución a los límites de su vigencia, y se propiciaría una nueva corriente que exija 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. Ojala que así sea.

Sesión de réplica

Daniel Barceló Rojas

No ha habido diferencias de fondo entre nosotros, como se ha podido ver. Quisiera destacar de mi intervención que el Instituto propone una cuestión que está absolutamente ausente en la propuesta presidencial, que es precisamente la exigencia en mecanismos de responsabilidad política sobre el Poder Ejecutivo. El presidente ha propuesto uno muy importante, como 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, también. Nosotros hemos propuestos fortalecer el control de las cámaras del Congreso, en comisiones, pero un control permanente, en el momento en que 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, tanto las políticas públicas o incompetentes los funcionarios que las impulsan, el Congreso pueda exhortar al Presidente a remover a estos funcionarios.

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 pues que nosotros vemos que la conformación 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 Programa Nacional de Desarrollo, específicamente el programa de gobierno.

Por último, también coincido con todo lo dicho por el doctor Valadés y con el resto de mis colegas, de que es una preocupación de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en que la reforma del Estado no se quede nada más en la discusión en el ámbito federal, sino que lo llevemos a los estados de la República y habría que pensar una estrategia de cómo, si no hay voluntad desde los estados de hacer su propia reforma política, quizás a través de reformas a la Constitución federal se pueden llevar a cabo.

Dr. Miguel Carbonell

Ocho puntos, muy rápidamente. 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 provino de la iniciativa de la Suprema Corte, uno solo no va a haber, porque sabe todo juez de distrito que su carrera judicial y su promoción depende de eso. Por tanto, no estoy en modo alguno a favor. 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 tema 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 control parlamentario, el equilibrio de los poderes, la posibilidad de llamar a cuentas al Poder Ejecutivo. No hay una propuesta para darle un mayor dinamismo y una mayor presencia al informe presidencial. No hay nada que tenga que ver con el mejoramiento de las comparecencias de funcionarios públicos. Si ustedes comparan las comparecencias en México con las que pasan en otros países, van a ver que, en realidad, sirven más bien para poco, por decirlo suavemente. No hay nada respecto de preguntas parlamentarias, de moción de censura o en el tema de responsabilidades de funcionarios públicos.

Tres. Revisión de la Cuenta Pública. Ahora que se está impulsando esta idea de volver a ver los últimos años del sexenio anterior y los que ya llevan transcurridos de éste, tenemos que pensar también en cuáles son las consecuencias. Es decir, qué pasa si no se aprueba la Cuenta Pública. Hoy día, nada. ¿Debería pasar algo? Yo creo que sí. Yo creo que no puede ser un ejercicio nada más imaginativo por parte de la Cámara de Diputados, y en esto hay que tener muy claro dos partes: uno, es la tarea técnica de auditoría, que en términos del artículo 79 lleva a cabo un órgano especializado; y otro 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 administrativo 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 del 2008. El modelo de acusación, en el proceso penal acusatorio, que hoy ya tenemos, es un modelo anclado en el pasado, es un modelo que ha probado y sigue probando cada día su ineficacia. El otro tema que se

olvidó, pero esto si daría para otro foro, es la reforma del amparo. Es decir, tenemos procesos, tenemos juicios orales, en primera y segunda instancia, y tenemos un juicio de amparo que no ha sido modificado. Es un tema 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. Valdría la pena, también, echarle una pensada a fondo.

Seis. Conectado con responsabilidades, el modelo de juicio político. Yo 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 o conocida coloquialmente como el 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. El peor resultado que podría dar es el cambio que venimos haciendo desde hace 15 años a cuenta gotas. Una reformita aquí, un pequeño retoque por allá, maquillaje de este lado, sistematicidad. Si el cambio va a ser efectivo, si el cambio es de fondo y no meramente cosmético, necesitamos darle un rumbo cierto, una absoluta congruencia entre las distintas partes de la reforma.

Y por último, desde luego que no aspiramos o 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, fuerte para México; a lo que aspiraríamos es 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; hombres y mujeres de Estado es lo que necesitamos.

Dr. Lorenzo Córdova

Permítanme volver al punto del referéndum, aunque no ha sido motivo de objeción en la mesa, suele ocurrir cuando todos trabajamos casi cotidianamente en estos temas en una misma institución. El tema del referéndum y de las eventuales medidas autoritarias que ya han sido señaladas en esta mesa. El referéndum tal y como ha sido planteado en la iniciativa presidencial, como hemos sostenido, es un mecanismo subsidiario frente a la inactividad del Legislativo y solamente limitado a las iniciativas preferentes en materia constitucional.

Hay que pensar en una revisión de los mecanismos de democracia directa y en una incorporación al régimen constitucional mexicano bajo una serie de premisas, y la primera es la discusión y la revisión de esos mecanismos y su eventual incorporación desde una perspectiva responsable.

La democracia directa puede ser la vía en la que sin adecuados controles se nos puede colar una peligrosísima deriva autoritaria. En este sentido hay que asumir que no todo puede ser sometido a mecanismos plebiscitarios; la iniciativa presidencial no hace distinciones, salvo algunos temas que se señalan, pero hay otros que son sumamente delicados; de no contar con el tratamiento legislativo diligente del

Congreso, pasaría 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. No puede ocurrir esto sin la existencia de ciertos mecanismos previos de control de constitucionalidad, como ocurre en distintas experiencias comparadas en donde las cortes constitucionales tienen que pronunciarse antes del sometimiento de la consulta pública de ciertos temas, y creo que nunca debe permitirse al llamado a la consulta, al referéndum en este caso, directamente por el Ejecutivo sin un visto bueno, sin una ponderación, sin una mediación por parte del Legislativo.

Por otra parte, se ha planteado la inconveniencia política, en términos de la confrontación que se podría presentar entre la Corte y el Congreso, a propósito de las iniciativas que la primera presentara, y además el hecho de que en nuestro diseño constitucional actual, al ser la Suprema Corte el órgano que eventualmente puede conocer de las impugnaciones respecto de la inconstitucionalidad de una ley, sería inconveniente que el mismo órgano se pronunciara o fuera el que promoviera la iniciativa, porque esto supondría una expreso de juzgamiento sobre la constitucionalidad de la misma.

Me hago cargo del punto y yo diría que pensemos entonces en la creación de un Tribunal Constitucional, otro de los temas pendientes de discusión y que no entiendo todavía por qué se le ha dado reiteradamente la vuelta. Este 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 órganos supremos de casación, de revisión de las decisiones judiciales, por un lado y, por otra parte el órgano controlador de la constitucionalidad de las Leyes.

Pero además, otro de los problemas de la Reforma del Estado es el funcionamiento del Poder Judicial. El hecho de que prácticamente los jueces de Distrito sin ninguna capacidad de crítica respecto de decisiones de la Suprema Corte de Justicia, pensando —además se supone que la carrera política de un Juez de Distrito no depende de la Suprema Corte de Justicia, aunque en los hechos en buena medida una contravención, una confrontación con la Suprema Corte muy probablemente suponga el truncamiento de esta carrera—, insisto, no es el escenario ideal, pero creo que hay que pensar en la pertinencia de esta figura; el hecho de que hay una confrontación política con el Congreso, de que haya un prejuizgamiento 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 Suprema 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, insisto, ese es un problema que tiene que ver con el Poder Judicial en su conjunto.

Déjenme terminar simple y sencillamente haciendo una reflexión conclusiva. Me parece que repensar el Estado en clave democrática, y subrayo el punto, es compleja, e inevitablemente debe pasar por una revisión integral, un diagnóstico integral y no un diagnóstico parcial. Y aunque sea bienvenida la iniciativa del Presidente —el hecho de que estemos hoy reunidos responde en buena medida a que el Ejecutivo ha presentado, esta vez sin el consenso previo, pero ha presentado un pronunciamiento respecto a temas sobre los cuales hay que discutir y de los que tenemos que hacernos cargo—, carece de la integralidad de que debe ser objeto una propuesta de revisión del Estado, porque no se hace cargo de que el pensamiento democrático del Estado pasa por la redefinición o el repensamiento de equilibrios entre los poderes, ésa es la

clave de un sistema democrático y el nuevo constitucionalismo latinoamericano, como lo han llamado algunos, pasa precisamente por olvidar este punto clave.

Y los equilibrios y contrapesos entre los poderes, enclave democrática, pasa por la existencia de controles y mecanismos de rendición de cuenta. Cosa, insisto en el punto, no está contenida en la iniciativa presidencial.

El diseño del Estado constitucional, no hay que olvidarnos, sigue siendo aquél que fue. Miguel ha planteado dos puntos que no están contenidos en la iniciativa presidencial y de los cuales parecemos haber olvidado; algunos de aquellos puntos que en el pasado fueron incorporados en la Constitución con una clara decisión de fortalecimiento del Poder Ejecutivo, pero que hoy en día son disfuncionales en un contexto democrático, y me refiero al monopolio de la acción penal en manos de los ejecutivos, por un lado; y por otra parte, la justicia laboral y la capacidad inusitada en un contexto democrático de que el Ejecutivo, de manera unilateral, puede declarar válida o no una huelga, o en todo caso la facultad de decidir quién es un líder sindical. Sobre esto, habría mucho que decir a propósito de los pendientes de la Reforma del Estado, que en todo caso es reconocido no por el propio Ejecutivo, no por un tribunal.

Claro que hay que pensar que los temas de la agenda del Estado son muchos y muy grandes, y déjenme decirles una cosa, creo que estos dos temas, lejos de favorecer el poder presidencial, claro que lo favorecen en autocrática, pero no favorecen al Ejecutivo en el sentido de que generan frentes de confrontación que no le convienen a nadie.

Finalmente termino diciendo que la reforma del Estado tiene que hacerse con una enorme perspectiva de responsabilidad. Le corresponde al Congreso, al órgano reformador de la Constitución hacerse cargo de dos cosas.

1. De la oportunidad y la necesidad del cambio. Los tiempos por venir van a ser tiempos políticamente muy complejos para que en el futuro puedan procesarse cambios constitucionales. Y en este sentido la diligencia con la que el Senado ha decidido discutir la iniciativa presidencial debe ser bienvenida y debe orientar los esfuerzos en el futuro inmediato, en el corto plazo.

2. Tiene que haber una enorme responsabilidad política, en tres sentidos. La Reforma del Estado tiene que ser enclave democrática. Déjenme decirlo coloquialmente, el boleto a la democracia no es un boleto sólo de ida, puede también estar ahí agazapado el boleto de regreso y las tentaciones de regreso autoritario en múltiples actores sociales, públicos, pero sobre todo privados, que apuestan a una regresión autoritaria, está allí presente. Y de esto tiene que hacerse cargo el órgano reformador de la Constitución con responsabilidad.

2. No se puede hacer mirando el interés particular. La principal objeción que se ha hecho a la presentación de la iniciativa en este contexto es que tenemos un calendario electoral nutrido. Y concluyo, efectivamente tenemos un calendario en el que habrá nutrido gracias a la reforma electoral de 2007; este calendario electoral está concentrado a mediados de año. Afortunadamente 14 de las 15 elecciones que se realizarán este año, se harán el 4 de junio próximo, con lo cual se abre un espacio de respiro para que la tensión política se concentre solamente en una parte del año.

Pero los años por venir van a ser todavía más complicados en términos políticos. En este sentido, hay que discutir y procurar consensos en el tema en este año. Pero además ¡Ojo! sin mirar al interés particular. Sé que estoy tal vez pidiendo algo idílico. Sé que la vida política es complica y que los intereses particulares son, están ahí

presentes cotidianamente. Pero hagámonos cargo que la reforma del Estado es una tarea de Estado, no una tarea de partido.

Y finalmente, y con esto de veras concluyo, la responsabilidad de la Reforma del Estado tiene que pasar por asumir que estos temas tienen que ser producto del consenso más generalizado, no del mayoriteo. De lo que se trata, para decirlo en términos de Norberto Bobio, es de definir las reglas del juego político en el futuro inmediato, y eso no puede pasar por imposiciones, porque si no, estaremos creando el peor de los mundos, generando nuevas instituciones que de entrada están o parten de la descalificación y de la falta de consenso de parte de los actores políticos. Y ese, como desafortunado ejemplo en la historia y en el ámbito comparado lo demuestran, es el peor de los escenarios; responsabilidad es la clave para procesar, pues, la Reforma del Estado.

Diego Valadés

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; 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, en el de la Reforma del Estado.

Decía el doctor Carbonell que de los muchos aspectos importantes que subrayó, como los que subrayaron el doctor Barceló y el doctor Córdova, que hay que buscar un proyecto sistemático. Yo quiero concluir mi participación haciendo una referencia que por los tiempos que corren puede pasar inadvertida. Todos estamos involucrados en el recuerdo y en la celebración, ambas cosas, de Independencia y de Revolución. Pero cuando por primera nos preguntaron unos colegas argentinos hace diez años que qué iba a hacer México con el motivo del Bicentenario, yo les dije que estaba muy lejos el Bicentenario de la Independencia. Sin embargo ellos ya estaban trabajando en el tema. Diez años pasaron muy rápido.

Ahora yo quiero dejar a ustedes planteada una cuestión también 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 su Constitución, de nuestra Constitución? Que la dejemos envejecer; qué es eso, un vejestorio; o que es una institución viva, generadora de consensos y que propicia la buena política, la buena política que es la que estimula la cohesión de la sociedad y el desarrollo generalizado.

Yo 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.

Pero volviendo al tema del doctor Carbonell y de 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 ya el número de sugerencias para reformar la Constitución es digno o merecedor de un amplio volumen que habría que alfabetizar, porque hay no menos de 300 ó de 400.

Este exceso también es peligroso, alguna vez comentaba justamente con mis colegas que si alguien afectado por una laringitis va a una farmacia y pide algo para remediar su mal y le dicen: “Aquí están estos siete antibióticos” y dice: “Pues vengan, me tomo los siete”; esa persona no fallecerá por la laringitis sino por el shock anafiláctico que le habrán producido los siete antibióticos distintos.

Esto ¿qué significa? que muchas instituciones, y este es el aspecto importante, pueden generar sinergias constructivas, pero hay muchas que pueden generar interacciones negativas si no se cuidan estos aspectos y se introducen sin discriminación a instituciones que pueden neutralizar sus efectos, o incluso resultar contraproducentes; entonces, la reforma será fallida, y el grave riesgo es que le mandaremos a la sociedad mexicana la idea del escepticismo reiterado de que no podemos hacer instituciones buenas, y le mandaremos el mensaje al extranjero —muchos reiteran allá afuera— de que los mexicanos no estamos hechos para la democracia.

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

CUARTA MESA: REELECCIÓN INMEDIATA DE LEGISLADORES Y MUNÍCIPES

Moderador: Senador Luis Maldonado Venegas

Esta mesa tiene por objeto revisar las iniciativas y propuestas en torno a la reelección inmediata de legisladores y municipales, segunda vuelta en elección presidencial.

Ponentes: Doctor Jean Claude Colliard, especialista en la reglamentación de leyes; el doctor Mauricio Merino es profesor, investigador y director de la División de Administración Pública del CIDE; Carlos Montes Cisternas, diputado del Congreso de la República de Chile, y el licenciado William Sweeney, Presidente de la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales.

Dr. Jean Claude Colliard

Datos curriculares: Es doctor por la facultad de derecho en el Instituto de Estudios Políticos de París; especialista internacionalmente reconocido en la reglamentación de leyes; profesor por cuatro décadas en el Instituto de París; fue jefe de la oficina del Presidente de Francia, Francois Mitterrand; fue delegado francés en la Comisión de Venecia, donde se negociaron los acuerdos de la Constitución en el Consejo de Europa; ha servido por casi una década como miembro del Consejo Constitucional de Francia; ha sido profesor del Instituto de Administración Pública de Nantes; decano de la facultad de derecho y Ciencias Políticas en Nantes; profesor y jefe del Departamento de Ciencias Políticas en el instituto de París; sus publicaciones incluyen numerosos artículos y libros como *La República Independiente* y *Los Sistemas Parlamentarios Complementarios*.

En cuanto a la cuestión de la reelección inmediata de los legisladores de los municipales, la cuestión *a priori* parece muy sencilla. México es uno de los escasos países en el mundo en el que se tiene esta regla. Ayer mencionábamos que no existía en la Constitución de 1917 y que fue añadida en 1933 en un contexto, digamos, de partido dominante o hegemónico, en un contexto que no era de pluralismo político. Tiene cierta grandeza esta regla de no reelección. Parece llena de virtud romana, porque una vez acabada esa tarea, el legislador se vuelve un ciudadano como los otros y vuelve a su casa. La democracia es igualitaria y se evita de esa manera el caciquismo y la construcción de feudos patrimoniales.

Sin embargo, sabemos que la realidad es bastante diferente detrás de este virtuoso principio. Quien ya deja de ser gobernador se vuelve senador; el que ya no es diputado, se vuelve esto, aquello. En suma, los mandatos van uno tras otro en espera de poder regresar. Y a decir verdad, esto no tiene nada de sorprendente. Sabemos desde Max Weber que el poder político es el dominio de un territorio, y cuando uno controla bien su territorio, por ejemplo mediante el dominio de la autoridad local del partido, la selección del mandato que uno ejerce es finalmente bastante secundario. Uno puede seguir siendo eventualmente mediante intermediarios aquel que posee el poder.

Sin duda, la función de gobernador tiene una ventaja sobre todo lo demás, puesto que es la que da más poder a través del Estado. Pero no hay que olvidar que antaño existían y creo que ustedes lo saben mejor que yo que las estadísticas son importantes, creo que ya no hay el riesgo de que el gobernador sea expulsado por el Presidente, de que le sea exigida su renuncia y el peso tan fuerte que eso imponía

sobre la vida política. La no reelección tenía un sentido en ese tiempo del partido hegemónico, pues en aquella época era la única posibilidad de cambio, todos los mandatos le llegaban al mismo partido, y si siempre presentaban a los mismos titulares; supongo que el elector se encontraba ante un sentimiento de inmovilismo. En cambio ahora, como los titulares de los mandatos cambian, aunque la orientación política siga siendo la misma, da la impresión de que el voto trae un cambio, trae ciertas modificaciones.

Sin embargo, esto también garantizaba cierto dominio del partido y de su jefe, es decir, normalmente el Presidente de la República, puesto que había que tener buenos tratos con el partido para esperar tener otro mandato al acabar aquél para el cual había sido elegido.

En el contexto actual de multipartidismo verdadero, y hay que saludar aquí los grandes avances de la democracia mexicana en 15 años, en este multipartidismo que es al menos un bipartidismo local, puesto que generalmente en un Estado hay un enfrentamiento entre dos partidos, lo mencionado antes pierde mucho sentido, porque el dominio del partido ya no es un hecho tan claro, porque el Presidente de la República ya sólo domina uno de los tres partidos, en el mejor de los casos, y los otros presentan una situación más incierta en cuanto al poder dentro del partido, sobre todo que también existen pequeños partidos que permiten eventualmente continuar una carrera junto a los grandes, y además, y eso es lo esencial, existen posibilidades de alternancia, y entonces el cambio debe venir de los electores mismos.

Entonces, en este contexto, la cuestión de la reelección inmediata se vuelve finalmente una cuestión puramente técnica con mucho menos contenido político.

Quedan, por supuesto, ventajas para la no reelección inmediata, la circulación de las elites, la limitación aunque sea relativa, del sentimiento de propiedad que da el mandato, pero creo que también hay muchos inconvenientes. El hecho de que no se tiene que dar cuenta de la gestión, es decir, no se tiene un balance que someter al juicio de los electores, limitar también la competencia técnica. Pienso sobre todo en el caso de los legisladores y los diputados, en tres años ¿acaso aprende uno el oficio parlamentario? limitar la libre elección del pueblo si está contento con quien eligió ¿Por qué habría que privarlo de ello? ¿Quién se quejaría de que Ted Kennedy de Massachusetts haya sido senador durante tantísimos años?

Podríamos discutir durante mucho tiempo de este balance, equilibrio, entre los inconvenientes y las desventajas de la reelección y la no reelección; personalmente puedo darles mi punto de vista, que sólo me comprometo a mí. Me parece que en el contexto actual limitar la reelección comporta más desventajas que ventajas. Por mi parte, aunque ayer escuché opiniones inversas, sólo daré mi opinión personal.

Creo que hay cierta lógica en el paquete de las diez u once medidas que presentó el Presidente Calderón. Hay cierto equilibrio de poderes, entre el presidente y el Congreso, y creo que en este paquete finalmente cabe la propuesta de otro equilibrio; es un poco lo que el presidente Nicolas Sarkozy presentó en Francia hace dos años, puesto que también tenemos una revisión constitucional importante.

Hay otro equilibrio donde hay más poder para el presidente y correlativamente a mi parecer, más capacidades también para el Congreso. Uno de los elementos para reforzar al Congreso puede ser la competencia mayor de sus miembros que ya de por sí es muy fuerte; incrementar su competencia al permitirles quedarse más tiempo en funciones; 12 años en funciones permiten tener un mejor conocimiento de los mecanismos parlamentarios.

A nivel de los equipos municipales es mucho menos claro, pero el argumento según el cual seis años es un periodo corto, sobre todo cuando en un municipio hay grandes proyectos, el desarrollo de urbanismo creo que es un argumento que puede ser válido. En seis años uno tiene dos años para estudiar los proyectos, empieza uno a revisarlos, y luego le deja uno la inauguración a su sucesor, esa es la grandeza de la vida democrática, pero quizá cabría poder seguir implementando lo que uno empezó.

En Francia no tenemos ninguna limitante y los mandatos de alcaldes o presidentes municipales que durante 20, 30 años, son bastante frecuentes. Ha habido estudios sobre cuáles son las oportunidades de volver a ser reelecto después de mandatos sucesivos, y muestran que un buen alcalde puede ser fácilmente reelecto la primera vez.

También nosotros duramos seis años, entonces después de seis años puede ser reelegido fácilmente la primera vez, la segunda vez también, pero la tercera ya se vuelve mucho más difícil y, en general, la cuarta vez es una catástrofe. La tercera vez se explica, ya son 18 años, hay todo un nuevo electorado que sólo ha conocido a ese alcalde, y al que le parece que eso ya es algo viejo, ya es hora de cambiar. Entonces, su propuesta de 12 años me parece bastante razonable. Me pregunto un poco si dejamos el principio de no reelección, o al menos no reelección inmediata, habría que limitar el tiempo de todas maneras, eso habría que dejarlo a los electores, escoger la elección, la duración final.

No puede preguntarse esto, pero bueno, quizá para pasar de un sistema al otro y elegir esta transición de sólo dos mandatos, puede ser razonable, ya después verán ustedes si es necesario ir más lejos para permitir una carrera más larga; mientras los electores estén de acuerdo, me parece ser un problema ineludible.

Ahora quisiera agregar unas palabras sobre la segunda vuelta presidencial, porque creo que esto podría cambiar bastante las cosas como lo recordaba ayer Jorge Alcocer, un cambio de leyes electorales puede constituir también un cambio institucional mayor. Lo vimos en 92 en Italia, lo que se llama la Segunda República en Italia es apenas un cambio de la Ley Electoral, con grandes repercusiones. Esta segunda vuelta es mucho más importante de lo que parece, y ya estamos acostumbrados a ello en Francia, puesto que todas nuestras elecciones son de dos vueltas, a tal punto que algunos de mis eruditos colegas están explicando que las dos vueltas son un principio constitucional; en un momento el gobierno quiere que las elecciones regionales y departamentales tengan una sola vuelta. Entonces como ven ustedes, estamos en el camino inverso del de ustedes.

Un sistema mayoritario de dos vueltas es un factor muy potente de construcción, de transformación, de sistema de partidos, en la medida en que genera inevitablemente un sistema de alianzas diferentes entre partidos. La elección presidencial francesa con dos vueltas existe desde 1962, la revisión constitucional se dio ese año y se aplica desde 1965. La definición de la mayoría en Francia consiste en quienes sostuvieron al presidente electo, al menos en la segunda vuelta, y la definición de la oposición son todos los demás, todos los que no apoyaron al presidente, y que en general apoyaron al que fue derrotado.

A partir de esa definición tenemos una frontera fabricada por la segunda vuelta de la elección presidencial; a partir de ese momento se establece la transitividad mayoritaria como noción de mayoría y oposición que definen todas las elecciones, legislativas también, puesto que ésta tiene lugar un mes después de la elección presidencial, así como las elecciones locales hasta en las ciudades más pequeñas. En función de esta barrera de la segunda vuelta se puede uno pertenecer a la mayoría o a la posición.

¿Acaso sucederá lo mismo en México si se instituye una segunda vuelta? No voy a ser tan imprudente como para afirmarlo, pero estoy seguro de que esta segunda vuelta va a tener consecuencias sobre las relaciones entre los partidos, sobre todo en la situación delicada del tripartidismo que ustedes conocen; es como la vida privada, cuando son dos finalmente parece ser en principio fácil, entre cuatro hay arreglos, pero entre tres no siempre funciona bien, no es nada cómodo. En una votación con una sola vuelta, forzosamente cada uno de los tres grandes partidos tiene su propio candidato; cuando hay una sola vuelta, la negociación eventual se lleva a cabo sobre todo con los pequeños partidos, van a ayudar o no al otro.

En la propuesta del registro de 4 por ciento, de Calderón, puede ser relacionada con la cuestión de la elección presidencial de dos vueltas; inevitablemente para los dos candidatos que queden van a tener que buscar el apoyo del tercer partido que fue eliminado, inevitablemente, y la negociación entre los candidatos que se quedan y el que se va. Me inquieta que sólo haya seis semanas entre las dos vueltas, aunque la presidenta María del Carmen Alanís lo decía: seis semanas para negociar, cuantas peripecias, cuantas sorpresas, cuantas escaladas, yo les sugeriría tener cuidado con este plazo que tal vez no es el más adecuado, y esto tiene forzosamente consecuencias sobre las elecciones legislativas que se llevan a cabo el mismo día que la segunda vuelta.

En Francia esto tiene consecuencias sobre las elecciones legislativas, puesto que la mayoría presidencial que acaba de firmarse impacta en las legislativas, donde se requiere contar con la oposición que acaba de ser derrotada, y entonces la configuración de la elección presidencial cambia la configuración de la batalla legislativa. No hay que olvidar que en el proyecto de Calderón 60 por ciento de los diputados se quedan en la votación mayoritaria de la segunda vuelta. Vamos a imaginar que los partidos A y B se alían para la segunda vuelta presidencial, eso no quiere decir que van a tener un candidato común en la legislativa, en todo caso no inmediatamente; el candidato "A" no podrá hacer una campaña totalmente opuesta a la del candidato B, puesto que el mismo día está apoyando al mismo candidato en la elección presidencial, deberá tener un poco de cuidado; va a haber una cierta alianza, y quizá poco a poco la idea de compartir las circunscripciones: voy a poner a un buen candidato en esta, y tú pones uno menos bueno, pero en la de junto hacemos lo contrario, eso puede darse, por qué no, y esto da una mayoría estable en el Congreso, eso es lo que ustedes se plantean como interrogante, muy legítima, podría ser útil.

Si la segunda vuelta presidencial acercó a A y B, el diputado va a ser electo en el marco de este acercamiento entre A y B, pero si no es reelegible tres años más tarde cuando la coalición y la alianza A y B ya no funciona en el Congreso, le da lo mismo, ya no le va a tener que explicar a los electores por qué se equivocó; pero si es reelegible, es mucho más fácil para él ser reelecto con la hipótesis A B que con una hipótesis A C, porque si su partido ya cambió de alianzas, por qué tendría que ir a explicar a los electores por qué antes estaba con B y ahora está con C, por qué cambió de opinión. Entonces, esta reelección inmediata podría ser un factor importante, potente, de cohesión de la mayoría que se fabricó en torno al presidente, al menos hasta las elecciones de la mitad de periodo y esto cubre todo el mandato presidencial, el cambio eventual de alianzas se daría sólo en el momento de cambio presidencial, y esto tiene cierta lógica; me parece que los dos supuestos pueden juntarse.

No pretendo decirles lo que está bien para México y si necesitan o no ir por este camino, simplemente quería decir que en función de la experiencia francesa, la segunda vuelta no es solamente una búsqueda de legitimidad mayoritaria por parte del presidente, lo cual si es ya bastante bueno, sino que es también una limitante fuerte en

un sentido mayoritario en el sistema de partidos. Ahora les toca a ustedes hombres políticos y legisladores juzgar si es una buena cosa o no y si es la dirección que necesitan tomar.

Mauricio Merino

Datos curriculares: Es doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, en España; profesor investigador y Director de la División de Administración Pública del CIDE, miembro del Sistema Nacional de Investigación, nivel dos; integrante de la Academia Mexicana de Ciencias; de 1992 a 1996 fue profesor investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México; presidente del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública en el período 1994 a 1996. Entre sus obras más recientes se encuentran *El Régimen Municipal en los Estados Unidos Mexicanos* y *La Transición Votada, Crítica a la Interpretación del Cambio Político en México*. Obtuvo el reconocimiento a la trayectoria académica 2007, otorgado por la Asociación de Egresados en Ciencias Políticas y Administración Pública de la ENEP Acatlán. Entre 1996 y 2003 fue Consejero Electoral del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

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

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 de los pueblos del país, y que por lo tanto, se puede identificar como políticos locales de una manera muy 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 que encabezan a uno de los tres niveles de gobierno reconocidos ya plenamente por nuestra Constitución Política, pero un nivel de gobierno de carácter ejecutivo que realiza, ejecuta el gasto público, que toma decisiones de política pública, que actúa a nombre de la sociedad resolviendo problemas puntuales y no actúa en el Poder Legislativo, de manera que sería pertinente distinguir entre la reelección de legisladores y la reelección 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 prestados para la reelección de los presidentes municipales, cuando en realidad se trata de realidades políticas muy distintas, excepto por un punto que me gustaría subrayar de manera muy especial: la falta de rendición de cuentas en ambos casos, y que constituye el núcleo para justificar, para abonar a favor de cualquier proceso de reelección, de cara a la sociedad y con información completa, veraz, verificable de las tareas que realizan, tanto los legisladores como los integrantes de los ayuntamientos, antes de aspirar a seguir ocupando el mismo puesto público.

Desde mi punto de vista, si la idea de la reelección 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 un punto de vista estrictamente democrático. Hablar de rendición de cuentas, que no está como tema dentro de la Reforma Política, y por lo tanto debo abordarla de manera lateral, resulta 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 que en México, hasta ahora, no sólo no se ha planteado un sistema de rendición de cuentas completo, sino que 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 de los dos niveles; y no sabemos realmente cómo están cumpliendo con sus funciones los integrantes de nuestros gobiernos municipales, y 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 de estudios que ahora estamos abordando, ha de consistir—dicen los especialistas— en producir incentivos para premiar o para castigar una buena gestión legislativa o una buena gestión de gobierno a través del sistema electoral, y de favorecer, además, las rupturas con el monopolio mal entendido: “Que cesen los partidos, las dirigencias de los partidos en la designación de candidatos”, y de abrir a la sociedad la posibilidad de juzgar con libertad el desempeño de quienes la representan, es decir, sin dejar que sea el pueblo quien decida con libertad si alguien ha de seguir adelante, por supuesto, es la virtud más importante de la propuesta de reelección; esa virtud perdería 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 del mando tendré prácticamente la misma información 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 ésta o aquella legislatura, y sobre éste o aquel gobierno local, pero no sobre el candidato específico que se estaría presentando a las elecciones.

Quienes desde hace años han venido defendiendo —es un viejo tema— la relevancia, la importancia de impulsar la reelección, 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 propios legisladores, sobre todo los diputados 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 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, de lado por ahora la que se refiere a los alcaldes y a los regidores, tienen razón al advertir que la posibilidad sola de reelegirse inyectaría motivos, incentivos, para que, en efecto, 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 las comunidades a las que representan y para buscar respuestas útiles para sus distritos, incluso para presentar con mayor frecuencia ante los ciudadanos lo que hacen actualmente. Y tal vez hasta

para distanciarse de sus dirigencias partidarias en elección clave, rompiendo así el mandato imperativo de sus propios partidos, en favor de mejores acuerdos nacionales.

Esto es, dicen que se acercaría más a la gente y serían más responsables en su puesto ante la posibilidad de hacer, en efecto, 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 propias dirigencias partidarias acabarían, quizás, favoreciendo esa conducta de los legisladores, con el ánimo de asegurar triunfos futuros en las elecciones, gracias a los éxitos individuales de cada legislador, a su cercanía con los electores potenciales de cada uno de los distritos, y a su 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, de 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 pueden ser válidos. La reelección legislativa puede ser, sin duda, un elemento refrescante para el régimen político y una oportunidad adicional para que sí sean los electores quienes decidan quiénes han de seguir en sus puestos legislativos y quiénes no. Sin embargo, ese método es el 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 sus procesos de reelección local con dineros, con apoyos, respaldos políticos directos a cambio de ganar su voto legislativo en iniciativas que el Presidente de la República y los gobernadores considerasen clave.

La reelección también podría volverse en contra del espíritu democrático que dice perseguir si los legisladores no obtienen su reelección, 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, hasta de organizaciones fuera de la ley, de organizaciones criminales dispuestas a financiar campañas basadas en la construcción de imágenes pública de éxito, aunque sin 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 en la medida en que los representantes populares actúen de veras a favor de los intereses de la sociedad, aunque no siempre exijan 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 acabe siendo inducida, incluso por otros partidos, por sus partidos adversarios para ganar votos seguros en los distritos más disputados, con legisladores que gozan de las mayores simpatías.

Todo esto, además de la obvia necesidad de dejar fuera de los procesos de reelección inmediata a los legisladores de representación proporcional, que por definición están en sus listas y llegan a las cámaras para cumplir una función legislativa de naturaleza distinta; llegan a las cámaras para equilibrar el resultado matemático de la elección y también para hacer una labor de representación partidaria dentro de sus espacios de trabajo.

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 de veras lo sea es preciso añadir reglas muy claras para rendir cuentas, que hoy no tenemos en México, para que los ciudadanos sepamos realmente 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 información es válida para los legisladores, para los integrantes de los ayuntamientos, es preciso ser mucho más cautelosos. Creo con toda convicción 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 México, 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 a 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. Pero 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 del CIDE sobre la estructura de la rendición de cuentas en nuestro país, y que está disponible en su página en Internet, observamos que ni siquiera hay prácticas consolidadas de contabilidad pública en la mayor parte de los municipios del país, ni medios para poder hacerlo. En un escala de cero a diez, donde diez equivalía a la información mínima deseable para saber en qué se gasta el dinero público de los ayuntamientos, el promedio fue de 3.5.

Y en una revisión más reciente sobre la calidad de la información presupuestal de los municipios del país que llevó a cabo el Instituto Mexicano para la Competitividad, se encontró que solamente 373 de los 2,450 municipios del país, tienen datos publicados sobre el presupuesto que ejercen, y al evaluar esa información de los 373 municipios en una escala de cero a 10, otra vez donde 10 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, y ninguno de estos elementos lamentablemente se cumple en la gran mayoría de los municipios del país.

¿Cómo entonces, pregunto, se puede 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 hacen? No es de sorprender tampoco que 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 propuestas 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 piensen en la reelección como un premio inmerecido, como un premio injusto que estará controlado y dominado por dirigencias de partido, pero de espaldas a la sociedad.

Termino aprovechando esta oportunidad para llamar su atención sobre la importancia de construir un sistema nacional de rendición de cuentas para México, para que los responsables y las responsabilidades sean tan claros como los mandatos que reciben en las urnas; para que la información fluya por completo y sea fidedigna y sea 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 pongamos, ojalá, como condición primera que rindan cuentas y después la posibilidad de que sigan en sus cargos.

Diputado Carlos Montes Cisternas

Datos curriculares: Es economista por la Universidad Católica de Chile; inició sus actividades políticas dentro del mismo recinto universitario como dirigente y representante estudiantil en el Consejo Superior de la Universidad Católica. En 1969 fundó el Movimiento de Acción Popular Unitaria, asumiendo el cargo de dirigente hasta su fusión e incorporación al Partido Socialista en 1989. Tras el pronunciamiento militar partió al exilio; permaneció en México entre 1981 y 1985. Durante este tiempo se dedicó a dictar cátedra en economía en diversas universidades mexicanas. También se desempeñó como director del Centro de Estudios Regionales de la Universidad Autónoma de Puebla. En 1986 fue designado director del Centro de Estudios Municipales Cordillera, cargo que desempeñó hasta 1990. A su regreso a Chile se incorporó a las actividades políticas, formando parte del grupo fundador y posteriormente dirigente del Partido por la Democracia. Ha sido diputado nacional durante 5 periodos que abarcan de 1990 a 2010, y fue reelecto por un periodo más de cuatro años en las recientes elecciones.

Mi opinión es que la reelección es, antes que nada, una decisión de la propia ciudadanía. La conveniencia o inconveniencia de la reelección parlamentaria depende del contexto. La reelección indefinida de parlamentario en el caso chileno es inconveniente por la existencia de un sistema electoral binominal que genera muchas distorsiones. Este es un sistema electoral donde se tiende a reelegir los que están en ejercicio; la competencia electoral es bastante desigual.

Sin embargo, en toda situación nacional debe existir por lo menos una reelección, para que la ciudadanía decida como estuvieron sus autoridades, como se desempeñaron, y

para que los parlamentarios tengan la posibilidad de desarrollar y potenciar su rol. Todo aquél que ha sido parlamentario sabe que se aprende mucho en el curso del ejercicio de la función y cuando ya se ha aprendido no hay posibilidades de desplegar todas las capacidades que se han acumulado.

En Chile hay un tema de fondo de todo el debate sobre esta materia, pues hay una fuerte conciencia de que el sistema político, las instituciones políticas, los políticos viven problemas preocupantes. Hay también una percepción de crisis de la política, de la calidad de la política. La manifestación más contundente de ello es el descrédito y la no valoración de los partidos y de los parlamentarios en todas las encuestas de la opinión pública. Las instituciones menos valoradas en Chile son los partidos políticos y los parlamentarios. En realidad los partidos son peor vistos que los parlamentarios. Y casi 4 millones de jóvenes del total de 12 millones de personas que podrían inscribirse, no están inscritos en los registros electorales. Por otra parte, las instituciones no se sienten suficientemente del pueblo y se generaliza una cierta pérdida del sentido de las instituciones políticas, y crece por tanto un cierto escepticismo político.

Curiosamente, la Constitución de Chile sigue siendo un problema central. En la reciente campaña, tres de los cuatro candidatos presidenciales plantearon la necesidad de una nueva Constitución, que en Chile había que crear una nueva Constitución; ello a pesar de que en los últimos 20 años ha habido sucesivas reformas constitucionales sobre muchas materias, sobre todo para terminar con los enclaves autoritarios de la época de Pinochet.

El sistema político tiene una fuerte rigidez que no ha sido modificada en el texto constitucional, y el proceso político está de alguna forma afectado por estos aspectos; está intervenida la voluntad popular. ¿Cuáles son estas tres instituciones complejas que han limitado y que todavía están pendientes? En primer lugar y tal como decía ayer Jorge Alcocer en aspectos centrales en el sistema político chileno, que era el sistema electoral. Tenemos sistema electoral binominal que distorsiona la representación. Chile es un país unitario, está dividido en 60 distritos para elegir diputados. En cada distrito se elijen dos parlamentarios, dos diputados. Al elegirse dos, quiere decir que sale uno de mayoría y uno de la minoría, o sea, 65 por ciento equivalente a 35 por ciento, vale lo mismo para efecto electoral. Y esto permite que en la alianza acomoden, digamos, la situación para que salga el que se estima más adecuado. Esa es la primera rigidez.

La segunda muy importante son las leyes orgánicas, las leyes matices, que requieren de un alto quórum para modificarse. Cuatro séptimos de los senadores, dos de los diputados, son necesarios para modificar las leyes orgánicas, cuatro séptimos. Y, por lo tanto, una minoría puede mantener la vigencia de una norma orgánica. Aquí hay minorías privilegiadas, minorías que pueden mantener ciertas normas. Hay una discusión, por ejemplo, sobre el sistema binominal, que es una ley orgánica, y eso no se puede modificar porque la minoría tiene derecho a veto, posibilidad de veto. O la discusión sobre el lucro en educación, por ejemplo, que ha sido un tema de mucho debate. La minoría dice no; quiero seguir con que el sistema de base; y no se ha podido modificar.

La tercera institución muy compleja en Chile es el Tribunal Constitucional que, en el caso chileno, hace prevalecer su voluntad por encima del Congreso; sustituye la voluntad de los parlamentarios o incluso del Presidente. El Tribunal Constitucional es un ente que genera muchas distorsiones en la voluntad del pueblo.

La modificación de estos tres aspectos llevaría una nueva Constitución y permitiría volver a entender el proceso político como la formación de la voluntad del pueblo. La

política y las instituciones políticas en Chile están hoy en día, y en esto hubo un gran consenso y en lo que empieza a reflexionarse después de lo que ocurrió en esta elección- en serias dificultades para asumir las nuevas realidades.

Hoy en día la persona en Chile no es igual a la de antes; han cambiado mucho las personas; entre otras cosas, su nivel de ingreso; se multiplicó cuatro veces el ingreso per cápita, pero también en la forma de vincularse, relacionarse, sentirse parte de las sociedades, socializarse. La tecnología es un aspecto, el twitter, el facebook, y estas formas de interacción entre los ciudadanos son una nueva realidad que le cuesta al sistema político asumirlo.

La economía tiene niveles de desigualdad y niveles de concentración impresionantes, y también las formas de insertarnos a nivel internacional con los tratados, en fin. La política y la institución política tienen serias dificultades para asumir esto, pero también dificultades desde la política y de las instituciones políticas para poner los grandes temas al debate nacional. Un gran problema de la política en el caso chileno es que tienen dificultades de poner los temas en el debate nacional y tienden, al igual que en casi todos lados, a predominar como los temas del debate, temas mucho más privados, lo que más se discute en el mundo “son temas privados como la gordura, mucho más que los grandes temas que tienen que ver con la forma de construir el bien común”.

En definitiva yo me atrevería a decir que hay una tendencia creciente de desadaptación o de fase entre el sistema político respecto a la sociedad. La renovación de los liderazgos ha ido adquiriendo una creciente importancia en este contexto en el debate político chileno. Existe un enfoque que pone el énfasis en la renovación generacional que entre los jóvenes y otro enfoque mucho más amplio que sostiene que la nueva realidad nacional y mundial obliga a una renovación ideológica en las ideas, en la interpretación de la realidad, en las políticas públicas, y los resultados de tal elección han profundizado la presión en este sentido. Se requiere una renovación ideológica profunda, frente a las nuevas realidades y a los nuevos desafíos.

En este marco de crisis de la política y el problema de la renovación de los liderazgos, surge el debate sobre la reelección, no surge de otros temas, surge en el marco de la crisis de la política; hay problemas serios y necesidad de renovación del liderazgo. Chile no tiene reelección para Presidente, el Presidente no se puede reelegir, los parlamentarios se pueden reelegir indefinidamente, los alcaldes y concejales municipales se pueden redefinir indefinidamente.

Han surgido en este contexto mociones parlamentarias para ponerle límite a dos o tres reelecciones en el caso de diputados o a una, o ninguna, en el caso de los senadores; los diputados duran cuatro años, los senadores duran ocho años en el caso chileno. Los alcaldes que tienen una función ejecutiva y concejales también tendrían límite. Ya hay una mayoría para poner límite a las reelecciones, pero no se ha podido ejercer. ¿Cuáles son los argumentos en uno y otro sentido? parte de ellos ya se han dicho acá, a favor de que haya reelección, el argumento más fuerte es que este es un tema de soberanía popular, el que decida la ciudadanía. En contra de la reelección es que al final son las políticas las que tienden a reproducirse y generan mecanismos para reproducirse.

A favor de la reelección se ha dicho que es una forma de renovación de los liderazgos en cuestión de calidad e ideas, no es sólo de apellidos, de nombre, es un problema de calidad, de ideas, lo que va permitiendo realmente que haya renovación. Y en contra se dice que hay una tendencia al caudillismo y al clientelismo. También a favor de una

reelección se dice que la reelección es una forma de rendición de cuentas entre el electorado. El argumento en contra de esto es que el marketing político pasa por encima de cualquier forma de rendición de cuentas. O sea, la rendición de cuentas queda totalmente desfigurada en el marco del marketing político. Se dice a favor de la reelección que hay experiencias, conocimientos acumulados y que hay que aplicarlos. Y se dice que las nuevas realidades obligan también a nuevas ideas, nuevas propuestas.

Se dice también a favor de la reelección que permite una visión de los integrantes de la instancia de más de mediano y largo plazo, no tan inmediato y cortoplacista. Pero también se dice que es más una cuestión de los partidos, de los colectivos partidarios, que de los representantes individuales.

En el caso chileno, la relación entre la renovación del liderazgo y el sistema electoral es fundamental. Aquí el sistema electoral es determinante de lo que ocurra realmente con los liderazgos. Ya decía que el sistema electoral nuestro no tiende a generar mayoría ni una representación proporcional; genera distorsiones muy fuertes en la representación. El binominal, en los hechos, ha sido un pacto de dos grandes bloques, un pacto de los partidos para presentar a los candidatos por cada pacto, más otra lista. Y la competencia no se da entre las alianzas sino al interior de las alianzas, porque se elige uno de cada lado y, por lo tanto, la competencia es al interior.

La competitividad por lo tanto se da en el sistema de las ideas, de las visiones; se tiende a mantener las características de los parlamentarios, porque la renovación de los liderazgos no sólo es un cambio de nombre sino un cambio de percepciones, de sensibilidad, de propuesta. Este sistema binominal ha ayudado a la estabilidad el sistema político, pero ha perjudicado mucho la capacidad de transformadora del propio sistema. Hay bloqueo, que sin duda son problemas muy serios.

En esta elección reciente, el parlamento chileno ha terminado con 59 diputados a favor de Piñera, el candidato electo, y 61 en contra de él, y dentro de los 61 hay tres grupos pequeños que van a ser determinantes del curso de las cosas; ellos van a determinar mucho, de hecho ya un grupo pequeño y su alianza competirá con el sector de Piñera para la configuración de las listas.

Siempre se eligen independientes, pero los independientes terminan siendo de alguno de los partidos antes de un año; ésa es la historia de los independientes. Bueno, esto del sistema electoral chileno es un nudo principal que obliga a poner límites a la reelección por la rigidez que tiene y por la capacidad de auto reproducirse. Ha ocurrido que en algunas zonas han elegido senadores dentro de una lista sin ir con un compañero de lista para asegurarse que él fuera elegido, o sea, es parte de la distorsión que tiene el sistema. A mayor competitividad, es menor la necesidad de ponerle límite a las reelecciones.

La segunda cuestión que quiero plantear en este sentido es que hay una relación muy fuerte en renovación de liderazgo y participación política. Es grave que los jóvenes no estén inscritos y se sientan fuera del sistema político; esto significa que el padrón electoral debe tener bastante rigidez, estabilidad, no ha cambiado, y eso genera un potencial de presión en algún momento, porque una parte muy importante de la sociedad ya está fuera de la incidencia en las decisiones.

La participación política supone replantear la relación con los jóvenes. Aquí hay un cambio que va hacer automática la inscripción y voluntaria la votación que se supone que va a permitir que los jóvenes incursionen en las elecciones dependiendo la coyuntura y componiendo un factor de gran inestabilidad en cada una de las

coyunturas. Lo otro es que ahí se eligen pocos representantes, son 158 parlamentarios, 845 alcaldes, y dos mil 146 concejales, y eso hace que la rotación sea bastante restringida para Chile.

En relación a la participación, las organizaciones sociales no logran reconstituir si abrirse paso por esta vía. Sólo el cinco por ciento de las empresas en Chile tienen sindicato; ésa es la realidad actual. Ha costado mucho reconstruir la capacidad de acción conjunta dado el marco normativo, las leyes laborales. Bueno, la baja inserción de la mujer, que por lo que veo acá no es sólo un problema chileno, pero la baja inserción de la mujer es un tema bastante serio. El 14 por ciento de la Cámara de Diputados está constituido por mujeres, el 13 por ciento del Senado son mujeres, acá parece que son menos.

Para la participación política se intenta otro cambio, ampliar los consejos municipales, o sea, cambio en la estructura de representación local, crear consejos regionales electos por la ciudadanía. Modificar el sistema actual de inscripción, plebiscito vinculante, iniciativa popular de ley, y una cosa nueva que ha surgido en Chile es la reforma a los partidos políticos por la vía de elegir, exigirle a los partidos la elección de cualquier candidato, sea por vía de primarias abiertas; es decir, cualquier partido podrá nominar candidatos y someterlos a primarias abiertas, donde pueda votar cualquier persona, y que esos sean sus candidatos; ésta es una idea que ha ido adquiriendo fuerza y es muy polémica.

También en la renovación de los liderazgos es decisiva la característica de la competencia electoral. Aquí tenemos que el financiamiento electoral, en el caso nuestro, es tremendamente desigual. Los sectores que tienen más poder económico son muy influyentes y tienden a reproducir su propio grupo a partir de los recursos, con muy poca transparencia y con gran influencia de las empresas; las empresas determinan quienes son los candidatos que tienen más recursos respecto a otros.

El tema de la intervención electoral de los gobiernos también tiene que ver con esto, porque los parlamentarios vinculados al gobierno tienden a ser más clientelares, y por lo tanto tienden a favorecer su reelección y mientras no se regule el sistema de intervención esto es determinante para la renovación del liderazgo.

Finalmente, quiero destacar el papel de los medios de comunicación, el caso chileno los medios de comunicación están altamente concentrados, con escaso pluralismo, con mucha desigualdad, hay cadenas que son propietarias y no hay posibilidad en los medios de mas diversidad de opiniones.

La franja electoral televisiva cada día es menos importante porque cada vez es más aburrida, pero cada día es menos importante y no tiene el impacto de socializar proyectos, rendición de cuentas, o visiones, es muy marquetera y muy poca gente la ve y el dinero influye decisivamente en la radio y en los periódicos. Está claro que el financiamiento, la intervención electoral y los medios de comunicación influyen decisivamente en la renovación de los liderazgos y en la competencia democrática, y esto influye tanto o más que la norma de reelección.

Finalmente quiero destacar que la renovación de liderazgo y la calidad del parlamento también es un tema muy importante. Con o sin reelección, la calidad, pertinencia y oportunidad de la función parlamentaria en la formación de la ley, depende del funcionamiento del Congreso; si el Congreso funciona mejor, tiene más posibilidades de que los nuevos parlamentarios rápidamente aporten sus ideas, las transformen en indicaciones, las transformen en artículos, en propuestas de ley; si no funciona bien, la

verdad podrá o no haber reelección, pero eso va a ser un aprendizaje muy lento y muy complejo.

El impacto de la rotación o permanencia de los parlamentarios dependerá de la mayor o la menor solidez de los apoyos institucionales en la función legislativa; para ello, la calidad de la asesoría legislativa para mejorar la ley es decisiva, y en esto estamos en pañales. Por otra parte, la inserción en redes parlamentarias internacionales de intercambio en los temas que se está legislando, también es muy decisiva. Cualquier tema que se legisle en un país, por ejemplo las políticas de protección social, o la forma de enfrentar los temas de la educación, son cuestiones que se están discutiendo simultáneamente en varias partes del mundo, y no hay redes internacionales suficientemente agudas que permitan que la experiencia de unos se vierta a otros, para evitar que cada uno esté haciendo su propio camino.

El tema de la existencia de un mecanismo de seguimiento en la aplicación de las leyes es muy importante, y normalmente los parlamentos no siguen las leyes; se legisla, pero lo que ocurre con esa ley no se acumula como aprendizaje institucional y, por lo tanto, no se tiene la agudeza para hacer los cambios cuando correspondan.

Finalmente, creo que lo más importante del grado de apertura a la inquietud y la propuesta a la propia ciudadanía es hasta qué punto hay esos vínculos con la ciudadanía, pues no basta con la iniciativa popular de ley; tiene que ver con el conjunto de interacciones del parlamento con la ciudadanía, con sus ideas, sus problemas, sus presiones, sus demandas, y en eso los parlamentos normalmente tiene una visión bastante limitada y tienden a vivir su vida con su propia liturgia, con su propia dinámica y no necesariamente en esa apertura, sino hasta el momento de las elecciones.

Finalmente, quiero decir que la falta de renovación del liderazgo puede ser un factor del desprestigio de la política, que es el tema de fondo, pero de ninguna manera es el factor principal ni el decisivo. La excesiva renovación de parlamentarios, esto es, que no haya reelección, afecta la solidez del parlamento y la producción legislativa, la afecta seriamente. Los límites en la reelección de los parlamentarios hay que evaluarlos de acuerdo con las características del conjunto del sistema político. La reelección, al menos por una vez, parece ser más democrática y conveniente en cualquier realidad, o sea que la ciudadanía puede evaluar, diferenciar, premiar a uno y castigar a otro.

En el caso chileno, el principal obstáculo a la renovación del liderazgo es el sistema electoral binominal; mientras éste exista es necesario poner límites a la reelección. Con la reciente elección en Chile se ha cerrado un ciclo político y se va a abrir uno nuevo. La instalación de un gobierno de derecha que es social, cultural y políticamente no mayoritario generará nuevas dinámicas, nuevos procesos, nuevos desafíos a las introducciones políticas, nuevos desafíos a la reforma política, esto está recién insinuándose y apenas estamos interpretando lo que ha ocurrido.

William Sweeney

Datos curriculares: Es Licenciado en Ciencias Políticas de la Escuela de Gobierno y Administración Pública de American University; presidente de la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales; miembro de la Orden del Imperio Británico; formó parte de la Junta Directiva del IFE's, de 1993 a 2001, y presidente del IFE's de 1999 a 2000; fue vicepresidente del Comité Nacional

Democrático, y director ejecutivo del Comité de Campaña del Congreso Democrático, de 1977 a 1981.

Bueno yo soy un activista político en recuperación, así me presento, trabajé por diez años en el partido demócrata, 20 años trabajé como cabildeo para asociaciones y grandes compañías y ahora soy el presidente de una ONG que proporciona asistencia técnica para comisiones electorales en todo el mundo. Para mí es un privilegio presentarme con ustedes y quiero ante todo agradecer a los legisladores mexicanos y también al PNUD por esta invitación.

Si me lo permiten, unos comentarios colaterales, antes de enfocarme en el término que aquí nos reúne, el primer comentario que voy a hacer para todos los legisladores mexicanos es que con el tiempo he notado que la clase política, los medios, la gente que está supervisando los negocios, ve la reforma como algo propio de ellos, no algo de ustedes, como tal ellos están viendo la cuestión de que si uno no puede llegar a la conclusión de este negocio en una forma profesional y expedita, entonces las expectativas bajan de que uno pueda llegar a una conclusión del negocio de ellos o de nuestro negocio o de aquello que interesa a todos los ciudadanos. Si usted no se puede ocupar de sus preocupaciones como profesional, como voy a confiar yo en ustedes, que va a haber reconocimiento de lo que a mí me interesa, de lo que yo necesito. Yo como observador, como elector de los procesos políticos, y que he pasado más de 20 años en diferentes partes del mundo cabildeando los procesos políticos digo esto.

El hecho de que ustedes hayan empezado con esta discusión tan ambiciosa entre todos los partidos, y la sesión de ayer fue de gran relevancia en términos de establecer las bases para todos los partidos políticos, es un mensaje importante tanto dentro de las cámaras legislativas como para los ciudadanos, la clase política y los medios en México.

Segundo. Sobre la cuestión de permitir la reelección dentro de un límite de tiempo creo que hay diferentes aspectos pendientes no resueltos que todavía quedan por explicar. Algunos de estos puntos están explicados, me los han explicado en la conversación de ayer y hoy, como una persona extranjera, pero se me dice que el paquete y la parte de marketing, por así decirlo, de lo que ustedes están tratando de hacer, todavía no ha sido algo explícito.

En 1977 yo trabajé para el señor Anniel, del Congreso estadounidense, y él quería introducir reformas éticas en términos de transparencia, restricciones sobre ingreso externo para los miembros del Congreso, y lo vinculó con un incremento de pagos; si uno quiere tener un incremento en su salario como funcionario, tiene que ceder a estas oportunidades externas.

Debo argumentar que la reelección con límites de tiempo, particularmente cuando tiene opciones locales para que en todo el país puedan trabajar con un arreglo diferente nos sugiere que haya un arreglo claro. Esto nos sugiere que a fin de cuentas la meta de más responsabilidad, la rendición de cuentas de los políticos a los ciudadanos, no necesariamente es parte del arreglo. Sugiero que a la hora de empaquetar y hacer el marketing de esta idea, de este concepto, transacción, idea, primero vean cómo se va a explicar, porque hoy por hoy, en este momento, después de haber escuchado al panel tan distinguido, entiendo que hay una crisis de confianza, falta de rendición de cuentas, crisis de rendición de cuentas, falta de transparencia, crisis de transparencia, estos temas ¿cómo se están manejando? Al permitir que la reelección se dé con un límite de tiempo, yo creo que esta pregunta requiere contestarse.

Finalmente quiero mencionar otro punto, creo que hay algo que llamamos la “cláusula abuela”, quiere decir que la ley va a avanzar pero no necesariamente la va a ejercerla el actual presidente, sino hasta un cierto tiempo, entonces la cuestión es: los legisladores actuales, los presidentes municipales tienen esta cláusula que ahora se sirva a los mexicanos en una forma donde se pueda participar por una o por dos reelecciones; para mí, como observador, es algo que todavía no ha quedado explícitamente dicho; igual pueden ir a la opción local para que los diferentes sistemas políticos puedan tomar diferentes juicios políticos, y esto me sugiere que la preocupación de que las estructuras locales pueden beneficiarse por ser más aparentes. Todo esto, toda esta cláusula aparente, para mí como externo es apenas tratar de entender las complicaciones que tiene un sistema, el sistema mexicano.

Esta cuestión del límite de tiempo, francamente yo me he hecho esta pregunta con frecuencia, en donde no ha habido restricciones sobre la habilidad del líder político para buscar la reelección, y por cualquier razón, el proceso político decide introducir los límites de tiempo. Rara vez he visto una situación donde no se permite buscar la reelección y sí se introducen límites de tiempo como una forma de tener reelección. La única situación de este argumento que yo recuerdo en años recientes, en Estados Unidos, fue durante el gobierno del estado de Kentucky, donde durante muchos años tenían un gobernador de una sola vez, sin restricciones para los legisladores. Entonces llegaron a una situación donde tenían un gobernador por dos términos para el gobierno y tres para los congresistas. Es el único estado que ha tenido una situación similar a la mexicana.

El motivo de introducir un límite de tiempo, es sencilla:

1. Para bloquear el poder del servicio público. En Estados Unidos se tiene una tradición establecida por el presidente Washington de tener únicamente dos periodos electorales. El Presidente Robert, durante la guerra, tuvo tres administraciones, la idea era limitar sólo 2 administraciones a cada presidente; en parte esto tenía que ver con el deseo de bloquear que alguien permaneciera más tiempo del deseado.

También en Estados Unidos hay partidos políticos minoritarios que buscan oportunidades para lograr mayoría, porque un representante popular, quizá del partido mayoritario, podría quedarse en el puesto por reconocimiento. Los periodos acotados hacen que estos individuos dejen el puesto, creando más competencia política. Además, ha cambiado el electorado, lo cual le da al partido minoritario más posibilidades de tener éxito.

La tercera razón por la que vemos límites de tiempo en Estados Unidos tiene que ver con una reacción a problemas de ética, de escándalos, situaciones de gobierno en donde nadie creía que tendrían un impacto en la clase política, que hacía que funcionara el proceso.

Una vez más, regresando al punto anterior, sobre cómo se presenta esta idea, entendamos una motivación importante que hay en los Estados Unidos, en otras sociedades, sobre los límites de tiempo, esto se ha dado porque se ha abusado del poder. Por lo tanto, 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 al introducir esta reforma es crítico, muy importante, no sólo para introducir la reforma, sino para la enmienda, propiamente dicha, posterior de la reforma. Va a haber una reforma constitucional, va a haber un referéndum, puede haber resultados mixtos. Por ejemplo, en Estados

Unidos, cuando se usan estas vías hay diferentes resultados, pero se llega a una conclusión: que cuando se tiene la segunda ley, cuando se quiere modificar ese arreglo, esa ley electoral, entonces, cómo se hace eso, es algo importantísimo para mantener la confianza del electorado a futuro.

Si ustedes ven la ciudad de Nueva York, por ejemplo, había límites de tiempo; el alcalde Blumberg quería tener un tercer período y autorizó un referéndum sobre la alcaldía; tuvo éxito y ganó la reelección como alcalde por una tercera vez. Ahora hay un esfuerzo por el Consejo de la Ciudad para cambiar los límites de tiempo, también para ellos y buscan hacer lo mismo que hizo el alcalde. Esto ha dado como resultado la falta de confianza en el electorado de Nueva York, porque se da un proceso de enmienda en lugar de hacerlo a través del Consejo de la Ciudad y a través de estas otras vías.

Cuando se trata de cambios, y éste es el caso, cuando se trata de un asunto constitucional no sólo hay que ver si se hace en un paso o dos, particularmente si la meta es obtener la confianza del electorado.

Tercer punto. Dentro de la reforma política siempre hay “la Ley de las Consecuencias no Anticipadas”. Creemos que resolvemos un problema, pero algo más surge. Una consecuencia no anticipada es que si uno no va escalonando los periodos, las instituciones pierden la experiencia, la pericia.

Otro punto. En estos momentos de transición, como ya se ha mencionado, muchas veces se pierde terreno, se pierde poder, porque se carece de experiencia. Considero que no nada más es asunto de la relación Legislativo-Ejecutivo. Como todos bien sabemos, en ocasiones estos balances o equilibrios de poder cambian y se van a la burocracia 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, y si la institución no tiene la capacidad de poder enfrentar un momento político determinado, no hay forma de refrescar este proceso por así decirlo.

La tercera consecuencia no anticipada es lo que llamo “el cambio de funcionarios o de oficina”; aquel individuo que quiere ser un servidor público a través del servicio público de carrera. Aquellos que han participado en el proceso saben qué implica; en ocasiones van cambiando y van a pasar de la asamblea a la alcaldía, a senador estatal, y el problema es que después no van a tener la antigüedad o no van a tener el impacto que posiblemente podrían tener cuando pasan de un puesto a otro puesto. En ocasiones, esto afecta una vez más la credibilidad de los políticos ante los electores; credibilidad que queremos lograr.

Sin embargo, nuestra meta general aquí es tener gente nueva, con nueva energía, nuevo compromiso, que esté trabajando con el electorado de sus comunidades, igual como lo están haciendo ahora, no como hace 6,12 o 24 años atrás, porque éste es el desafío, particularmente en nuestra sociedad cambiante, que se está urbanizando tan rápidamente cada vez más.

A medida que se participa en este debate, espero que ustedes puedan lograr un consenso rápido, para que lo comuniquen a todo México en torno a la reforma sobre reelección. Finalmente, sabemos que tiene que ver con un equilibrio de poder, un equilibrio de representación en un sentido, así como la meta de poder servir, tener rendición de cuentas, transparencia, participación e información de los ciudadanos.

En segundo lugar, creo que la competencia política y el equilibrio político es parte de esa ecuación. A fin de cuentas el proceso electoral de eso se trata en las urnas, de eso se trata nuestro compromiso con este proceso, de una competencia de ideas, de individuos, de políticas y se espera que se esto se presente ante el electorado, para que éste, en cierta forma, pueda tener un juicio informado del país a futuro.

El cambio siempre genera cambio en los individuos, partidos políticos, ideas políticas, en las sociedades. Por lo tanto, no podemos temer al cambio, tenemos que darle la bienvenida, abrazarlo, trabajar con el cambio; de lo contrario, permitimos que alguno de los problemas que ya han sido mencionados por el panel el día de hoy, se presenten y luego se conviertan en heridas de la política.

PERIODO DE RÉPLICA

Jean Claude Colliard

Escuché a mis colegas con mucho interés, puesto que identifiqué cosas de las que ya había hablado antes, y que hallan su sitio en este debate. A Carlos Montes le diría que me gusta mucho hablar del curioso sistema electoral chileno, en donde sólo la primera vuelta tiene importancia finalmente, porque es la que va a determinar qué candidato va a llegar 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 es conocido por todos, a menos que haya un accidente mayor. Y 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 está tan bien hecho, que ya sólo el elector es el único que no cuenta, sería una lástima.

Creo que en un sistema electoral debe quedar una parte aleatoria, porque el sistema no nos da automáticamente un resultado. Esto nos lleva a un viejo debate, que no es el de hoy, pero que es apasionante, acerca de la elección y el sorteo y la relación que debe haber con lo aleatorio en todo esto.

De William Sweeney me quedo con la idea de que, cuando se hace una ley electoral o no, esta cuestión de las consecuencias y de las consecuencias no anticipadas es importante.

Creo que lo que ustedes intentan hacer, y el interés de este seminario es justamente intentar ver a partir de las reformas constitucionales, qué es lo que se puede anticipar como resultado, no sólo institucional, sino también personalmente; yo lo considero más importante en términos de consecuencias sobre el sistema de los partidos y las estrategias de los partidos. En suma, hay una función estratégica de las instituciones y pienso que esto es una de las cuestiones que ustedes muestran a través de este seminario: que están totalmente conscientemente de ellas.

Voy a insistir en lo que dijo Mauricio Merino acerca de la rendición de cuentas, porque me sorprende; justamente ayer me parecía entender que el término de rendición de cuentas, es que aparecía mucho en las conversaciones, era más bien de políticas, hablar con los electores de miren lo que hice, júzguenme a partir de lo que hice. Es una cuestión esencial, por supuesto, al momento de la elección, pero tengo la impresión, queridos colegas, y es muy legítimo también, me pareció que tenían 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; en países

donde la cuestión es muy aguda, por supuesto que es una cuestión que aparece en todos los países, incluso en Francia.

Tenemos sistemas con cámaras regionales de cuentas y sirven para auditar las cuentas de los municipios de manera aleatoria, y a menudo cuando el resultado cae justo antes de las elecciones municipales, la cámara regional de cuentas se espera para que eso no aparezca en el debate municipal.

Pero después de cinco años un sistema de control de cuentas, que se tiene que construir, dijera, miren, esto es lo que se hizo en este municipio. Habría que tener cuidado con la imparcialidad del organismo de control, para que eso no se transforme en un mecanismo de cuestionamientos sistemáticos de los salientes. Y también introducir, como saben hacerlo muy bien, el papel del IFE, del Tribunal Electoral, etcétera, para que esa publicación sea objetiva y que no corresponda a una maniobra política. Es algo que se puede imaginar y considerar. Aunque, bueno, debemos tener cuidado también en no tenerle demasiada confianza al derecho y a los mecanismos judiciales.

Finalmente, si la ciudad está mal administrada, el elector se da cuenta de ello, y quizá también puede dejársele juzgar si está bien, si el balance es bueno o no.

Mauricio Merino

En honor a los invitados que no son hispanohablantes diría que la idea cuando me refiero a la rendición de cuentas, conjuga tres capacidades, tres habilidades: la *ability*, la ... *ability*, la capacidad de responder a lo que se pregunta y la *responsability*, que es la capacidad para responder por lo que se hace. La rendición de cuentas a la que me refería hace un momento reúne las tres que, 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 tan precisa nos ha planteado el diputado Montes, se sintetiza en una de las frases que usó al final de su intervención, que es que a pesar de la segunda vuelta o quizá debido a ello —pero sí por el sistema electoral y por el sistema de partidos chileno, dice el diputado Montes, y yo lo repito con el mayor respeto al gobierno actual— el gobierno que entrará en Chile se ha consolidado como 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 las hay de origen. Por lo tanto, los efectos de esas expectativas 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 segunda vuelta no debería estudiarse sin tomar en cuenta las condiciones que produce el régimen de partidos ya 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 a partir de los partidos. Desproveer al debate de 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.

Diputado Carlos Montes Cisternas

Creo que lo importante es que el paquete que se ha puesto a debate en México se ha visto en su conjunto. Me preocupa mucho un enfoque de lo que vi ayer, muy técnico, muy específico de cada uno de los aspectos; se trata de mirar el espectro en su conjunto. Creo que una discusión excesivamente específica, 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? Y la verdad que no podría responderme a eso, porque no conozco el debate, no conozco todos los antecedentes de lo que hay detrás. Pero creo que es importante políticamente preguntárselo: ¿Qué se quiere reformar? ¿Cuál es el máximo y mínimo de lo que se quiera?

Visto desde Chile, yo decía que lo fundamental es que el sistema político vuelva a ser sentido como propio por la ciudadanía. Es decir, que sea un sistema para construir la voluntad popular. Y esto supone un sistema político con capacidad de dar cuenta, de acoger, de recoger, de asumir las nuevas realidades, poner debate, reencontrarse con la sociedad.

Las reflexiones, a propósito del caso de Estados Unidos, que hace Christopher Larchs, cuando dice que la elite en el caso norteamericano están traicionando al pueblo, que no conversa con la sociedad; que la elite tiende a conversar entre sí, y al no conversar con la sociedad y no asumir lo que está viviendo la sociedad, no asumir la crisis, los modelos, la sociabilidad, por ejemplo cómo construirse como parte de la sociedad de las nuevas generaciones, yo creo que algo muy importante debe tener presente.

Los parlamentos tendemos a vivir nuestro diálogo, en nuestro lenguaje, “a cocernos en nuestra propia salsa”, y no necesariamente asumir todo el conjunto de procesos tan complejos, tan dinámicos y tan rápidos que está viviendo la cultura, la economía, las personas, la forma de sentir de los seres humanos y la forma de relacionarse. Entonces, si los parlamentos viven de su propia liturgia y no son capaces de captar esto y tener un conjunto de reforma para captar lo que efectivamente está ocurriendo en distintas versiones en la sociedad, al final va a llevar a una cierta crisis política mayor.

Los jóvenes en política es un tema que tenemos que preguntarnos, por qué los jóvenes miran a la política como la miran, como algo de abusadores, de personas que sienten con mucho privilegio y no se sienten parte de la sociedad. Es algo que debe preguntarse, qué está pasando con los sistemas políticos, con los políticos que han construido esta imagen en los jóvenes. Creo que encuentros como éste permiten replantearse estas cuestiones fundamentales.

Me imagino que lo que se quiere reformar en México es reencontrarse con la sociedad y quizá algo tan simple como volver a esa idea de la política y de las instituciones políticas, que en definitiva para construir el bien común y perfeccionar la institución y la capacidad de país, construyéndose un bien común, es algo que hay que recuperar con mucho más fuerza, y por lo tanto tener muy claro lo que se quiere para poder explicarlo y hacer algo que la ciudadanía lo sienta propio, no algo ajeno.

William Sweeney

Hay aquí un asunto claro sobre cómo se está llevando la información a los ciudadanos para que ellos no se sientan mal sobre rendición de cuentas, transparencia, ése es un desafío para el proceso político. Pero el segundo desafío es que más de una tercera parte del público se está comunicando por redes sociales. Si se quiere que las próximas dos generaciones de electores se involucren, tenemos que ser transparentes, rendir cuentas ¿cómo? a través de los medios que 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; lo siguiente son los medios 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 sientan que el gobierno les sirve, para que ellos tengan una decisión informada o para que se rinda cuentas a nivel municipal, etcétera. El segundo desafío es cómo tomamos la información y la llevamos a las dos generaciones del siguiente liderazgo que está por llegar, los que usan twitter, los usuarios de Facebook, de estos medios sociales, que a fin de cuentas quiere decir que la información no puede ser más grande que una o dos pantallas a la vez, porque no van a ir a la tercera pantalla de información, o sea 27 palabras máximo. Eso es un desafío.

QUINTA MESA: IMPACTO DE LA REFORMA EN ESTADOS Y MUNICIPIOS

Moderador: Senador Arturo Escobar y Vega

Para hablar de este tema tenemos el gusto de presentar a los siguientes invitados.

Amalia Dolores García Medina, gobernadora constitucional del estado de Zacatecas; Jesús Alberto Aguilar Padilla, gobernador constitucional del estado de Sinaloa; Guillermo Padrés Elías, gobernador constitucional del estado de Sonora; Marcelo Ebrard Casaubón, Jefe de Gobierno del Distrito Federal; Fidel Herrera Beltrán, gobernador constitucional del estado de Veracruz, y ciudadano Marco Antonio Adame Castillo, gobernador constitucional del estado de Morelos.

Amalia Dolores García, gobernadora constitucional del estado de Zacatecas

Agradezco de manera muy especial al Senado de la República la decisión, la iniciativa para que se abra este foro a una reflexión nacional sobre un tema toral. Deseo sobre todo poner en el centro algunas reflexiones, algunos planteamientos, sobre el ámbito que nos corresponde que es el de la Reforma Política en nuestro país. Quiero hacer un poco de memoria, traer aquí algunos antecedentes y señalar cómo en 1968 fue la ciudadanía la que conformó un gran movimiento de hombres y mujeres, de jóvenes, que pusieron en el centro la importancia de transformar al país.

Pero el tema que ellos pusieron a debate, además con un enorme entusiasmo y con 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. Pero han pasado 41 años de eso. Las reformas electorales y políticas se han desarrollado paulatinamente en México, ha sido una sucesión continua y tal vez las que anteceden a lo que hoy vivimos en 1977- 1978, que dieron paso a que en 1982, por primera vez, hubiera un Congreso de la Unión, una Cámara de Diputados, plural, en el que estaba presente la izquierda; fue el inicio de una transformación de México. No fue suficiente, porque lo que vivimos en 1988 fue una sacudida que cimbró al sistema político en ese momento, en nuestro país. Todos los recordamos; es parte de la historia y hoy, incluso, 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 en donde se determinaba quién era el Presidente de la República; es decir, el Congreso, la Cámara de Diputados constituido en colegio electoral, fue cimbrado de tal modo que esto llevó a un reto: el de plantearse una reforma sustancial.

Y hoy tenemos en nuestro país algunas de las instituciones que se crearon después de esa gran movilización política y social, no solamente la pluralidad, el nuevo sistema de partidos, sino instituciones ciudadanizadas, como el Instituto Federal Electoral, organizando, preparando, revisando y también calificando las elecciones, junto con nuevos tribunales.

Hemos vivido una época intensa y al mismo tiempo cuál es el tema sustancial hoy, en este nuevo análisis sobre Reforma Electoral y Reforma Política, yo diría que lo más importante, lo sustancial, lo que a mí 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. Debemos y tenemos la obligación de hacer política. No es un asunto menor

mencionarlo, porque todavía hace algunos cuantos años, con la caída del Muro de Berlín, algunos ideólogos no sólo llegaron a decir que era el fin de la historia, también llegaron a decir que era el fin de la política, y sin embargo, hoy requerimos poner al centro la política.

Tenemos que hacer un cuestionamiento y hacer una radiografía de lo que sucede en nuestro país. Hay quienes satanizan a la política. La antipolítica que es realmente una forma para disminuir la importancia de consolidar las instituciones del Estado, es uno de los asuntos que tenemos que enfrentar. Hoy lo que requerimos es poner en el centro la política, y las democracias modernas deben poner también, especialmente aquí en nuestro país, un adjetivo: la política y la democracia debe ser federalista y participativa. 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. En México, requerimos fortalecer al Estado moderno con una connotación y con adjetivos para enfrentar el desencanto de las ciudadanas y de los ciudadanos; 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 abrirnos a los reclamos de la ciudadanía. ¿Qué nos piden los ciudadanos? Nos piden en una reforma política que actuemos con compromiso total, que se actúe 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 la pertinencia de la ley, por ejemplo, de salarios máximos, es decir, un límite a los salarios de quienes están en el servicio público, este planteamiento y esta decisión se tiene que generalizar a todos los órdenes de gobierno y a todos los poderes en 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 de nuestro país.

Para que la política tome su lugar, es fundamental que se avance en algunas iniciativas, por ejemplo, aquellas que reglamenten las expresiones públicas, y que 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 afirme y lo que prevalezca en la política en nuestro país.

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 nostras 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. Lo que requerimos es 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 reforma 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, y sin embargo, yo reitero que si no logramos una reforma en la cual participemos todas y todos, se recupere la confianza de los ciudadanos y las ciudadanas en las instituciones, sino 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, las transformaciones y las iniciativas serán insuficientes para fortalecer al Estado mexicano.

Requerimos una política que nos haga ver al país y a los hombres y a las mujeres de México con una mirada solidaria, y de un modo más puntual quiero señalar que requerimos avanzar en algunos puntos en los cuales la representación ciudadana sea exacta y sea respetada. Hago referencia, por ejemplo, a la presentación 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 puntuales y 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 la aportación que ellos hacen 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 ellos participen en el Congreso de la Unión; es hora de que los partidos políticos incluyan en las listas plurinominales una representación de nuestros migrantes, obligatoria, y que les permita arribar a los espacios de decisión, con un México incluyente en el que las instituciones de la República se fortalezcan.

Con una disposición al diálogo, con civilidad política y con la disposición de reconstituir 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; si no existe un consenso, quien sufrirá no sólo es 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, y por eso, y concluyo con esto, tal como en otras naciones, con la diversidad de puntos de vista se ha llegado a consensos. Aquí los especialistas han mostrado como en España, en Portugal o en Chile, y en diversas naciones, el acuerdo puede permitir ir hacia delante. 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 de México.

Guillermo Padrés Elías, gobernador del estado de Sonora

Esta oportunidad que nos dan de poder expresar desde la visión de un gobierno del estado en torno a esta reforma es muy importante, porque desde ahí nos dan la oportunidad de dar a conocer cómo vemos en los distintos estados esta reforma, y desde el punto de vista de Sonora, para nosotros es muy importante reafirmar en el

marco de nuestra visión de tener un gobierno municipalista, ciudadano, que tenga una visión a largo plazo, pero sobre todo la oportunidad de planear a largo plazo es para nosotros muy importante, y creo y estoy seguro que esta reforma política lo contempla.

El mensaje del ciudadano Presidente de la República es muy claro. El objetivo de esta propuesta es dar más poder a los ciudadanos, a 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, sin lugar a duda.

Esta reforma significaría que más allá de nuestras diferencias estaríamos partiendo de reconocer lo que verdaderamente es importante y que siempre será para toda la nación, y eso es el ciudadano. Esto significaría también el reintegro al curso natural de nuestra historia como país: el respeto al ejercicio libre de los derechos ciudadanos. 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, y 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 estos los valores los que hoy emergen con tanta fuerza en esta propuesta, sin lugar a duda.

Pero cómo hacer ahora para que todos nosotros, la patria toda, nos comprometamos con estos valores ciudadanos, y luego cómo a partir de eso hacemos un solo frente para atender otras tareas aún pendientes de esta forma ecuánime, adecuada y justa que se nos presenta.

Aquí se establece una modalidad, una propuesta, una forma de hacer la tarea es que todos los mexicanos y mexicanas debemos apoyar convencidos de que el camino que se ha plantado va a tener éxito, sin lugar a duda, convencidos de que la reforma política planteada con gran responsabilidad por el Presidente Calderón, lo que aprecio desde nuestra visión como gobernador del estado en todo lo que vale, debe contar con el valor ciudadano y el apoyo, respaldo y compromiso de todos los niveles de gobierno, tanto del Poder Legislativo como el Ejecutivo. Nadie puede negar que en los tiempos actuales que vive el país resulte imprescindible contar con más y mejores mecanismos que garanticen el respeto de la voluntad ciudadana.

El decálogo propuesto por el señor Presidente contempla mecanismos puntuales que buscan recoger esa voluntad social. Nadie puede negar que en los tiempos actuales resulta imprescindible redimensionar la representación política de nuestros órganos ciudadanos de decisión. El decálogo propuesto por el señor 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 actuales resulta imprescindible darle nuevas características operativas a nuestro sistema político.

El decálogo propuesto por el señor 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 es sin duda una propuesta dotada de viabilidad política e institucional que se apega a la realidad actual que se vive en 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 funcionarios públicos más profesionales, conocedores de la problemática locales e involucrados en este sentido con soluciones que en la mayoría de los casos trascienden los actuales períodos de tres años de gobierno. Crearemos con ello los incentivos correctos a 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 abren la posibilidad de llevar a otro nivel el debate en el Poder Legislativo, replanteando 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 permitan 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, en el fondo, lo 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 importante, central, diría yo, del sistema democrático del país, sobre todo cuando quienes estamos obligados a escucharlo, no lo hacemos.

Significa darle 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 honestos, la gran mayoría de los mexicanos no pertenecen ni están afiliados 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 el mismo, en ningún momento acota, limita o debilita al Poder Legislativo, por el contrario, fortalece 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 un sumiso marcado por la imposición.

A nosotros, como entidades federativas, este esquema nos da mayor certeza, mayor certidumbre, mayor seguridad de que prevalecerán siempre los intereses generales de los mexicanos que le apostamos a un mejor futuro para todos, por encima de intereses individuales o partidistas que le apuestan sólo a un mejor presente para ellos mismos.

Lo mismo aplica para 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 de Justicia de la Nación puede sentar jurisprudencia en una materia, esta 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, ésta se ve fortalecida 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 desarrollarlos al máximo, su labor legislativa se ve muy acotada.

Igual aplica para mantener el registro de un partido. Si bien estos representan algunas minorías ciudadanas que cuentan con los mismos derechos y obligaciones que los de 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, sin duda, 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 a propuestas que deben convencer a una mayoría absoluta que legítima al ganador.

Por todo lo anterior, para nosotros darle mayor poder al ciudadano significa equilibrar la balanza, establecer pesos y contra pesos que garanticen que sus inquietudes, intereses y problemáticas muy particulares, de acuerdo al entorno en el que viven, serán escuchadas y atendidas, entendiendo y respetando la diversidad, la pluralidad y la heterogeneidad que existen entre las distintas regiones del país.

En ese sentido, los puntos plantados por el Presidente Calderón pretenden plasmar en su contenido la visión de una renovada relación tripartita entre los tres 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 términos de acuerdos, de consensos, de equilibrios, de mejores formas de convivencia entre ciudadanos que juegan diferentes roles dentro de una sociedad, como parte importante de una comunidad, de un municipio, de un estado y la construcción de un país. Es tan importante ponernos de acuerdo en el qué, como en el cómo. Esto, claro, que uno siempre antecede al otro.

Los mecanismos de elección, de conformación y de integración nos permiten establecer mejores criterios para asegurar una mayor inclusión, representatividad, que a la vez, que deben de asegurarnos la correcta ejecución de las decisiones que se dan como producto de la misma. 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 Honorable Cámara de Senadores que anteponga los intereses del ciudadano y apoye por así convenimos esta reforma política que seguramente ayudará, reforzará al ciudadano y nos ayudará a las entidades federativas a poder tener una planeación a largo plazo, y una planeación estratégica en pro de nuestros representados.

Jesús Alberto Aguilar Padilla, gobernador del estado de Sinaloa

Iniciaría afirmando que nuestro federalismo, desde Fray Servando Teresa de Mier a la fecha, ha corrido en una vertiente de dos caminos: uno en los textos, en las bellísimas discusiones, y otro en la realidad; pero en la realidad, nuestro país se advierte que tiene una gran vocación centralista, porque hay una disparidad en la práctica y en 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 desde luego que requiere de una reforma profunda, porque el país necesita un federalismo democrático y asimétrico, capaz de impulsar por igual el desarrollo de regiones a través de políticas públicas compensatorias.

Ésa es la premisa básica para definir una nueva arquitectura institucional, que favorezca 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 transparente en lo relativo a la división vertical de poderes. Por eso, éste es uno de los grandes asuntos pendientes de la agenda pública 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, de una mayor autonomía fiscal, a través de un modelo que restituya a las entidades federativas y municipios potestades tributarias, que garantice ingresos propios suficientes para atender 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, el poder político entre los órdenes de gobierno, para ejercer con mayor eficacia las atribuciones estratégicas, evitando evasión y costos fiscales innecesarios. Es necesario también corregir los desequilibrios financieros, generados de origen en el proceso descentralizador de los servicios de educación y de salud en el país.

Hay muchas otras tareas que deben fortalecerse a partir de acciones federalistas. Me refiero, por ejemplo, a la gestión y planificación de los recursos hídricos y 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 debe 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 absolutamente frente a la tentación de que sean utilizados en el proselitismo electoral.

En materia de seguridad, sólo me referiré a lo disímulo y pulverizado que se encuentran 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 del federalismo en México, para reconocer la pertinencia de la Reforma Política; la que ahora se analiza y discute aquí en el Senado y en la Cámara de Diputados. Es prerrequisito 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 Presidente como la de los 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 un instrumento de cambio, de concertación y transformación al servicio de la sociedad, lo cual sólo será posible ensayando un nuevo diseño institucional de los órganos de poder, tanto federal, como de las entidades federativas.

Pero antes de formular algunas consideraciones sobre los temas vertebrales de la reforma política que se discute, quiero dejar planteado aquí, en forma enfática, mi postura en el sentido de que aquellos asuntos que conciernan 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 aprobación de las reformas.

Es decir, que los cambios que aquí se procesen, establezcan principios mínimos y máximos, y sean los estados los que le impongan las modalidades y singularidades que reclama la realidad de cada una de las regiones y los estados. Dicho lo anterior, me permito comentar y fijar 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 en el estado de Sinaloa está consagrada ya en la Constitución Política local, y convertida en un factor que estimula la participación de la sociedad en el quehacer público. Las candidaturas independientes nos parecen absolutamente 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 fundamental de nuestra democracia. No caigamos en el falso debate 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 lo 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. 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 es el de 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; también atender 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 en el 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 la Cámara alta ratifique nombramientos presidenciales en puestos claves de la administración pública, como pudieran ser los secretarios de Hacienda, de Relaciones Exteriores, Desarrollo Social, 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 deban ser sancionadas por el Senado.

Ahora bien, una de las propuestas que más directamente se reclama con el fortalecimiento de un modelo federalista, es el que hace referencia al de la representación popular en el Congreso y la representación de las entidades federativas en la Cámara alta.

Respecto al número de diputados que en el futuro integren la Cámara baja en el Congreso de la Unión, la discusión 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.

Creo 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. Solo que estimo necesario que deben modificarse los criterios de elección a diputados plurinominales. Me refiero a que la lista deberá integrarse por aquellos candidatos uninominales que obtengan el segundo lugar en la votación en el distrito que compitan.

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. Por eso creo que estos 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 reducirla en 32 escaños para dejarla en 96, podría limitar la fuerza del Senado 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 designen los nombramientos de estos 32 senadores y que hoy se integren en lista nacional, de modo tal que la responsabilidad recaiga 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 son la iniciativa preferente, con afirmativa ficta; el referéndum para saltarse al Constituyente Permanente; el derecho de voto ilimitado, podrían debilitar al Poder Legislativo, tanto a nivel federal como a nivel estatal. Lo que sí es viable y necesario es incorporar al texto constitucional 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 han expresado, estoy seguro de que el resultado de esta reforma contribuirá a hacer realidad el impulso reformista que hoy recorre el país entero.

Marco Antonio Adame Castillo, gobernador del estado de Morelos

En primer lugar quisiera resaltar que tenemos dos acciones, dos voluntades que en mi opinión tienen un enorme significado y que expresan una enorme oportunidad para el desarrollo político del país. Por un lado, el presidente Felipe Calderón, 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 apreciado 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, porque 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 20 años, que el país no está preparado para una reforma política profunda. Y la pregunta que hoy nos podemos hacer es ¿hasta cuándo? ¿Hasta cuándo vamos a considerar a nuestro país como un país que en pleno vigor democrático, capaz de discutir con apertura, distintas visiones, en un país plural, que nos permitan 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, de lo que quisiera hablar en esta primera parte de mi intervención es de la voluntad política que se requiere para concretar estas reformas, de la necesidad de que los líderes políticos de este país 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 yo que se han protagonizado prolongados e inconclusos debates, 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 una construcción, 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; sustenta sobre dos pilares la serie de propuestas que ha presentado. Por un lado, el de la soberanía popular: 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. Se ha dicho también que estas reformas son un tanto insuficientes, y yo quisiera recordar que siendo la democracia un sistema, también es un movimiento y también es un proceso, y que la propia legislación es dinámica y que estas iniciativas primarias, que suscitan este debate, que proponen un análisis y una toma de decisiones congresionales, son un buen principio para mandar una señal adecuada a nuestro país, para dejar atrás la inmovilidad y para 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 soluciones a diversos problemas de nuestra vida institucional. La elección consecutiva de legisladores federales y locales, así como de alcaldes, de 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.

Destacando la rendición 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, de tal manera que 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 del país. La reducción, por un lado, 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 y se ha expresado sobre la necesidad de que el gobierno abra los espacios y cree los mecanismos que permitan a la sociedad tener la posibilidad de participar en las decisiones que afectan a la vida pública. Estos dos puntos de la iniciativa proporcionan una vía de participación y de influencia ciudadana que no se ha tenido antes en México. Por ello creo que es necesario y conveniente para el desarrollo político de México que estas propuestas de iniciativa ciudadana y candidaturas independientes se puedan promover.

Para no quedarnos en el podría o el pudiera ser que tal decisión traiga una consecuencia negativa, no por otra cosa a estas expresiones verbales se les distingue como el imperfecto del subjuntivo, porque no alcanzan a transmitir y a 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.

De tal manera que, en la medida en que se logre la implementación de varias de las propuestas que ha colocado el Presidente en el Congreso, también se abre la posibilidad de un efecto en cascada, a través de reformas espejo en las entidades de la federación, lo que pueda ayudar a impulsar un movimiento reformista, que en mi opinión puede ayudarnos a concretar lo que podríamos llamar el federalismo gobernable. Y propongo una fórmula a discusión para sostener esta tesis del federalismo gobernable: la mayor apertura política a los ciudadanos; esto es igual a mayor compromiso de los gobernantes, en la medida en que esta participación política de los ciudadanos permita un contacto más cercano, la capacidad de evaluar a los legisladores, de ratificarlos o no, de presentar iniciativa y de un sistema de rendición de cuentas más eficaz.

Finalmente, convencido que estoy de que en este momento para el desarrollo político de México es momento 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 el 2010 ante tal cúmulo de elecciones locales, lo que previsiblemente podría complicar y enrarecer la discusión política sobre estas importantes propuestas. Estas virtudes políticas a las que hay que apelar en este momento son: la generosidad política y un ánimo, una disposición a promover la reconciliación nacional, generosidad política, valor para enfrentar estas decisiones, responsabilidad pública y política, anteponiendo el bien de México, el interés superior del país, el bien de los ciudadanos sobre cualquier otra agenda particular cortoplacista.

Sostengo que el status que hoy prevalece en el país, en términos de representación política, es centralista y controlador de los procesos políticos; que ciudadanos con poder, 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 esta etapa de la democracia participativa; mi invitación respetuosa es a que las acometamos y las asumamos con determinación, a que no tengamos miedo a perder controles partidarios porque los ciudadanos con capacidad y decisión son los mejores garantes del federalismo gobernable y democrático.

Marcelo Ebrard Casaubón, Jefe de Gobierno del Distrito Federal

Primero diría yo 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 período de tiempo las posibilidades de tener un status político y jurídico similar, en sus derechos, en su soberanía, a la de los estados

de la República, y el gran argumento para ello ha sido la protección del Ejecutivo federal.

Entonces, me parece que 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 próxima elección del 2012, y que pueda permitir un arreglo duradero institucional, un arreglo institucional que nos funcione a todos los mexicanos, habría que decidir el tema del Distrito Federal.

El Distrito Federal 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, sigue siendo esta la realidad. Y por otra parte, el modelo institucional de relación entre el Ejecutivo y las autoridades electas del Distrito Federal está mal hecho, es decir, no está funcionando, su pretensión originaria era mantener una esfera de equilibrio entre el ser sede de los poderes federales, y el tener autoridades propias electas.

Si revisamos la experiencia de la última década, lo que ha ocurrido es una circunstancia estructural, sistémica, de conflictos, ausencias o zonas nebulosas, zonas poco claras en la relación entre las dos instancias de gobierno. Entonces ¿qué es lo que habría que plantear seriamente? Terminar con esa circunstancia, esa situación que acabo de definir como uno de los objetivos importantes, o muy importantes de una reforma política tan ambiciosa como la que nos convoca y nos congrega el día de hoy, y que el Distrito Federal, la ciudad de México, como sede de los poderes federales, pudiera tener un status y sus ciudadanos exactamente con los mismos derechos que tienen en los estados de la República, sin que ello significara riesgo alguno para los poderes federales asentados en la capital de la República.

Hay muchas vías para lograrlo, pero yo quisiera puntualizar, desde nuestra óptica, que ése es un principio, un punto fundamental, medular, porque también tenemos que pensar en que con suma frecuencia, difícil de prever en el tiempo, va a ser la circunstancia de que no coincidan los partidos que triunfan en el Distrito Federal con el partido que triunfe a nivel nacional y, por consiguiente, tenemos que resolver que haya una relación cada vez mejor, que reduzcamos los incentivos de confrontación y dificultad que hoy existen.

Déjenme ponerles por ejemplo el caso de la última negociación presupuestal, porque tiene que ser el tema del techo de la deuda del Distrito Federal, un tema de toda la República mexicana, de toda la representación del Congreso de la Unión, para definir el presupuesto del Distrito Federal; entonces lejos de ser un elemento de equilibrio, es un elemento de conflicto. Me parece que desde una óptica esencialmente federalista debiera resolverse este asunto, porque 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, 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 anteriormente expuesto sobre la ausencia del tema Distrito Federal, y que seguramente eso 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 observan diferentes tramos con diferentes argumentos, y a mí me preocuparía, en primer lugar, que así sea, porque las reformas hechas de ese modo casi nunca funcionan. Si revisamos alguno de los puntos principales, por ejemplo el tema de la reelección, escuché con mucho interés y atención, por supuesto, lo que han expuesto mis colegas de Sonora y Morelos, y también Sinaloa, respecto a la reelección. Yo diría que es una mala idea como está planteado, porque si se siguiera el argumento que hemos escuchado, pues entonces habría que preguntarnos, entonces ¿tendríamos que reelegir al Presidente de la República? que tuviera posibilidades de reelección, porque en caso contrario, no habría la posibilidad de rendición de cuentas, de acuerdo a lo que se nos expone.

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, preguntar de otro modo ¿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 sea o no pueda competir en una reelección? ¿Por qué los argumentos para una cosa son distintos que los argumentos implícitos para la otra? Ahora, si no se desea plantear la reelección del titular del Ejecutivo federal, porque se considera inconveniente, polémico o indeseable, entonces ¿por qué sí se plantea para legisladores federales y presidentes municipales? Es decir, yo encuentro ahí un problema serio.

No creo que sea una visión sistémica funcional el hacer una reelección de diputados y de presidentes municipales, pero el resto no, habría que conocer cuáles son las razones para que lo que es válido para uno no sea válido para otros o cómo se espera que funcione en términos de los próximos años.

El tema de reducir el número de integrantes del Congreso, especialmente la representación proporcional, me parece un gran error, grave error ¿Por qué? Porque es una opción estratégica, esto es, no se pueden minimizar los argumentos. Preocupa escuchar propuestas a favor de reducir la representación proporcional del Congreso, con el argumento de que son muy caros los diputados, bueno, pues que se haga un ajuste del presupuesto en la Cámara, si ese 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 no sea compartida, y celebro lo que escuché del colega gobernador de Sinaloa, de que a estas alturas nos planteemos como un objetivo estratégico cerrar el sistema de representación. Tampoco comparto la idea de que la representación y el sistema actual de representación sean 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 y, sin embargo, eso no es un argumento para plantear que la democracia no funcione; se tiene que trabajar en un equilibrio de poderes y a veces este equilibrio es adverso.

Bueno, entonces, me parece que nos debe preocupar mucho la idea de reducir la representación proporcional. No hablo solamente por los intereses del partido al que pertenezco, en el que milito; llamo su atención de lo que eso 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 un objetivo estratégico, porque no va a funcionar mejor nuestro régimen de partidos ni el sistema de representación. Ayer, alguien decía en esta mesa que lo que vamos a hacer es sacar a la calle lo que hoy

está en el proceso político; quizás sea una forma extrema de verlo, pero me parece que es un error estratégico escoger a estas alturas esa vía, es decir, la vía de reducir la representación política.

En el mismo caso, aumentar el mínimo de votos para que un partido político conserve su registro, es limitar la representación para favorecer por esa vía a una vía imperativa, la formación de mayorías. Lo mismo podríamos decir de la segunda vuelta electoral, que por cierto, no es una iniciativa nueva, yo me acuerdo que se planteó cuando fuimos diputados federales -aquí está Santiago Creel, fuimos compañeros, en el 97, era yo diputado también, te acuerdas que se presentó-; bueno, y la discutimos largamente en aquel tiempo, precisamente sopesando los efectos que tiene una segunda vuelta respecto al actual sistema de partidos, y si eso era deseable o no, y la verdad de las cosas, en el año 99 con más dudas, dijimos que había que pensarlo, porque sí implica un cambio mayor en todo el régimen, en todo el sistema.

Hay otras cosas por supuesto muy rescatables: que haya candidaturas independientes, me parece muy sensato; que se reconozcan las iniciativas ciudadanas, todo aquello que vaya en una dirección de democracia directa merece y es atendible y debe ser apoyado. Sin embargo, los diferentes elementos de la iniciativa presidencial 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 que a lo mejor no va a resultar, porque una parte de los objetivos de cada una de estas iniciativas son muy distintas a otra parte de los objetivos de estas iniciativas.

Me parece que el esfuerzo que va a hacer el Senado de la República es fundamental; pero sí les pediría que reflexionáramos sobre estos elementos, no visto como apoyo o no al Presidente de la República y su iniciativa, si lo pensamos en términos de cómo va funcionar el sistema político mexicano la próxima década, qué es lo que nos debe preocupar y ocupar; por ningún motivo reducir la representación, y por ningún motivo introducir sistemas que son entre sí muchas veces opuestos 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, restituirle a los ciudadanos de esta capital de la república sus derechos plenos.

Fidel Herrera Beltrán, gobernador del estado de Veracruz

Hay aquí muchos actores muy importantes de algunas de las 10 reformas precedentes que han hecho el México democrático que hoy vivimos. Muchos que, en el recuerdo de Jesús Reyes Heróles, encontraron en la vía de los votos el camino para cambiar la vía de las armas y para luchar por sus causas con la razón y la ley, y ése tendría que ser también un elemento adicional en el tema que nos ocupa para perfeccionar y ampliar las iniciativas de arranque y buscar también hacerla tan íntegra y suficiente, que vuelva a resolver para los que aún creen en otro camino, que este es el que las mayoría de México consideran el adecuado para conmemorar el Bicentenario de la Independencia y el Centenario de la Revolución.

Estoy convencido que habrá resultados, y que junto a las intervenciones que ayer seguimos con cuidado de la academia y de los intelectuales, de los dirigentes partidarios, y hoy de los presidentes municipales, y ahora, en la casa del federalismo, de los representantes de las entidades, hay contribuciones que abordan algunos de los temas del decálogo inicial del Ejecutivo, y que reflejan algo en lo que, pienso, todos coincidimos: que hay que hacer una reforma íntegra, que hay que hacerla tan

comprehensiva, que integre sentimientos y exposiciones que, incluso en el texto constitucional de 1917, están ya incluidos.

La reflexión del Jefe de Gobierno nos hace pensar que en la Constitución se prevé ya la Constitución de Anáhuac para completar el largo recorrido de los derechos políticos de la capital de todos los mexicanos, por ejemplo. Y al tiempo que esa reflexión, una más, buscar una reforma integral implica también la visión a los otros poderes. La que arranca las discusiones, pareciera abordar con más precisión y puntualidad la estructura, tamaño, funciones del Poder Legislativo, sin atender las funciones, estructura y funcionamiento del propio Poder Ejecutivo. Ahí, un marco de facultades legales y metaconstitucionales, como las llama el doctor Jorge Carpizo, pretendieran volverse ahora legítimas para ensanchar las posibilidades de acción que en mucho desatienden o de plano se contraponen con el pacto federal.

Creo que en la búsqueda de una reforma para resolver los problemas que México enfrenta en la economía y en la seguridad, en la productividad y en la competitividad y en su inserción en la globalidad y la modernidad, está también el reclamo para perfeccionar cada uno de los órdenes de gobierno y no hacer a los otros lo que no queremos que nos hagan desde el poder central. Me refiero a que en las condiciones del reparto democrático del poder, ahora hay, ordenado, gobiernos que sirven, partidos políticos que postularon a ciudadanos que han sido electos, que no pertenecen al partido que gobierna la República, y las disfunciones, los recortes presupuestales y los francos y absolutos elementos de no coordinación, afectan y lastiman, desestimulan y contraponen a regiones con los poderes de la Ciudad de México, me refiero a los federales, no a los locales.

Nadie quiere una República de virreyes, pero tampoco de reyes. Queremos una República donde todos ante la ley compartamos las responsabilidades y las asignaciones que la voluntad democrática nos señale y seamos igualmente rendidores de cuentas ante las instituciones que la propia democracia, el régimen de partidos y los mecanismos de su perfeccionamiento prevean. No queremos un centralismo avasallador y asfixiante, ni tampoco, por ningún asomo, feudalismos balcanizadores que a veces surgen como reacciones justificadas ante desatinos, descoordinaciones o abusos del poder, bajo la estrategia que se quiera justificar.

Necesitamos que frente a la ley, así como los poderes articulados en una sana división de poderes, y a partir de la lógica de Montesquieu, ejerzan los pesos y los contrapesos, y estos sean también válidos para los ámbitos del gobierno, y desde los estados, también lo sean para los municipios; y de los municipios a las comunidades y a los pueblos indígenas. Hay que respetarnos todos.

Y es por el camino de la ley como podemos llegar a encontrar estos entendimientos constitucionales legales, que le den entonces razón al procedimiento político para poder ser más eficientes y darle a las sociedades de nuestro país, en sus diversas expresiones de la pluralidad y la diversidad, las soluciones que se plantean a sus necesidades más urgentes. Yo creo que hay algo valioso en lo que arranca estos foros, que hay propuestas que se tienen que perfeccionar y que se tienen que ampliar. Yo tuve el honor de participar, desde mi modesta función como diputado federal que compartí con muchos de los presentes en cuatro ocasiones, y como senador de la República, en muchas de las reformas precedentes, ninguna arrancó como ésta, quizás también por el desarrollo de la sociedad y de la cultura política, de la pluralidad de la nación y por la alternancia como ésta empieza; eso nos hace alentar mucha confianza de que habrá soluciones, de que podremos construir caminos que resuelvan algunos de los conflictos, que hasta ahora nos han mantenido en permanente debate y confusión.

Que a la iniciativa del presidente de la República haya concurrido, por ejemplo, la propuesta del coordinador del grupo parlamentario del PRI en la Cámara de Senadores, para hacer las funciones de ratificación de los funcionarios que proponga el gabinete del Presidente; un mecanismo de certificación y de respaldo. O la iniciativa de la presidenta del comité nacional del PRI, Beatriz Paredes, para resolver el problema de la sustitución del Presidente, de manera clara, para impedir riesgo y confusiones. Y muchas otras que han salido de muchos lados, que reflejan también este indicador social que a todos nos es común en nuestra reflexión. La gente está perdiendo la confianza en las instituciones, porque alguien o algunos las han hecho ineficientes.

Hay que partir también de una autocrítica profunda de lo que hemos hecho mal. Los que hemos sido gobierno y los que son ahora. Y hay una característica muy singular, las principales fuerzas políticas del país representadas en las cámaras del Congreso, somos gobierno en regiones y en la nación y tenemos por igual que compartir las responsabilidades de lo que, desde allá dicen, es culpa de los políticos, alentado, también a veces, en el discurso de quienes han visto lastimados intereses o lo que creen sus derechos.

Hay que buscar un campo común que con las respuestas, que por ley le podemos dar a la sociedad, ésta encuentra soluciones a su demanda de empleo, a la lucha contra la pobreza, al combate real y organizado en contra del crimen organizado, que no exponga más a los inocentes y a la sociedad, y que por vía de los acuerdos, podamos realmente darle solución a quienes han tenido que salir de la nación para buscar el ingreso en las fronteras o en el extranjero.

Es una gran oportunidad, y creo yo que este foro es el adecuado para incluir en las propuestas de reforma, una visión integral que abarque lo que quieren que se abarque, las nuevas expresiones libertarias y de avanzada de los mexicanos; las que tienen que ver con el medio ambiente y con el detener el cambio climático y sus impactos negativos; las que tienen que ver con los derechos llamados de cuarta generación, para que no impliquen violaciones a derechos de otros, sobre todo los más vulnerables o los más pequeños y para encontrar en estas propuestas la articulación de una política industrial, de una política cultural, de una política social, que dé resultados y no sólo reparta despensas y genere más subempleo o ambulante.

Es ahora cuando desde el Pacto Federal y viviendo lo que el artículo 124 de la Constitución señala, podemos los estados ejercer también las facultades que no estén expresamente concebidas por la Constitución a los funcionarios federales y asumamos responsabilidades fiscales, pero también posibilidades y facultades para ordenar el gasto.

Acá, desde el sursureste donde nos ubicamos, los que somos una mayoría de población y también de pobres, donde las poblaciones indígenas tienen reclamos, que aún los tienen en márgenes considerados de ilegalidad, reclamamos también el reconocimiento a nuestro papel como aportadores del petróleo y del gas y de la energía eléctrica en todas sus formas, incluyendo la nuclear, y en donde las aportaciones de los productos que requiere la alimentación de los mexicanos se generan, queremos ser tratados igual que el norte y que el centro.

Pero lo esencial en todo este movimiento es que no perdamos de vista lo que le debemos a todos los mexicanos. Sí estoy de acuerdo en que la soberanía nacional reside originalmente en el pueblo y estoy de acuerdo también en que el pueblo se

organiza y se representa por los partidos, en las diversas expresiones políticas que pueden tener en la pluralidad, que no podemos reducir so pretexto de abaratar el costo de un poder a niveles marginales que puedan hacerlos nuevamente tomar la calle o la montaña, porque no encuentren en los canales de las instituciones democráticas el camino para hacer su aportación o luchar por sus derechos.

Creo que sobre las propuestas del Ejecutivo hay mucho que avanzar, hay mucho que aportar y hay mucho que hacer, y creo que la clave del federalismo, que es la contribución que esta mesa hace, puede radicar en el respeto, la cooperación y la articulación efectiva dentro de los ámbitos federal, estatal y municipal, con ese principio: “no hagamos a los otros, lo que no queremos que nos hagan a nosotros mismos” y busquemos por la vía de una articulación respetuosa, armónica y adecuada, los caminos que reclama México, ahora, ahora, ahora, para recordar al ínclito de los ahora.

La verdad es que debemos estar listos para lo que requiere el pueblo. En esta casona, donde recordamos al restaurador veracruzano del Senado, Sebastián Lerdo de Tejada, quiero hacer la expresión de respeto y recordación de sus palabras, cuando la República amenazada por el invasor y la división, no tenía otro camino que defender su soberanía. El señor Lerdo de Tejada le dijo al presidente Juárez: “Es ahora o nunca, señor Presidente”. Es lo que les digo a los legisladores de la patria: “Es ahora o nunca”.

Sesión de réplica

Amalia García Medina, gobernadora del estado de Zacatecas

Yo quiero iniciar especialmente por un planteamiento que del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Él decía que la propuesta de diez puntos del Presidente le parecía una propuesta inconexa, y lo que yo, siguiendo en esa misma línea, preguntaría es exactamente ¿Qué quiere el Presidente de la República? y ¿Qué quieren los legisladores, los senadores, senadoras, en esta convocatoria? Porque efectivamente, lo que se ve es que hay diversos planteamientos. Tengo la percepción de que lo que se quiere e, fortalecer a la institución del Ejecutivo federal. Pero al mismo tiempo, la pregunta es si se tiene la disposición de fortalecer a todos los poderes y todas las instituciones de la República ¿Hay esa disposición? ¿Se considera fundamental, necesario, que el fortalecimiento del Estado mexicano signifique el fortalecimiento de los poderes y de las instituciones de la nación? Es una pregunta sustancial, que forma parte de este análisis. Y lo digo porque cuando se presenta el planteamiento de que debe disminuir el número de legisladores, se genera un debate o una polémica que pone en el centro lo que cuesta, económicamente, en pesos y centavos, la Cámara de Diputados y el Senado.

Por supuesto que aquí se tiene que hacer una reflexión de otra dimensión. La discusión y el análisis tienen que estar centrados en si queremos fortalecer a ese poder, darle fuerza a los poderes República en el ámbito legislativo, en el Poder Legislativo, es hacer exacta la voluntad de los ciudadanos en la representación popular.

El cuestionamiento que hay sobre la disminución de los plurinominales es una discusión que puede tener éxito en un sentido propagandístico para cuestionar esa representación, pero esa representación de la voluntad ciudadana por el voto que se da por una diputada o diputado elegido por la vía uninominal que por la vía

plurinominal. Es el voto ciudadano el que se expresa ahí, y este sistema mixto que surge a partir del análisis comparativo que se hizo de distintos sistemas electorales en el mundo, tuvo la intención de garantizar una representación exacta de esa voluntad popular, incluyendo la representación de las minorías. Entonces, el asunto de si son más o menos no es relevante, sino qué tan exactamente está representada la voluntad de los ciudadanos en su diversidad y en su pluralidad. Y creo que ese es el análisis y el debate que se debería realizar.

También considero que cuando se habla de una Reforma Política, un tema que fue parte del debate y el análisis en el Senado de la República durante un tiempo muy prolongado, y que ya no lo he oído mencionar, no sé si esto simplemente ha sido cancelado o no, y más allá de las posiciones que cada quien tenga, es un asunto sustancial como ir a una Reforma Política y a una Reforma Electoral sin retomar nuevamente el análisis sobre la relación de esa representación con los medios de comunicación: la Ley de Medios.

Simplemente apunto que ése es un tema que ha quedado en suspenso. Sabemos el debate que se genera, pero está de manera muy estrecha vinculado a 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, en el modelo norteamericano está reglamentado. Creo que es sustancial que se garantice.

De la misma manera, cuando se habla de la participación ciudadana, me parece muy importante, no lo he escuchado mencionar aquí, pero es parte del temario y sé que por supuesto hay planteamientos, que esa participación de los ciudadanos y las ciudadanas se garantice no solo el día en que emiten su voto, hay otras propuestas, que tienen que ver con el plebiscito, con el referéndum, con la iniciativa popular. Claro que el plebiscito y el referéndum tendrían que ser de tal manera reglamentados que sean instrumentos útiles, que no se frivolicen, que puedan utilizarse de manera exacta. Y como también se ha dicho, la utilización del referéndum y del plebiscito vinculado con una Ley de Medios de tal manera que haya la garantía de que la opinión ciudadana se exprese con toda objetividad y sin sesgos, porque haya una influencia y que esté presente y cambie esa voluntad por la forma en que se debate un tema toral.

Por otro lado, el federalismo en México, reconociendo que hay una gran centralización de las decisiones y del poder ¿en qué consistiría? En más facultades y en recursos para las entidades federativas. No puede haber un verdadero federalismo si no hay los recursos y lo vivimos cotidianamente. Por ejemplo, en educación o en salud se nos 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 poder desarrollar proyectos, programas de gobierno y además, con un sentido de respeto al derecho de los estados a poder crecer.

No quiero aquí 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 del Desarrollo. Debe ser sustancial que 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 pública y a la acción de gobierno, debe reformarse la forma en que se elabora el Plan Nacional de Desarrollo.

No cabe duda que quien está a la cabeza del Ejecutivo tiene un planteamiento sustancial, pero la forma de poder 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 en el Plan Nacional de Desarrollo pudiéramos participar.

También deseo expresar mi coincidencia total con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal respecto del planteamiento que él hacía sobre la gran cantidad de facultades y también de derechos de los que carece el Distrito Federal ¿Qué significaría uno de los asuntos sustanciales en una Reforma Política hoy en día? Que se aprobara; que el Distrito Federal tenga las mismas facultades y los mismos derechos que tienen todas las demás entidades que federativas, ni más ni menos que eso.

No cabe duda que estamos en un momento crucial en el que estamos haciendo una revisión sobre hacia dónde debe ir el país y yo vuelvo a reiterar 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 y que haya eficacia y resultados; que podamos transitar en este momento tan complejo, con crisis tan diversas que están afectando a los ciudadanos y al país, pero en un marco también institucional con reglas y con los poderes y los distintos órdenes de gobierno que hoy existen en México, y abriéndole paso a la participación ciudadana.

Jesús Alberto Aguilar Padilla, gobernador del estado de Sinaloa

Lo que yo planteo respetuosamente a los señores legisladores y diputados es 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 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. Nada más habría que tener cuidado en no darle 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 rebasado por esas voces tan incisivas y persistentes en temas que no necesariamente recogen el interés de las grandes mayorías.

Uno de los temas que debe ser punto cardinal en la discusión de la reforma es que ésta sea con un espíritu realmente federalista. Pongo el caso, uno de los casos recientes: la homologación de elecciones no es un tema que demanden todos los estados, como se planteó como una camisa de fuerza en la reforma. Entonces sería 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, el de las candidaturas ciudadanas. Las candidaturas independientes van contra el sistema de partidos y la participación ciudadana no riñe con el sistema de partidos sino al contrario, el sistema de partidos se nutre precisamente y tiene su esencia fundamental en la participación de los ciudadanos. Los partidos son eso: una institución pública, regulada, reglamentada institucionalmente, porque las candidaturas de los partidos también son ciudadanas. Los partidos postulan hasta candidatos renombrados de otros partidos, con más razón candidaturas de ciudadanos, no simplemente la lista de su nomenclatura.

El riesgo en la candidatura independiente —habría que revisar bien entonces el sistema de partidos, columna vertebral del sistema democrático— es que los poderes fácticos tendrían a la mano fácilmente el acceso vía un candidato independiente, y hablo desde un gobierno extranjero hasta un poder fáctico, 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 ahí participen tengan que observar ciertas regulaciones que en la ley están muy claramente establecidos. Pero qué bueno que se pueda debatir este tema, porque es muy sugerente, sobre todo porque es muy fácil congraciarse con sectores interesados en este debate diciendo estamos a favor de la candidatura independiente.

Otro tema que no puede en esta discusión tomar un curso distinto al que se ha venido luchando por él es el tutelar la presencia de las minorías dentro de las instituciones. Y las minorías a través de los partidos políticos es fundamental para un sistema democrático en un país tan desigual como el nuestro, y me parece un despropósito elevar el umbral de votación más allá del 2 por ciento para que un partido político esté en el juego democrático. Creo que éste es un porcentaje mínimo razonable para que los partidos políticos o las minorías estén en el juego democrático como un contrapeso real a los partidos mayoritarios.

Pero este foro es muy adecuado, esperanzador, para que se inicie de veras un debate y se traduzca en leyes, en derecho positivo, aplicable, y le resarza un poco, le devuelva la confianza a las instituciones, que luego desde dentro del Estado nos hemos encargado o se han encargado algunas instancias de demeritar a las instituciones. Entonces en la reforma también pueden establecerse algunos candados para que ningún poder tenga impunemente la facultad de deteriorar al otro poder a la mala.

Guillermo Padrés Elías, gobernador del estado de Sonora

Yo tendría que agregar que esta reforma política definitivamente tiene una esencia primordial y sí tiene un objetivo para cada una de las nueve propuestas, y eso es pensar primordialmente en el ciudadano, de escucharlo, de atender las demandas históricas que nos hacen todos los días a quienes andamos visitando las colonias y quienes recibimos gente todos los días. Me refiero a que los ciudadanos, sin duda alguna, nos exigen resultados transparencia, 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 no ha sido debatido, entonces sí hay un gran avance en que podemos sacar una reforma política, hay acuerdos y estamos trabajando en las cosas que pudiésemos mejorar o enriquecer con la postura de cada uno de los partidos, o de quienes nos dan la oportunidad de expresarnos.

No hay debate mucho más allá de lo que yo 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 de la Nación 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 parcialmente o totalmente el presupuesto de egresos.

He visto que hay diferencias, por ejemplo, en el tema de la elección consecutiva de legisladores, y los que hemos estado ahí sabemos que definitivamente se necesita, y

más cuando los comparamos con otros congresos, donde el legislador está pensando en una carrera de largo plazo y cumplir con lo que le exigen quienes votan por él, les tiene que llevar resultados y no necesariamente a su partido, que es el que lo postula para el siguiente puesto político que pudiera buscar ese legislador, y en tres años, una reforma a fondo, estructural, del país es difícil consolidarla, y mucho menos darle seguimiento, de modo que necesitamos profesionalizar el trabajo de los legisladores, porque la mayoría de los que nos hemos dedicado a la política, lo que buscamos es hacer un buen trabajo para buscar alguna otra posición política, ésa es la verdad; no nos dedicamos a consolidar el trabajo legislativo y 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, y no están pensando en las grandes obras estratégicas que necesita el ayuntamiento a largo plazo. De igual forma, los jefes delegacionales. Yo no incluiría, como no ha sido práctica tampoco de muchos países, sobre todo el país vecino del norte, el ir más de ocho años, por ejemplo; aquí en el país, con seis años nuestro Presidente tiene suficiente tiempo República para poder marcar una política pública de largo plazo, y que la puedan ejecutar tanto los legisladores como los alcaldes, en el ánimo de construir este federalismo del que hablamos.

El tema de reducir el número de integrantes en la Cámara de Diputados y senadores, lo primordial que tenemos que tomar en cuenta es escuchar al ciudadano, nos piden 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 poder llevar a cabo una labor legislativa en la forma en la que está, porque si no se es un diputado o un senador que pertenece al grupo de coordinadores, o presidente de comisión, es muy difícil poder impulsar una iniciativa, y que sea respaldada, y de acuerdo al calendario y los acuerdos que han tomado los grupos parlamentarios; de modo que entre menos diputados y menos senadores, creo que nos podemos concentrar más en los temas primordiales.

La segunda vuelta electoral. Creo que diputados o senadores de todos los partidos políticos la ha presentado en algún momento. A mí me tocó como senador presentarla, me tocó escucharla por algunos partidos que la defendieran cuando fui diputado federal, y creo que si vemos bien el espíritu de la segunda vuelta electoral nos lleva a construir mayorías, porque no nada más el partido que tiene más votos en la primera elección es el que va a gobernar, sino el que tiene la habilidad de llegar a un acuerdo para formar un gobierno de mayorías que se traspase, no nada más en el Ejecutivo sino en el legislativo, y eso nos obliga a tomar acuerdos, a ser incluyentes, y poder formar un gobierno que pueda transitar y pueda salir adelante con sus reformas.

Las candidaturas independientes son fundamentales, vienen 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 pueda postular a un cargo público; yo creo que es valorar al ciudadano, porque hay que ser sinceros, a la hora de las elecciones el ciudadano elige de entre los que le ponemos enfrente, no necesariamente al adecuado o al más preparado, sino el que supo pasar los filtros de su partido y llegar a ser postulado. Hay que darles la oportunidad a los ciudadanos bien calificados, profesionales en el tema; que lo puedan hacer.

En el punto número ocho de la propuesta sobre la iniciativa preferente y la afirmativa ficta, creo que esa iniciativa nos ayuda a ponernos tiempos a todos los mexicanos para poder entrar al debate de las grandes reformas estructurales, no las hemos llevado a cabo porque tenemos elecciones intermedias o porque no nos hemos puesto de acuerdo y no tenemos tiempo que nos limite; me parece que esto nos va a poner

tiempos muy marcados que requieren los mexicanos para que podamos transitar con las reformas estructurales y llegar a acuerdos. Nos va a obligar a llegar a acuerdos, porque tenemos un tiempo perentorio encima.

En síntesis, coincido con el gobernador de Veracruz en el que es ahora o nunca; tenemos la posibilidad de entrar de lleno a una reforma política, agregarle algunos otros temas importantes como los que he escuchado aquí, como lo del plebiscito, el referéndum, hay que platicarlo, sobre todo darle más facultades de ley como se merece el Distrito Federal, que también estoy de acuerdo; pero creo que los temas que tenemos en la mesa son suficientes para que los mexicanos tengamos tiempos en los cuales debemos cumplir a los ciudadanos, que vayamos hacia el federalismo, que respetemos al ciudadano y sepamos escuchar lo que demanda la ciudadanía, y lo que quieren de un México exitoso que se pueda modernizar y podamos transformarnos, pues, en ese México que dé un paso hacia el futuro y le dé resultados a los ciudadanos.

Marcelo Ebrard Casaubón, Jefe de Gobierno del Distrito Federal

Respecto a lo que comenta el gobernador del estado de Sonora, celebro que esté de acuerdo respecto de los derechos del Distrito Federal, y ojalá el Senado de la República incluya este tema en lo que va a resolver.

Respecto a los temas en donde pareciera concentrarse la polémica, estamos discutiendo cosas distintas; partir del supuesto de que los diputados de representación proporcional son un costo elevado, salen sobrando, son muy caros, son parte de lo que habría que recortar y que eso nos va a resolver la distancia respecto a la opinión pública, pues francamente, con todo respeto, creo que no es el tema, es decir, yo conozco diputados, muchos hoy aquí presentes que han sido de representación proporcional, fueron los más brillantes y los más leales con el elector. Entonces, si el tema es reducir el presupuesto, pues entonces que se haga un ajuste de los gastos en la Cámara, en fin, pero no es el tema; 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, ése es el fondo del tema.

Respecto a la reelección, si la hipótesis es que la reelección permite la profesionalización ¿Con cuántos años consideraríamos que alguien ya es profesional? Habría que hacer una consulta ¿Cuántos años tiene que ser alguien diputado para que sea profesional? No sé, se propone que sean doce o hasta doce. A mí me parece que vamos a cometer un error, además de que la reelección para una parte de los servidores públicos y la no solución respecto a otros va a generar muchos problemas en el sistema; para eso, mejor amplíemos los plazos; si llegáramos a la convención de que se requieren seis años para ser profesional en las cámaras o en su caso para los presidentes municipales, entonces, todo mundo seis años. Pero la idea de una reelección parcial se me hace muy mala idea, creo que no va funcionar, honestamente.

Finalmente, la segunda vuelta reduce las opciones de voto, pero no afecta la integración del Congreso; entonces, la segunda vuelta no nos resuelve que quien vaya a gobernar tenga mayoría en la cámara, eso no es cierto; si eso es lo queremos, hagamos un régimen más parlamentario, el único régimen donde siempre tiene mayoría el Jefe de Gobierno; es un régimen parlamentario, pero la segunda vuelta no resuelve eso.

Finalmente, para el caso de federalismo, mientras los estados de la república sigan recibiendo el trato que hoy tienen con el mecanismo que hoy se tiene, el control y el peso relativo del gobierno nacional o federal respecto a los estados seguirá siendo enorme.

Fidel Herrera Beltrán, gobernador del estado de Veracruz

Yo justamente tomo la parte de la intervención del gobernador de Sinaloa, porque ratifica la conclusión del Jefe de Gobierno: está en el Presupuesto de Egresos de la Federación un instrumento, herramienta 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; este instrumento ha pasado a ser uno de control y regulación desde el poder central, porque a la asignación presupuestal de la facultad exclusiva de la Cámara, que había que complementar para compartirla con el Senado, como una sugerencia adicional, viene después 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 de carreteras, caminos y puentes en este año no nos vamos a poder asomar hasta finales del mes de julio.

Y en donde se ve, por otro lado, que una de las políticas que menos éxitos ha tenido, que es la política de desarrollo social, a pesar de los enormes recursos que se han asignado, que ha servido para agregar 6 millones de pobreza alimentaria a los 14 con los que agarró este gobierno, la administración de Calderón, tiene que ser revisado, y está justamente otra vez aquí, en el Senado de la República y en las cámaras 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 que la reducción de las cámaras, y desde que la alternancia se estableció, lo escuchamos y lo documentamos perfectamente, un magnífico trabajo del senador Francisco Labastida Ochoa.

El gobierno de Acción Nacional ha agregado al gasto corriente 100 mil millones de pesos por año de manera consistente, y éste no ha sido la excepción, hay que analizar ahí los costos de los poderes, de los servicios y de las acciones. Creo que hay muchas y muy valiosas coincidencias que yo celebro de la intervención de la gobernadora de Zacatecas: la previsión sobre estos instrumentos complementarios democráticos del plebiscito, referéndum, iniciativa popular, que desde una de las primeras reformas se han venido impulsando, y en las que ahora, en la iniciativa del Presidente, se agregan las facultades del Poder Judicial de iniciativa de temas domésticos que muchos estados ya tenemos en práctica como Veracruz, donde el Poder Judicial tiene facultades amplísimas para resolver iniciativas que tienen que ver con su régimen interno.

Y las funciones del Poder Legislativo; su función de representatividad, de debate de las agendas nacionales, su función legislativa y la de control del poder público requiere de una especialización, pero ya se da, y quien habla es un mejor ejemplo quizá de esa especialización; yo he tenido el honor de ser doce años diputado federal, y compartir con muchos de los de aquí lo han sido también, y cuatro, senador, también junto a muchos de los presentes.

Hay muchos temas que tenemos que enlazar, que tenemos que desarrollar; celebro la coincidencia con el gobernador de Sonora, una gran oportunidad que reclama México de tomar las acciones adecuadas y, desde luego, esta mesa, y la coincidencia de que gobernadores de distintos partidos políticos podamos encontrar puntos de

coincidencia, establece una de las grandes propuestas del Senado y una de las grandes contribuciones; es posible alcanzar una Reforma del Estado, una reforma política o como quieran llamar a estas decisiones, en corto plazo, en función de acuerdos que seamos capaces de construir todas las fuerzas de la sociedad mexicana.

Marco Antonio Adame Castillo, gobernador del estado de Morelos

En primer lugar, me da gusto percibir tal como lo ha expresado el gobernador de Sonora, Guillermo Padrés, que hay un ánimo de aliento para ir adelante con la Reforma Política que México necesita. Tenemos expresiones muy valiosas en la mesa que sin duda reflejan una buena parte de la experiencia legislativa, gubernamental, en distintos frentes, en distintos momentos, aquí habemos legisladores de la LVII Legislatura, en el momento en que se da la nueva composición de la cámara, un momento novedoso, importante, desafiante, que también generaba algunas inquietudes de cómo podría ser esto posible.

Me quedo con una primera impresión de impulso, de aliento, por las expresiones aquí recibidas. Sin duda, hoy tenemos como realidad política, luego del arribo de la pluralidad democrática, gobiernos divididos, con distintas combinaciones. Por lo menos algunos estudiosos han alcanzado a definir 6 a 7 modalidades de esa composición distinta entre Poder Legislativo, distinto en comparación al Poder Ejecutivo en cada entidad o en el país. Lo que hay que afirmar es que 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 hay signos de agotamiento del actual arreglo que hoy rigen 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; tenemos que dar pasos hacia adelante.

Y también acotar la discrecionalidad, porque 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 acotarlas, hay que acotar esa discrecionalidad. Y precisamente la reforma política que se plantea busca darle un marco jurídico adecuado para que dejen de ser facultades metaconstitucionales.

Habrà también que hacer una precisión. Se ha expresado aquí por diversos oradores, que este tema de reducir el número de legisladores es así, simple y llano reducir. Quiero recordar que la propuesta del presidente Calderón no solamente plantea una reducción cuantitativa, unilateral, e 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, pensando en que eso debe suceder, no, yo creo que es necesario. Yo tengo la experiencia, en mi vida legislativa, de haber sido diputado federal plurinominal y luego senador por elección de mayoría. He podido visualizar las dos experiencias, coincido en que es necesario y conveniente mantenerlo. Pero el Presidente plantea que se mantenga la proporcionalidad en el sistema mixto, y que al momento de pensar en algún ajuste en la composición, se conserve la proporción paritaria entre estas dos modalidades de elección.

Finalmente, yo creo que es necesario que impulsemos, que demos los pasos necesarios para concretar esta reforma; pasar de la reflexión a la acción. Traemos

más de 15 años en una etapa especulativa, un debate interesante, sin duda, sugestivo, provocador en muchos momentos, de iniciativas, de inquietudes, pero nos hemos quedado ahí. Es momento de pasar de la reflexión a la acción. Y para seguir la expresión del perínclito gobernador de Veracruz, a mí me parece que podemos ir a la “aquí y ahora”; 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.

SEXTA MESA: LA COOPERACIÓN ENTRE PODERES EN GOBIERNOS DIVIDIDOS. EXPERIENCIA COMPARADA

Moderador: Senador Ricardo Monreal Avila

Para hablar de estos temas nos acompañan: Carlos Elizondo Mayer Serra, profesor investigador del CIDE; Ray Kennedy, director de la misión de Naciones Unidas en Sudán, en el área electoral; Soledad Loeza, profesora e investigador de ciencias políticas del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

Carlos Elizondo Mayer-Serra

Datos curriculares: Es profesor e investigador del CIDE, de donde fue director general. Forma parte del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt, nivel 3. Ha impartido cursos a nivel maestría en el Instituto Matías Romero, de Estudios Diplomáticos en la Secretaría de Relaciones Exteriores y en el Colegio de la Frontera Norte. Es licenciado en Relaciones Internacionales, por El Colegio de México. Cursó la maestría y el doctorado en Ciencias Políticas en la Universidad de Oxford, Inglaterra. Representante Permanente y Embajador de México en la OCDE, de mayo de 2004 a noviembre de 2006. Y es autor de numerosas publicaciones sobre las reformas estructurales en México y América Latina, Economía y Política Mexicana, Reformas Institucionales en México.

Me corresponde hablar sobre la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, y a eso voy a limitar mi participación, teniendo como marco de referencia la propuesta enviada por el Presidente, tratando de decir en qué sentido favorecen o no esta relación, algunos de los puntos del llamado decálogo.

Parto de un debate muy conocido que, desde que tenemos gobierno dividido en México, no hemos logrado avanzar en las reformas que el país necesita. Sin embargo, pusimos ahí a buscar cuántas leyes se han aprobado desde que tenemos gobierno dividido, y si hubiera que contar la productividad del Congreso por las leyes aprobadas, el Congreso ha aprobado más leyes en el sexenio de Fox que en el de Zedillo, y más en el de Zedillo que en el de Salinas. No se trata de contar leyes, obviamente se trata de saber cuáles son las leyes pertinentes que el país necesitaría para avanzar en lo laboral, energético, económico, fiscal, etcétera. Y claramente cuando nos comparamos con Brasil, Chile, hay una agenda de reformas pendientes.

Y tendríamos que pensar cuáles son los mecanismos que podrían hacer más productiva la relación entre las partes. El supuesto de este esfuerzo es que el Congreso frena reformas impopulares, porque el Congreso está permeado por intereses, y el Presidente puede incentivar, promover el interés general. Hay que decir que eso es sólo un supuesto. Habrá muchas reformas estructurales que no han sido aprobadas, entre otras cosas porque no son populares, cuando a lo mejor podrían ser útiles o no para el país, pero eso está a discusión. Entonces, ése es el primer punto.

A partir del otro, y les recomiendo darle un vistazo a las gráficas del último informe del Latinobarómetro, donde queda claro que México es el país de América Latina donde se está cuestionando de forma más importante la democracia. Es decir, a la pregunta ¿Puede haber democracia sin congreso nacional? El 50% de los mexicanos, piensa que puede haber democracia sin congreso nacional. Comparados con 72 en

Venezuela; 59 en Chile; 70 en Argentina, México está claramente en la parte baja de la gráfica. Si vemos la satisfacción con la democracia, México es el cuarto país más bajo.

En fin, no voy a meterme en cada uno de los datos, pero lo que sí me parece bastante evidente es que por donde lo veamos los resultados objetivos en cuanto crecimiento, niveles de pobreza, desigualdad o percepción de los ciudadanos, pareciera que cuando nos comparamos con otros países de América Latina, México se encuentra por debajo. Entonces, tiene sentido pensar cómo reformar la capacidad de tomar decisiones en esta relación clave entre Congreso y Ejecutivo.

Ciertamente quiero partir de una premisa muy clara y lo van a ver a lo largo de esta presentación: Fortalecer la relación entre los dos poderes, no pasa por sobre representar un partido en el Congreso, pasa por generar incentivos para la colaboración. Entonces, voy a defender aquellas partes de la propuesta del Presidente, donde creo que se incentiva esa colaboración y voy a criticar aquellas que por generar mecanismos de sobre representación puede resolver el problema. Antes de tener gobierno dividido no había problema, porque el Congreso era básicamente un empleado del Ejecutivo y ésa no es la forma de resolver el problema. La forma de hacerlo es teniendo pesos y contrapesos cómo los incentivamos a colaborar.

¿Cuáles son los cuatro puntos en la propuesta del Presidente donde se atiende el tema de la colaboración entre los poderes? El primero es la reelección. A mi juicio, la reelección es el cambio más controversial, sin duda, de este decálogo, probablemente el más controversial. Hay muchas razones históricas y de otro orden para tenerle temor, aunque hay que tener claro que si bien no es la llave, no es la solución, no es la panacea, no hay ninguna cosa que nos vuelva el país de nuestro sueño, por ese mismo cambio. Si se mueve en el sentido correcto, si se acompaña con otras reformas para generar mayor rendición de cuentas, mayor relación entre ciudadano y poder y, en ese sentido, puede ayudar a una mayor colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo ¿Por qué? En la medida, y estos son los supuestos, que el Presidente defienda una propuesta que es claramente de interés general y así la percibe el ciudadano, un ciudadano que tiene un legislador que tiene que buscar al ciudadano para ser reelecto, puede ser presionado por el Presidente; en ese sentido, en el sentido de esto que es deseable para el país, se puede entonces liberar de ataduras ideológicas o de los grupos de interés.

Así funcionó la democracia de Estados Unidos muchos años, hasta que dejó de funcionar. Hoy por hoy, la reelección en Estados Unidos no está llevando una mayor colaboración entre los poderes. Aun el presidente Obama, con clara mayoría en las dos cámaras, dadas las reglas éstas de filibustería en la Cámara de Senadores, ya no hay casi colaboración entre los poderes, porque se radicalizaron los partidos, los republicanos tienen una base muy radical a la cual atender y no está preocupados en la reelección por los temas de interés general, sino primero en sacar su candidatura, para la cual requieren el apoyo de su base más radical. Un ejemplo de que no es una panacea, no necesariamente resuelve las cosas. Funcionó en muchos años, pero en los años de gobierno dividido en Estados Unidos, el Presidente lograba impulsar los temas de interés general, pero desde Clinton para acá no ha funcionado así.

Y el ejemplo más claro es la reforma al sistema de salud. Claramente es un tema de interés general, pero es un tema que enfrenta a grupos de interés muy bien organizados; y dos, a una visión ideológica de la derecha que ve en la reforma al sistema de salud una suerte de marxismo socialista. Entonces, insisto, la reelección va en el camino adecuado, pero como veremos más adelante, se tiene que ir acompañando de algunos temas que no están bien resueltos en México para que

realmente tenga el efecto deseado, es decir, que se pueda incentivar una competencia sana entre quien tiene el poder y rinde cuentas de qué hizo con ese poder, y quien le quiere disputar, pero que tiene recursos similares.

Para que la reelección funcione y funcione entonces todo lo demás, se requerirá repensar el régimen de financiamiento, bajar los niveles de ingreso que tienen los partidos políticos y que tienen nuestros candidatos, controlar mucho mejor el recurso público y privado que le llega a los candidatos, para hacerlos mucho más receptivos a los ciudadanos y menos a quienes tienen el dinero. Además, creo que la reelección sólo puede funcionar si le ponemos junto el tema de eliminar las restricciones a las campañas negativas, porque si el que tiene el poder y está buscando ser reelecto no puede ser criticado en todo lo que deba y pueda ser criticado, pues claramente va a tener una ventaja muy importante para que la reelección funcione, para que genere un vínculo con el ciudadano y que eso sirva en el caso de que el Presidente está impulsando reformas de interés general. Y subrayo, en ese caso requiere también que haya una posibilidad de todos los que participan de discutir, de promover, de criticar.

Y el régimen que tenemos hoy, según ha sido interpretado por el Tribunal Electoral en la sentencia que ustedes conocen de la llamada sopa de letras del PAN que fue impugnada por el PRI, que fue impugnada la sentencia que el IFE hizo respecto a esta sopa de letras, nuestro Tribunal dice, respecto a esto que la Constitución prohíbe a los partidos políticos y coaliciones el empleo de cualquier expresión que denigre, aún cuando sea propósito de una opinión o información, y a pesar de que los calificativos pudieran encontrar apoyo en la literatura, la ciencia o la historia. En un régimen donde no se puede criticar, aun basado en la ciencia o en la historia, es un régimen que no permite un diálogo abierto y franco de las posiciones y que volvería inmanejable un proceso en el que quien está en el poder tendría mucho más ventajas.

Resumiendo. La reelección me parece adecuada. Pero a mí ya me han invitado a un tema en concreto y la experiencia comparada indica que puede ayudar a una mayor colaboración entre los poderes, aunque había que acompañarla con algunos de estos cambios, siempre y cuando el debate no se polarice como se ha polarizado recientemente en los Estados Unidos.

Segundo punto con el que estoy claramente en desacuerdo es el de la segunda vuelta. Puede funcionar en los términos de generar mayorías para el Presidente. En eso no estoy en contra, pero lo que me preocupa es esta idea de separar la elección de Presidente con la del Poder Legislativo; y en caso de que haya una segunda vuelta, la del Legislativo sea al mismo tiempo de la segunda vuelta. En caso de que sea tiempo después de la primera vuelta, y la experiencia internacional, en el caso francés es muy claro, esto tiende a generar súper mayorías. El primer ministro Sarkozy ganó en la primera vuelta el 31 por ciento de los escaños; en la segunda el 53, y logró en la Asamblea Nacional el 54 por ciento de curules; una amplia mayoría que no es la que estaba originalmente en las preferencias de los ciudadanos, pero lo vemos en otros lados. Cuando se desfazan suele ganar el que le fue mejor en la primera, porque había un efecto como de arrastre hacia el que ganó la primera vuelta presidencial.

Creo, como dije al principio de esta intervención, que no se trata de tener sobre representación. Incluso diría que el régimen político electoral mexicano ya permite una sobre representación. Hoy como ustedes saben, el PRI con el 37 por ciento de los votos en la Cámara de Diputados, tiene casi el 47 por ciento de las curules, y junto con su socio el Partido Verde, con la Alianza del Verde, tiene la mayoría absoluta, sin que los dos partidos lleguen a tener el 43 por ciento de los votos.

No me gustan las sobre representaciones de ningún partido, el verde, el amarillo, el azul, el que ustedes quieran, porque necesitamos un régimen que sea más sensible, que refleje mejor cuáles son las prioridades, cuáles son las preferencias, cuáles son las distribuciones de poder que se tienen en la sociedad. Entonces, no busquemos falsas salidas. No se trata de subordinar al Legislativo, sino de incentivar su cooperación.

Los riesgos de anularnos nuevamente los voy a anotar un poco más adelante. El tercer tema de la iniciativa del Presidente tiene que ver con la iniciativa preferente. Creo que es una buena medida porque no obliga al Congreso a decidir en un sentido, no es gobernar por decreto, como en algunos países de América del Sur, donde claramente genera un desequilibrio entre los poderes, pero va en este sentido de obligar a los partidos a pronunciarse. Si el Presidente tiene una iniciativa, el Congreso no se puede sentar en ella. Le pueden decir que no les gusta; se la pueden echar para atrás, pero no pueden simplemente enterrarla. Nos obliga a saber dónde están nuestros legisladores, qué defienden, qué no defienden, por qué, dar la cara frente a la gente. A la mejor en el camino, si la propuesta del Presidente es buena, se generan los consensos sociales que presionen para hacer reformas que pueden ser muy negativas para grupos de interés bien organizados, pero que pueden ser de interés para toda una parte importante de la población. Creo que esa claramente va en el sentido correcto.

También creo que va, aunque me preocupa mucho más, el veto parcial, el llamado veto de línea,. Este claramente desequilibra la relación entre poderes, hay que decirlo, fue con ese criterio que la Suprema Corte de los Estados Unidos, a una reforma similar, la declaró inconstitucional por razones que no explico acá, pero que están anotados en el trabajo ¿Por qué? Porque permite al Presidente seleccionar aquella parte de la legislación que más le gusta. Le ve una virtud, y hay que tener clara esta virtud.

Por razones que explico al final de esta presentación, los grupos de interés tienen en México una gran capacidad de sembrar artículos en las leyes, con dedicatoria. El Congreso, en su búsqueda de equilibrio, muchas veces no los puede borrar, ahí quedan y el que podría jugar esa función de filtrar esos artículos con dedicatoria podría ser el Presidente que, en principio, puede representar mejor el interés general.

El último tema es el de la reconducción presupuestal y la Ley de Ingresos. Me parece que hasta ahora lo que no funcionado de nuestro régimen presupuestal es otra cosa sobre la voy a hablar al final, pero la última reforma que pone tiempos distintos ha funcionado razonablemente bien, se ha incentivado la cooperación; de hecho, al permitir la reconducción, lo que suele darse en otros países, lo vimos en Estados Unidos en la época de Clinton, la posibilidad de que haya un choque entre ambos poderes se acaban, pudiendo generar implicaciones negativas en términos de la relación entre los poderes y de la propia estabilidad macroeconómica. Entonces, tengo dudas respecto a esta, aunque veo algunas de sus virtudes.

Ahora bien, anoto una cosa. Se ha dicho, lo han dicho aquí algunos de los senadores, algunos de los colegas; ha habido una posición bastante crítica de la reforma presentada por el Presidente, y ciertamente esta ciencia en la que yo estoy, que es la Ciencia Política, deja de ser una ciencia exacta, y la verdad es que cada uno de mis colegas puede tener visiones distintas de qué produce la segunda vuelta, qué implicaciones puede tener, cuál es el mejor mecanismo de segunda vuelta. Y la verdad sea dicha, cuando uno analiza las reformas de otros países muchas veces tienen conclusiones, implicaciones, difíciles de calcular. Ahora, ojo, eso no nos debe de llevar al conservadurismo.

Si con el mismo ánimo que nos invitaron a este seminario nos hubieran invitado a analizar nuestro actual régimen constitucional, sospecho que hubiera salido aún más criticado que las iniciativas del Presidente, porque claramente tiene algunas particularidades que lo hacen inoperante. Ahora bien, como ya dije, detrás de muchos de quienes discuten la relación entre Legislativo y Ejecutivo, parece permear la idea que lo que necesitamos es generar mayorías más amplias para que el Presidente tenga asegurada la mayoría en las dos cámaras, y pueda legislar sin problemas. Lo he dicho en otros lugares, y lo subrayó aquí, yo no creo que ese sea el mecanismo. El mecanismo es buscar incentivos para la colaboración, no la sobre representación, porque esa película ya la vimos.

En 1973, el presidente Echeverría corrió a su secretario de Hacienda, y dijo: “De hoy en adelante la economía se maneja desde Los Pinos” y como bien glosó Gabriel Said así fue y así nos fue. La falta de pesos y contrapesos está claramente detrás de muchas de las crisis económicas que tuvimos, donde precisamente no es casualidad que desde que tenemos gobierno dividido no ha habido crisis fiscales, porque eso ha generado un peso, un contrapeso que ha impedido ese tipo de excesos. Y para tratar de documentar muy rápidamente esta posición, veamos el caso de Venezuela. En Venezuela no hay pesos y contrapesos, el presidente tiene amplias mayorías, y eso no le ha llevado a maximizar el bienestar de los venezolanos; puede ser criticable, pero la realidad crecientemente se pone de mi lado, que no ha sido lo mejor para los venezolanos.

Y en el otro sentido, los presidentes brasileños han gobernado sin mayoría de su partido. Hay reelección, hay partidos más chicos, pesos de los partidos distintos, se pueden construir coaliciones para los temas importantes; el liderazgo, sin duda, tanto de Cardoso y Lula, permitió convencer al Congreso de hacer algunas de las reformas que en nuestro país no hemos podido hacer. Entonces, no es un tema de generar sobre representaciones, sino incentivar a la colaboración.

Ahora bien, hay tres temas que no están en la reforma del Presidente, que me parece importante anotar en este debate. El primero: fue una complejidad muy particular del caso mexicano: que hemos llevado a nivel constitucional las regulaciones más absurdas y de detalle, razón por la cual el problema de la colaboración de los poderes no es simplemente una mayoría, sino una mayoría calificada de dos tercios para cambiar cosas que en otros países están a nivel de regulación. Y claro, si lo que se quiere es que alcanzar mayorías simples, los acuerdos son mucho más fáciles, pero se requiere mayorías calificadas, y eso pone a México en un contexto particularmente complicado porque todo lo importante en términos estructurales que le falta a este país, pasa por reformar la Constitución; entonces, una mayoría simple no permitiría tampoco la reforma constitucional; la solución sería obvia, teórica, constituciones más esbeltas, le meten menos cosas, pero no hay condiciones políticas para congresos constituyentes ni esas cosas, y la experiencia de América Latina reciente muestra que las constituciones cada vez cargan más cosas y ya no será posible el modelo más anglosajón clásico de constituciones donde solo está lo central.

Pero donde sí creo que se puede legislar, y que ayudaría de forma importante a mejorar la relación entre Ejecutivo y Legislativo, son dos temas que tienen que ver con el dinero, el primero el cabildeo. En los países donde está bien regulado el cabildeo, no como Estados Unidos que está bastante mal regulado, en los que está bien regulado la mecánica política cambia. México es un país extremo, no está regulado, un congresista no tiene que dar cuentas de qué dinero recibió de quien, puede ser empleado de una empresa y vivir como tal sin que pase nada. ¿Cuál es el problema de ello? Que los grupos de interés tienen una gran capacidad de sembrar iniciativas, pequeñitas, medianas, grandes, de bloquear cambios que los afecten. Lo hemos visto

en casi todos los temas importantes, o bien salen leyes como la Ley Televisa, o bloqueos de última hora de leyes que les costaron un enorme trabajo a mayorías más o menos ilustradas, y que al final, un grupo de interés lo puede romper con diversos mecanismos de cabildeo.

Si queremos un Ejecutivo, un Legislativo, que se relacionen más como poderes, y que pasen menos por los poderes fácticos, necesitamos, sin lugar a dudas, regular el cabildeo. Eso es parte de lo que permite una relación sana entre los poderes, y entre los ciudadanos, porque en un contexto como éste, quien tiene dinero puede manipular a su favor la discusión.

El último tema. Tenemos que cambiar nuestro régimen fiscal en el siguiente sentido. Hoy hay gobernadores que tienen mejor relación con la Cámara baja que el propio Ejecutivo federal ¿por qué? porque las reglas de reparto de dinero en México llevan a que la Cámara de Diputados reparte el grueso del dinero que tienen los estados. En los estados hay muy mala rendición de cuentas, más que a nivel federal, el Estado federal recauda, los gobiernos gastan, la cuenta se rinde de forma muy opaca, no es lo adecuado en un régimen federal donde esa carga queda en una de las cámaras.

Si uno observa otros regímenes federales, los gobernadores no pesan tanto, porque sus problemas de dinero se resuelven en sus propias localidades. El gobernador en California, si tiene una crisis fiscal tiene que ir a su congreso, enfrentar a sus ciudadanos y resolver la ecuación dinero- gasto de una forma que permite más control y más rendición de cuentas.

Entonces, si queremos tener un Congreso que se pueda concentrar más en los temas de interés general, que no dependa tanto del peso de los gobernadores, necesitaríamos cambiar los mecanismos a través de los cuales se deciden los impuestos y el gasto en nuestro país. Estos dos últimos puntos, por supuesto, dan cuenta de un problema central en toda democracia, que son, cuáles son los instrumentos que influyen en el proceso legislativo, y entre menos influye el dinero, más pueden influir los ciudadanos, más pueden quedar al final de cuentas políticas de interés general.

Ray Kennedy

Datos curriculares: Es doctor en Filosofía por la Universidad Johns Hopkins de Estados Unidos. Actualmente es director de la misión de Naciones Unidas en Sudán, en el área electoral; consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Haití, en el área de planeación de elecciones locales en 2006; experto internacional del programa Naciones Unidas para el Desarrollo en el Área de Observación Electoral en México durante los años 2003 y 2006.

En la teoría democrática pura clásica el Poder Legislativo, legisla, mientras el Poder Ejecutivo, ejecuta lo que el Poder Legislativo legisla; pero esto deja de lado una pregunta fundamental, ¿Quién establece las líneas rectoras de política, las prioridades? Pues en la realidad el Poder Ejecutivo desempeña un rol que varía desde importante hasta preponderante en estas cuestiones, dependiendo del contexto y de la historia política del país. En Estados Unidos, algunos analistas han concluido en base de un análisis muy cuidadoso de los resultados electorales y los resultados de encuestas de opinión pública acerca de muchas elecciones, que los electores prefieren los gobiernos divididos en Estados Unidos, pero prefieren gobiernos divididos que funcionen; si no funcionan, eventualmente optan por un partido u otro, pero

temporalmente, hasta que también llegan a aburrir por sus acciones o la falta de acciones de ese partido en gobierno.

Las explicaciones de los expertos a este fenómeno se concentran en que los gobiernos divididos acaban promoviendo o requiriendo mayor nivel de diálogo e implica la activa participación de los representantes de toda la población y no sólo los del partido del 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 y muy especialmente los representantes de la oposición que voten a favor de un proyecto legislativo.

Una de las principales áreas en donde los poderes cooperan, esté el gobierno dividido o no, es la del presupuesto. Nuevamente en teoría, el Legislativo establece el presupuesto, y puede ser así en un sentido formal, pero en realidad, como no hay alternativa, están obligados a emprender un esfuerzo de colaboración entre los dos poderes en materia presupuestal. En Estados Unidos, tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo tienen su oficina de presupuesto para análisis, formulación y monitoreo de presupuestos y su ejercicio. Además, cada una de las cámaras legislativas a nivel federal tiene sus comités con responsabilidad de 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 legislativas.

Vimos que en los años 90 hubo una crisis entre poderes en Estados Unidos, cuando la cámara rechazó el presupuesto del Poder Ejecutivo ¿qué pasó? El gobierno acabó cerrándose durante algunos días, llevando a una reacción muy negativa por parte de los electores, quienes culpaban a los republicanos que controlaban la cámara en esta época; quedó claro nuevamente que aunque puedan tener una preferencia por gobiernos divididos por su necesidad de diálogo, los electores quieren ver un diálogo productivo entre los poderes.

Hay otra función que desempeñan los miembros del Poder Legislativo en Estados Unidos, lo que llamamos servicios al elector, 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, que a su vez están en contacto frecuente con las distintas 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 que han sido ya tratados en otras mesas.

Finalmente, un vínculo muy particular de Estados Unidos entre los poderes es que el vicepresidente de los Estados Unidos es simultáneamente presidente del Senado, aunque en gran medida deja esta función al presidente *pro tempore* del senado. Acaba, esto sí, ejerciendo el voto en caso de un empate y ocupa la silla del presidente del Senado en ocasión de los discursos del presidente a las dos cámaras.

Soledad Loaeza

Datos curriculares: Es profesora e investigadora de Ciencias Políticas del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, donde imparte cursos en las licenciaturas de Relaciones Internacionales y de Ciencia Política y Administración Pública, así como en la maestría de Ciencias Políticas. Ha

publicado varios libros, al igual que un amplio acervo de artículos en revistas especializadas, nacionales e internacionales en las áreas de Ciencias Políticas, Historia y Relaciones Internacionales. Sus principales líneas de investigación son la transición y el proceso de democratización en México, así como las transformaciones de la sociedad mexicana en el Siglo XX.

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 y/o del trabajo legislativo. Un ejemplo típico de esta situación de conflictos sería la siguiente:

El gobierno presenta sus iniciativas al Poder Legislativo, pero como su partido no tiene mayoría en la Cámara de Representantes, si no ha forjado una coalición con otras fuerzas políticas para alcanzar la mayoría, habrá pocas posibilidades de que sus propuestas se aprueben. El ejemplo más dramático del gobierno dividido sería el de un presidente arrinconado por el Poder Legislativo, incapacitado para gobernar, en vista del bloqueo del proceso de toma de decisiones que provoca 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 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 de los 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 ingobernabilidad de estos gobiernos, aquí llamados *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 que no tiene 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 la 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 Poder Legislativo. Las transiciones en 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, solamente Colombia ha tenido sistema bipartidista y un breve paréntesis multipartidista.

Las tensiones que han registrado la difícil combinación del presidencialismo en multipartidismo, se deriva, 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 pluralismo 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 puede llamarse “el 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 Cofipe de 1989-1990, fue en buena medida el resultado de una negociación entre el presidente Carlos Salinas y el PAN, que en ese momento contaba con 101 legisladores en la Cámara, 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.

Basta esta experiencia de la reforma electoral mexicana para mirar la combinación presidencialismo-multipartidismo desde otra perspectiva. El multipartidismo ha generado 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 presidenciales del pasado, así no fuera más que porque se consideraban innecesarias.

La pluralidad de las fuerzas ha obligado a los actores políticos a abandonar el principio presidencialista de que el ganador se lleva todo, aprender a negociar con sus contrincantes y a sentarse a la mesa con ellos a discutir del gobierno del país. La evolución de la difícil combinación del 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 su voluntad o la voluntad de las oligarquías que las dirigen sobre las minorías. 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 haya sido obligado a renunciar, entonces la mayoría de los regímenes latinoamericanos elegidos después de la transición han sido gobernados.

Los contra ejemplos de esta normalidad son el presidente Fernando Collor de Melo, en Brasil, Abdalá Bucarán y Hamil Mahuad, en Ecuador, Raúl Alfonsín y Fernando Della Rúa, en Argentina, y Alberto Fujimori, en Perú. Son casos, número importante de casos, pero no son mayoritarios. De hecho ya existe una amplia experiencia de lo que algunos llaman el presidencialismo de coalición, cuya piedra angular es el principio de cooperación entre fuerzas políticas afines, frentes amplios, coaliciones, acuerdos, alianzas, que 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, y con la que gobernó con mucho éxito durante 4 años. Integraban 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, y todos también lograron trabajar juntos y no hubo en ningún momento una crisis de gobernabilidad. Tampoco hubo una reducción forzosa de las fuerzas políticas aún, digamos, bipartidista.

En las últimas elecciones 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 pero también, en este caso, no tantos partidos como la concertación democrática, únicamente dos, pero dos partidos 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 suponen, sugieren, que eso puede ocurrir en México, yo la verdad no encuentro ningún dato que me permita alimentar ese temor.

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 éste es el caso ¿cuál es el problema de gobernabilidad que habría que resolverse derivado de esta supuesta o aparente incompatibilidad entre presidencialismo y multipartidismo? Y aquí retomo una idea que me parece muy

sugerente de Carlos Elizondo; se trata de evitar construir mayorías artificiales que de hecho están reflejando equilibrios igualmente artificiales.

Desde inicios de los años 80, el sistema de partido hegemónico mexicano experimentó cambios muy profundos a raíz de amplias movilizaciones, y estas movilizaciones eran 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 a mí me gustaría recordar que el temor a la amenaza inminente de un gobierno dividido se presentó en el gobierno mexicano desde 1984-85, y en eso les podía 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, aún a costa de la sobre representación. ¿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 temían que Acción Nacional obtuviera muchas curules de mayoría, decidieron ampliar la representación proporcional y abrir el acceso a esa representación a todos los partidos. La intención era obviamente fortalecer al PRI. Esa era una vía importante para hacerlo. No fue necesario, y los resultados electorales traicionaron los cálculos de quien los hizo; no sé quién los hizo pero no fueron buenos cálculos.

Otro punto importante fue que también se introdujo una regla según la cual aquel partido que obtuviera el 35 por ciento del voto tenía derecho a aumentar el número de curules en la Cámara hasta alcanzar la mayoría más uno, para asegurar la estabilidad. Es decir, este temor de 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 esos 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. Lo primera es que su propuesta conduce al hiper presidencialismo. Yo no veo que la propuesta 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 tema de gobernabilidad, pero sí es un asunto de desequilibrio en el que el Poder Legislativo ha venido mordisqueando las áreas de acción del Poder Ejecutivo.

Es, decir, habría que discutir si acaso en varios puntos están desapareciendo las fronteras, la separación de poderes, dada la fuerza que ha tenido el Legislativo frente al Ejecutivo. Esta fuerza, este desequilibrio, no fue nada más producto de los resultados electorales, sino tuvo que ver con una manera personal de entender el ejercicio del poder del presidente Vicente Fox, que resultó en una abdicación 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 ríjoso y renuente a los cambios. Y estas propuestas que se hacen, tanto del veto parcial como la iniciativa preferente, le ayudan al Presidente a negociar con el Legislativo; el Presidente tendría un instrumento para poder lidiar con los legisladores. Me parece que sí ha habido una pérdida de equilibrio, y que en este momento el Legislativo resulta más poderoso que el Poder Ejecutivo, en muchos respectos.

El segundo tema, en relación con la segunda vuelta que promueve el bipartidismo, yo coincido con quienes así lo señalan, aún cuando en la presentación que hizo el Presidente de su propuesta señaló que la razón era para que hubiera mayor claridad en el mandato, haciendo referencia implícita a las elecciones de 2006. Ése puede ser uno de los objetivos, pero desde luego no sería el único de los resultados.

En la medida en que también están proponiendo elecciones concurrentes en la segunda vuelta, eso es lo que tiende a hacer: asegurar estas mayorías legislativas, pero dentro de un esquema extraordinariamente ríjido, cuando no se puede negar que en México existe una realidad política que es plural, y que no es asimilable a dos partidos. Es 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 son concurrentes con las presidenciales. En otros países, por ejemplo en Francia, no son concurrentes, y esto da un margen de maniobra muy importante al jefe del Ejecutivo. Creo, sin embargo, que sí promueve el bipartidismo, así no sea más como una intención secundaria o de manera absolutamente no intencional, pero limitaría la representación de la pluralidad, que ésa es una de las grandes conquistas de la transición mexicana.

Quisiera terminar mi intervención participándoles el temor que tengo a los riesgos que representa el fetichismo institucional. En los últimos años hemos puesto todas nuestras expectativas, todas nuestras esperanzas 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.

Carlos Elizondo Mayer-Serra

Expuse muy rápido algunas de los resultados de la encuesta de opinión del Latinobarómetro, que creo nos obliga a reflexionar sobre dos puntos. Permítanme darles los datos. A la pregunta ¿Si usted tuviera que elegir entre la democracia y el desarrollo económico sin democracia, para usted qué es más importante? En México solamente el 30% cree que la democracia versus el 66, en Dominicana; 62, Uruguay; 53, Brasil; 47, Argentina; 37, Chile. La siguiente pregunta es un poco en otro sentido: ¿Usted está muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en México? Muy satisfecho y más bien satisfecho, en México, 28%; Uruguay, 79; Chile, 53; Brasil, 47; Colombia, 42; Argentina, 36. A la pregunta ¿Se gobierna para bien de todo el pueblo? En Uruguay, el 58% dice que sí; Bolivia, 45; Brasil, 42; Chile,

35; México, 21. Es decir, en México hay una percepción de que la democracia no está funcionando.

Comparto con la doctora Loaeza que el indicador duro de crisis de gobernabilidad no está; que el indicador de desempeño económico, que no es necesariamente culpa de ustedes ni del Presidente, puede ser del uno, del otro, de la combinación de los dos. Pero lo que sí sabemos es que este país crece menos de lo que crecen otros países de América Latina, y sabemos que ha hecho cosas que otros países sí. Y la ciudadanía le está echando la culpa a la democracia. Y la ciudadanía está pensando que la democracia no es el gobierno de todos, para bien de todo el pueblo, sino es el gobierno de los grupos de interés.

Lo que traté de explicar en esta ponencia es que pensemos cuáles son los mecanismos que al mismo tiempo nos ayudan a la colaboración entre los poderes, y a que ninguno de los dos poderes, donde es más claro y evidente sea permeado por los grupos de interés. Tenemos un Congreso que no regula el cabildeo, donde están representados como miembros del mismo, gente que representa intereses concretos, empresariales, sindicales, de lo que sea, y donde leyes que podrían ser de interés general, es muy difícil pasarlas. Ese sería, digamos, una rápida conclusión desde otra perspectiva de lo que dije en el texto.

Y lo segundo, tendríamos que hacer una reflexión de si el hecho de que en México no tengamos reelección nos permite tener una mejor democracia, cuando todos la tienen y en algunos lugares funciona bien y en otro regular, pero somos el único país que no la tenemos y tenemos que preguntarnos qué virtudes arroja esta peculiaridad mexicana.

Y finalmente, el tema de las instituciones; si no hay una clase política que la acompañe, no va a funcionar. Es decir, si a cualquiera de nosotros de los que han invitado a esta mesa, les hubieran invitado para hacer las reglas institucionales adecuadas para la transición española o chilena, nadie hubiera puesto sus regímenes electorales tan extraños, menos el chileno que cualquier otro, funcionando por la experiencia del golpe, porque las clases políticas entonces eran más sensibles a la presión de elementos desestabilizadores. Habían pagado un gran costo por no haberlo sido en la primera vuelta en los 30's, en el caso español; en los 70's, en el caso chileno. Y sí hay, creo yo, también una responsabilidad de que aun con estas instituciones, si la clase política se echara para adelante y asumiera costos de corto plazo, algunas de estas reformas que están allá atrás podrían salir. Pero esa es responsabilidad sobre todo de ustedes y no de los que estamos en esta mesa.

Ray Kennedy

Dos puntos sencillos. Primero quisiera reiterar uno de los puntos de las mesas de ayer que es la importancia de la sistematicidad de las reformas, porque nosotros hemos visto en otros países, en todos los temas, que las reformas a cuenta gotas resulta en algo incoherente y eso va a dejar la situación mucho peor que lo que está.

Y segundo, creo que el punto sobre el abstencionismo en la segunda vuelta es un tema sobre el que hay que reflexionar, pero nosotros hemos visto que uno de los principales determinantes de la participación del elector en los actos electorales, es si espera, se imagina, que su voto puede tener un valor muy alto. El país donde la participación electoral es muy alta es Malta. ¿Por qué? porque las elecciones en Malta suelen ser cerradísimas y se deciden por centésimas, o unos pocos miles de votos. Entonces, la gente tiene siempre la impresión que su voto puede hacer la diferencia.

Yo diría que en el caso de la 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 esto también pueda cambiar el resultado de esta segunda vuelta. Pero si piensa que sí, que su voto puede hacer la diferencia, va a salir a votar en segunda vuelta.

Soledad Loaeza

Quisiera comentar una idea general que me he 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 son ya de por sí, por lo menos dos partidos, 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 en la propuesta y que generan tensiones y contradicciones en esa misma propuesta.

Me voy a permitir comentar las referencias que hizo Carlos al Latinobarómetro, a propósito de las actitudes y los valores de los mexicanos en relación con la democracia. Uno de los problemas de ese tipo de encuestas es que mezclan, no se sabe en qué momento es una encuesta de valores y en qué momento es una encuesta de opinión. Entonces, en otras encuestas del Latinobarómetro me he encontrado con que los mexicanos sentimos que la democracia funciona, sobre todo, en una coyuntura electoral.

En las coyunturas electorales, cuando vemos la movilización de las campañas, la participación de los candidatos, la politización de la vida cotidiana por la competencia electoral, nos hace ver la democracia en funcionamiento y entonces la valoración de la democracia es mucho más positiva. No niego que haya habido una erosión de la percepción en la democracia, pero hay un riesgo muy grande en sobreestimar la decepción con la democracia, porque no tomamos en cuenta la coyuntura en la que se levanta la encuesta y, sobre todo, habría que saber cómo se preguntó, cuáles fueron las preguntas que se hicieron para entender la respuesta.

A mi manera de ver, una de las medidas inobjetables de las actitudes frente a la democracia es el voto, la tasa de participación. La gente considera que, ceo que es 28 por ciento, son confiables los partidos políticos. Los partidos políticos están en lo más bajo de la escala de confianza de los mexicanos, y sin embargo, la tasa de participación en las últimas elecciones legislativas fue muy alta y esa tasa de participación es un indicador mucho más poderoso que las encuestas de opinión en relación con la valoración, porque puede ser que como decía Harold Lasswell en el pasado, que los mexicanos votábamos esperando que algún día nuestro voto empiece a contar. Eso decía Harold Lasswell hace 50 años; decía: ¿Y por qué votan los mexicanos?" Bueno, porque tienen la esperanza de que algún día su voto cuente".

En este caso ¿por qué votan los mexicanos? Porque tienen la esperanza 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, el voto nulo.

El voto nulo es importante porque lo que expresaba, por un lado, era su deseo de votar, de expresar por la vía electoral una preferencia o una crítica, una protesta, aun cuando no optó por ninguna de las alternativas propuestas; es lo que nos indica el voto nulo, sobre todo si tomamos en cuenta la calidad demográfica del voto nulo, pues muchos jóvenes tuvieron una participación bastante importante en ciudades del interior del país. Entonces, este fenómeno nos indica que ha habido un cambio de actitudes

positivo frente a la participación electoral; eso no quiero decir que no puede desaparecer, pero por ahora está vigente, y eso es muy importante.

Por último, en relación con la segunda vuelta, es cierto que despierta mucho el interés, es muy importante si el voto cuenta, si el voto hace la diferencia, éste 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 para nada triunfos holgados. Los triunfos en segunda vuelta pueden ser de menos de uno por ciento; el punto es cómo aceptan los actores políticos la derrota, o cómo asumen la victoria, y eso no tiene que ver con instituciones, eso es una cuestión casi de modales.

MESA SIETE: UN NUEVO ACUERDO INSTITUCIONAL LA REFORMA DESEABLE

Moderador: Senador Ricardo García Cervantes

Bienvenidos todos a esta Séptima Mesa de reflexión sobre las iniciativas que deberá conocer y resolver el Senado de la República en materia de Reforma Política. Esta tarde es para mí un honor, un privilegio poder moderar una mesa con la presencia del secretario de Gobernación, Fernando Gómez Mont, y de nuestros muy estimados y respetados compañeros senadores sobre los cuales recae la responsabilidad de la coordinación de los grupos parlamentarios en el Senado de la República, y que por esa condición integran el órgano político responsable de la construcción de las mejores condiciones para los acuerdos en el trabajo legislativo en el Senado de la República, la Junta de Coordinación Política.

Los coordinadores de los grupos parlamentarios, en esta ocasión representando las expresiones y las reflexiones del Senado de la República, establecerán en este diseño de mesa de reflexión conjunta con el Ejecutivo federal, a través de la persona del Secretario de Gobernación, en esta práctica de colaboración y diálogo entre los poderes del Estado mexicano.

Están con nosotros el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, Francisco Ramírez Acuña, el presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, senador Carlos Navarrete Ruiz, el presidente de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República y coordinador del grupo parlamentario de Acción Nacional, senador Gustavo Madero, el presidente del Instituto *Belisario Domínguez*, y coordinador del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, senador Manlio Fabio Beltrones, así como los coordinadores de los grupos del Partido del Trabajo, Ricardo Monreal; del Partido Convergencia, José Luis Lobato; del Partido Verde Ecologista, Arturo Escobar y Vega, así como senadores y senadores de la Junta de Coordinación Política del Senado.

La dinámica de esta mesa nos permitirá escuchar en planteamientos de hasta quince minutos, iniciando por el secretario de Gobernación, don Fernando Gómez Mont las reflexiones sobre lo que en el programa quedó escrito como la reforma deseable. Inmediatamente después, hablarán los coordinadores también hasta por quince minutos. Habrá una segunda ronda, conocida como réplica, de hasta cinco minutos para los señores coordinadores de los grupos parlamentarios, y de diez minutos para el secretario de Gobernación, que en una sola persona recae la representación del Poder Ejecutivo. Inmediatamente después se reconfigurará el presidium para pasar a la ceremonia oficial de clausura.

Fernando Gómez Mont, secretario de Gobernación

Me da mucho gusto participar en este foro en donde 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 tercer eje 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 reforma y vigoriza 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 desde la actividad.

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 trascendentales en beneficio del país. Hoy, como entonces, la exigencia ciudadana nos convoca a asumir el reto de debatir con seriedad y de 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 en nuestro diseño institucional no puede 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. Esta 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 y nuestra labor puede convertir en trascendente; un año en el que percibimos un ánimo de transformación, de reforma, de superación, de conquista de oportunidades, de cierre de brecha, de superación de rezagos. Es nuestra responsabilidad aprovechar ese ánimo y concretarlo.

Este año 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 y a las delicias que aún tiene en su concreción. 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 buscan 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 este 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 la 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 que realmente es un poder condicionado al desempeño, en el 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 mayoritario 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 relación entre gobernantes y ciudadanos. También es momento de reconocer que el federalismo implica la función de 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 de 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 contrafuerte al Poder Ejecutivo. Así, queda en manos del electorado el ritmo y dinamismo que quiere 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, en 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 la medida, creemos que la motivación fundamental debe ser cómo abonar a la coordinación de grupos parlamentarios y entre fuerzas políticas.

Quienes hemos participado en actividades legislativas conocemos de 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, mismas 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 los que no existen observaciones, es decir, aquéllas que alcanza consenso pleno entre 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 a su competencia y a 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 puede incentivar la discusión y la generación de consensos. Es imperativo 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. Esta marca la entrada en vigor del presupuesto aprobado por el 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 para emitir una opinión, para mostrar su convicción, su disenso, para invitar a la reflexión. Es precisamente el ánimo que queremos aprovechar y esos 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.

Senador 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 aunada a la especulación excesiva. En su libro sobre el *Cráter 29*, John Kenai Gebhardt 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 el año 2009.

Una crisis internacional sin parangón en la historia moderna, el virus de 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 le devuelva a los mexicanos la confianza sobre los siguientes ejes: recuperación de empleos, de empleos formales, sobre 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% durante la primera quincena de enero del presente año, por arriba del 0.67%, 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, continúa extrayendo rentas a expensas de los consumidores y de las micro, pequeñas y medianas empresas, lejos de otorgarles acceso al crédito a costos financieros razonables y servicios a precios competitivos, está 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 atender estas recomendaciones que, entre otras cosas, proponen regulación e incentivos a la banca comercial, a fin de que retorne 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 problema, el gran problema actual es económico; los mexicanos necesitan hoy por hoy 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 permita 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 del 2009, según los registros del IMSS, se habían perdido 390 mil empleos, al compararse con el máximo alcanzado en octubre del 2009. El desempeño de las exportaciones manufactureras cayó en 22.7% para el periodo de enero-octubre del 2009, frente a lo registrado en el mismo período del 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? O 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 en muy poco tiempo después nos salgan con la cebada disculpa de “nos equivocamos”.

Hay temas pendientes que deberemos atender y a 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, el referéndum, la 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 en sí es 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 que 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 y después las políticas. Y por lo que hace a éstas últimas, debemos considerar que cada cierto tiempo hay momentos que definen una generación. Este 2010 se cumplirán 200 años de la Independencia de México y 100 años de una Revolución, cuyos postulados no lograron cristalizar las instituciones

nacidas a su nombra. Este año es también un año convulso debido a los procesos electorales que habrán de enfrentar los partidos políticos.

Pero en este análisis que hoy inicia sobre la Reforma Política y 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 de la necesidad de un país mejor. Estas son las opciones que tenemos hoy.

Nuestros conciudadanos nos exigen liderazgos acordes a un mundo que cambia a paso vertiginoso. No olvidemos 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. Las reformas, como están propuestas, sólo buscan 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 en 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 soberanía del pueblo se ejerza a partir de una ciudadanía de pleno goce de los derechos económicos, políticos, sociales y culturales, en un marco de democracia participativa. Ya es tiempo de reconstruir nuestro sistema político, económico, electoral, 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, supeditando nuestro pensamiento a un solo pensamiento: México, nuestra patria y el futuro de nuestros hijos y de nuestros nietos.

Ricardo Monreal Ávila, coordinador parlamentario del Partido del Trabajo

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 personalidades del país y del exterior. Nos hubiera gustado un mayor número de personalidades progresistas, las que también hubiéramos escuchado con atención y con respeto. Hemos evaluado y hemos escuchado las experiencias internacionales en 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 disímboles, 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 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 cuotas y los ministros de la Corte no se seleccionan de los mejores; se selecciona a los amigos de quienes ocupan la mayoría de los grupos parlamentarios; lo mismo pasó en la Comisión de Derechos Humanos y en el Banco de México, y lo mismo pasó en el IFAI, y lo mismo pasó en todas las instituciones que están podridas, y que 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 este ha sido un viejo anhelo de la aristocracia y de la oligarquía económica de México. Estoy seguro que no pasará, 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 donde las mafias económicas y políticas serán las que decidan quién será miembro del parlamento o miembro del municipio, en desigualdad. En una competencia política nada tienen que hacer los ciudadanos honestos frente a esta avalancha de dinero, que ahora veremos en las próximas elecciones a realizarse en este mes de julio.

La iniciativa del señor Calderón es incompleta, parcial, insuficiente y facciosa. A partir de hace unos años, yo diría del 2006, ha habido una regresión democrática, y se está reinstaurando el viejo régimen; sin embargo, aun cuando deseamos y hemos permanentemente demandado las transformaciones 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, el problema del aumento de los precios en bienes y servicios, de la carestía y la pobreza, de los 11 millones de jóvenes que no tienen alternativas para estudiar, mucho menos para ser empleados, al menos que tengan algún amigo senador, y eso que sea del PRI o del PAN, porque del PT no creo, bueno, el PRD también, el PT no, nosotros no tenemos posibilidades.

La Reforma Política del país se encuentra en un momento complicado. La renovación de 12 gubernaturas, cientos de presidencias municipales, gobiernos locales, definitivamente van a dificultar los consensos.

El país atraviesa por una etapa de crisis política sin precedente, pero también económica y de seguridad pública. En lo personal no creo en foros apresurados, foros improvisados, que surgen y que sirven para el lucimiento personal o lucimiento de ciertos actores; no creo en ellos porque actualmente hay 80 iniciativas al respecto; este foro no es novedoso ni es nuevo, ni viene a descubrir el hilo negro, no; 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 12 años? Son 80 iniciativas en materia política. Por cierto, del 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 a sus propuestas, más reformas a la Constitución que 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 sus legisladores, porque actualmente, se los digo yo, que soy de la oposición, por más que insistas, debatas, razones, el voto es en bloque y no podrás moverlo con nada; por esa razón, sí es necesario 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 la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores, hagamos caso a la Ley de Austeridad que acabamos de presentar como iniciativa, desde noviembre: reduce al 50 por ciento los salarios de diputados y de senadores, y el 50 por ciento en prestaciones y emolumentos; eso sí sería un ahorro, no lo que se está pensando.

¿Cómo puede ser posible que haya ministros de la corte que ganen 11 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? Ese 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 y mientras no ocurra la transformación radical de las instituciones serán solamente reformas *gatopardistas*, simuladas y demagogas. Díganme ustedes, hicimos por mucho una algarabía con la reforma política en materia de medios de comunicación, en donde se prohíbe tajantemente que cualquier funcionario contrate o pueda hacerse publicidad por sí solo; cualquier funcionario. Esa ley fue una burla porque todo mundo la burla, y todo mundo se ríe de ella. Entonces, yo les pregunto ¿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, no habrá solución; se requiere un cambio de la clase dirigente, hay que sacarla; a todos los políticos estos hay que darles vuelta y hay que proponer una nueva clase de política, me incluyo entre los que deben de sacar para que no crean que me excluyo, porque me parece que el país requiere frescura, nuevos liderazgos, porque no hay otra manera de enfrentar la crisis tan profunda que el país tiene.

Mientras estamos aquí discutiendo en estas cuatro paredes de la vieja casona de Xicotécatl, 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? ¿Qué haces contra el desempleo? ¿Qué, contra la inseguridad pública que se ha convertido en el factor más deleznable contra cualquier familia en cualquier estado o municipio?

Y siempre que pienso en esto recuerdo a los sabios de Bizancio que estaban discutiendo en largas peroratas si le ponían o no ombligo a los ángeles, durante varios

días; unos dijeron que con manto porque eran seres sobrenaturales, no eran seres naturales, y discutían esto mientras los bárbaros del norte destruían las ciudades. Esta es la *casta dorada* en la que los políticos se han convertido o nos hemos convertido: una casta dorada alejada, muy alejada de la sociedad.

Senador Arturo Escobar y Vega, coordinador parlamentario del PVEM

Dice la organización, dice la ONU que uno es joven entre los 15 y los 39 años, yo tengo 30, entonces me siento aludido cuando el senador Monreal dice “a los jóvenes no hay cómo mejorar las cosas”. Yo creo que sí. Estoy convencido que el primer paso para que México mejore, para que México 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 viejas, arcaicas y antiguas.

Estamos en el año 2010, y en dos años estaremos en pleno proceso electoral federal para elegir al nuevo Presidente de la República y vamos a oír en campaña desde “el Presidente del empleo” hasta “honestidad valiente”, hasta “yo soy el cambio que México requiere”, pero 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 en México, y a las pruebas me remito. Tuvo que ser el Presidente de la República a, través de la iniciativa que presentó, para que se iniciara el proceso parlamentario con la acertada convocatoria del senador Beltrones, a este foro; como también lo fue en su momento el Presidente de la República con la presentación de la iniciativa de Reforma Energética para que el Congreso, en un foro enorme, largo, de más de tres meses sacáramos una iniciativa abanderada por el senador Labastida, que creo nos dejó a muchos medianamente satisfechos porque, muchos como yo, 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 interesantes. Por supuesto que coincido con todos ellos, que señalan que es una iniciativa que fortalece más al Ejecutivo, y no sé si debilita al Legislativo, pero no lo fortalece; ayer señalábamos que no le debemos tener ni temor ni sorpresa a eso; es obvio que el Presidente quiera fortalecer sus facultades. Pero está en el Congreso buscar los mecanismos legislativos para empatar estas facultades y fortalecer al Legislativo, porque nosotros nos vamos a ir en el 2012, hay que dejarles un legado a los nuevos senadores y nuevos 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 lo que quiere decir la reelección legislativa: es el derecho constitucional para que yo, Arturo Escobar, tenga la posibilidad, junto con otros 127 senadores y 500 diputados federales, podamos inscribirnos en el proceso interno de cada partido, pasar unas primarias, y si paso las primarias, competir en una elección constitucional, y si gano, vuelvo a ser legislador federal. A nadie se le regala nada, pensando que la reelección es automática, hay que pasar un proceso ante el ciudadano y ante la gente.

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

ellos y les presentamos nuestros resultados, nuestra promesas y nuestras obligaciones, y ellos serán quienes calificarán nuestro trabajo con un voto de confianza o con un no, por mentirosos o por holgazanes.

Ante eso ¿Qué tendríamos que hacer? Necesitamos fortalecer los instrumentos de comunicación de lo que pasa dentro del parlamento y lo que oye la gente. Hoy el 98 por ciento de los ciudadanos no sabe ni quién es su diputado ni quién es su senador. La reelección legislativa serviría de muy poco si no fortalecemos al Congreso en la forma que nos comunicamos, porque la verdad es que siento que en la LX y en la LXI dimos 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 comunicarles con verdad, o tenemos muy poco talento para utilizar o pedirles ayuda a los amigos de los medios de comunicación, especialmente a los electrónicos para 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 en presidentes municipales, y les voy a decir por qué. Que levante la mano aquí aquel que piense que un presidente municipal que pida licencia no sigue manteniendo el control absoluto de las finanzas municipales. México no está en condiciones, ni tiene los instrumentos para auditar, fiscalizar, que los recursos municipales de aquél que manda y luego pide licencia para buscar el mismo puesto a través de la misma candidatura, se exente de utilizar recursos públicos.

¿Qué propone mi grupo parlamentario? Proponemos ampliar el periodo desde la Constitución a 4 o 5 años para presidentes municipales, con un procedimiento de calificación a los dos años y medio a través de un plebiscito preguntándole a la gente: ¿Ha cumplido tu presidente municipal, sí o no? Si obtiene una calificación aprobatoria, que continúe hasta los 5 años, pero no a través de la reelección, porque seamos sinceros, no podemos garantizar que esos recursos económicos que maneja el presidente municipal no lleguen a apoyar su candidatura.

La recomposición del Congreso. Estoy absolutamente en contra de cómo viene presentada la propuesta, y entiendo, porque conozco al presidente Calderón, que lo considero un gran parlamentario, él sabe muy bien que el problema del Congreso mexicano no es un asunto de matemáticas, no es un asunto de cuántos somos o cuántos deberíamos de ser, es un asunto que las reglas del Congreso son absolutamente ineficientes. Por eso, de la mano de un Congreso representativo, de un congreso que dé resultados y que se obligue, de ahí deriva el problema del congreso. 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 en nuestra consideración 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 discutir, y podemos coincidir o no con el Presidente de la República, o hasta en su momento pudiéramos modificar aquello que propone el Presidente.

Pero no seamos tan sensibles al pensar que con esta iniciativa preferente, el Presidente invade nuestras facultades. Bienvenida esta iniciativa porque nos va a obligar de una vez por todas a tener una sanción si no hacemos nuestro trabajo.

Candidaturas independientes. A veces no entendemos, o en lo particular 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 hay que

aceptarlas, hay que abrirlas los brazos a todos los ciudadanos, que cumpliendo ciertos requisitos puedan postularse a buscar un cargo de elección popular ¿Por qué? porque es su derecho, porque son mexicanos y porque tienen derechos políticos para buscar a través de una candidatura ciudadana un puesto de elección popular. Ya es momento que los partidos políticos no tengamos el monopolio del registro de candidatos. Démosle la bienvenida ¿por qué? porque es una causa de la izquierda de toda la vida, y no polemizamos por cosas que consideramos nosotros deberían ser viables y no deberían de ser materia ni de debate ni de polémica.

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. Ante esa realidad, diríamos que bajo las condiciones político-electorales de nuestro país, la enorme polarización que existe, donde hay tres grandes fuerzas políticas, dos muy grandes, una tercera grande, pero absolutamente polarizadas. ¿Qué va a provocar una segunda vuelta? que en esa cuesta de llegar al poder a toda costa, se van a unir dos fuerzas absolutamente antagónicas, como hoy estamos viendo en los estados, y por supuesto que es legal, no lo entendemos, pero es legal, y puede pasar en la presidencial que, con tal de romper un esquema de poder, el blanco con el negro, la izquierda con la derecha, se unan únicamente para buscar el poder a como dé lugar. Y yo me pregunto ¿eso fortalece a la democracia? ¿Eso nos va a llevar a tener instituciones más modernas, abiertas, más ciudadanizadas? creo que no. Las condiciones reales de la política mexicana no nos permiten llegar a una segunda vuelta.

Hay algo que es un hecho: este país ya no aguanta más. Estas reglas institucionales, este andamiaje viejo que tenemos para desarrollar política en nuestro país, ya no sirve. 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 lo partidista —por supuesto que 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 aquí, políticos profesionales, sabemos que el único mecanismo que existe para que México avance en materia hacendaria, es el impuesto al consumo, y todos en secreto lo admitimos. Pero en el momento que estamos en el debate político, asumimos una posición antagónica porque va en contra de la declaración de principios, de lo que dice mi partido, de lo que dice mi padrino político. No, señores, no estamos para eso. Asumamos decisiones valientes, asumamos los costos políticos, y créanme que el legado que le dejaremos al pueblo de México, en primer lugar, y a los siguientes congresistas, va a ser un legado de enormes beneficios. Hagámoslo por esos jóvenes, que con certeza se dirigió Ricardo Monreal, y démosle a entender que sí hay futuro, que sí puede haber bienestar y que México sí puede cambiar.

Carlos Navarrete Ruiz, coordinador del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática

Hace muy pocos años, muy pocos realmente, en este Senado de la República, en este patio de Xicotécatl, en este salón de sesiones, las cosas eran muy diferentes. Hace unos años cuando en esta Cámara un solo partido tenía la mayoría absoluta, no había prácticamente 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 hoy, en 2010, es posible que el Senado nuevamente abra sus espacios para escuchar las voces más diversas, los tonos más contrastantes, los niveles más evidentes, la profundidad o la superficialidad que cada quien 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, estoy seguro, 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 cierra este Seminario aborda dos temas de gran relevancia. Se propone analizar la viabilidad de un acuerdo institucional, y por otra parte 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 las próximas semanas y 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 de los alcances de la Reforma Política.

Las opiniones de los especialistas invitados y que escuchamos quienes estuvimos desde ayer aquí, permitieron analizar con claridad los contenidos y el 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, que 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 enriquecer y modificar la iniciativa enviada por el Poder Ejecutivo, lo cual constituye un elemento positivo de la pluralidad política que vive México y habla muy bien de la distancia en la que nos encontramos de los tiempos en los cuales las propuestas del Presidente en turno constituían una orden irrefutable para los diputados y los 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 menos constitucionales, las propuestas del Presidente pueden valorarse en término de sus virtudes y no de quien la 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 la propuesta presidencial 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 que hemos escuchado de los especialistas y de atender las demandas de la sociedad, que por cierto nos han llegado opiniones por escrito desde hace varios días aquí al Senado de la República, 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 contaminan por los resultados de alguna encuesta preelectoral, por las acciones de campaña de algún aspirante a gobernador o por las alianzas que se 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 de Estado y una actitud de Estado que evite perdernos 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 en lo que hemos logrado en los tres años y medio de esta gestión legislativa.

¿Cuál es la reforma que es necesario acordar? nos hemos estado preguntando; será aquélla 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 legisladoras, 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 están ya empezando a definir sus posiciones al respecto.

A esta lista, 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 del mandato, la inclusión en nuestro régimen del plebiscito y la iniciativa popular, así como 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, además, quedar concluida en el período que inicia el 1 de febrero y termina el 30 de abril.

Este 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 diferentes 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.

Termino diciendo que es legítimo que el gobierno defienda su propuesta. Por eso celebro la presencia del secretario de Gobernación en este seminario. Sus legisladores, los legisladores que defienden al gobierno, que son parte del partido del gobierno, harán lo propio en el proceso legislativo. La oposición, en sus diferentes modalidades y diferentes 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 en este país 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. Nadie quiere que los mexicanos, los ciudadanos, 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, aceptar la difícil convivencia de la pluralidad, pero esto es mejor a los viejos tiempos monocolors.

Por ello, estoy seguro de que este seminario ha sido un gran acierto del Senado de la República. Aprovecho para felicitar a los organizadores del Instituto *Belisario Domínguez* y agradecer a todos ustedes su paciencia por acompañarnos estos días.

Senador don Manlio Fabio Beltrones, coordinador del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional

Estoy más que convencido 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, aclaro, es mi posición personal, ante el reto de la Reforma Política. Lo que digo es, por tanto, de mi exclusiva responsabilidad, que no compromete ni a mi partido ni a mi grupo parlamentario, pero sí habla del compromiso que tengo, desde hace tiempo, y lo hemos demostrado, por buscar de qué manera cambiamos, y para bien, las cosas.

Empiezo por asunto, que siendo de forma, pero que puede convertirse en un tema de fondo: que los grupos parlamentarios, los legisladores, asuman y ejerzan su derecho de iniciativa, es parte absoluta 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, en este mismo lugar, se recordaba, salvo la de 1993, todas las demás fueron precedidas, me refiero a las iniciativas, 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. Al hoy senador Arturo Núñez y a mi amigo Jorge Alcocer, creo que estas palabras les recordarán aquellas jornadas, que por cierto vivíamos desde posiciones distintas.

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 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 es que manifiesto mi convicción de que cualquier forma y 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 tampoco optimismo. La realidad nos invita a seguir hacia adelante.

No está en mi perspectiva, seguro estoy 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 de existir. Tampoco puedo compartir propuestas que, para decirlo en un lenguaje coloquial, tiran al niño con el agua sucia y hasta la bañera; tales son los casos de las llamadas candidaturas ciudadanas sin límite ni requisitos, respecto a los cuales hago más las reflexiones y análisis que aquí en este foro hicieron varios académicos, y no es que nos resistamos a que existan las mismas, como si no fueran también 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 de un político profesional y eso es uno no profesional.

Veamos lo que pasa en el gobierno, con todo respeto a mi amigo el 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, el Legislativo y el Ejecutivo. Es por tal motivo que 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 que esa es una de las formas de más probado éxito en naciones con la mayor tradición e historia democrática.

Pongo 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 establecen 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. 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 y 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 le 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 de serlo.

Son muchas preguntas las que podemos responder, incluso muchas tuvieron respuesta en este seminario por muchos de los participantes, que con su brillantez

pusieron sobre la mesa los verdaderos temas sobre los que tenemos que discutir. Por ejemplo, en el de la reelección inmediata se advertían dos riesgos a ese respecto; el primero es decir que la reelección empodera al ciudadano al darle a su voto el poder de premiar o castigar; la verdad, si a la experiencia comparada atendemos, es que la reelección empodera pero al que ya está en el cargo, por el beneficio o la ventaja que de manera inevitable 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 epígonos, tan buena, no faltará quien proponga extenderla a los gobernadores y luego el Presidente de la República.

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 demasiado casos en nuestro ámbito inmediato, es decir, en América Latina.

Ahora bien, para concluir, lo fundamental debe partir de responder a una pregunta, es así de previo y de especial pronunciamiento ¿A dónde queremos ir como nación y como pueblo? El menú no es tan vasto como aparece siempre en un mal restaurante. Hemos ido por historia y cultura a 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, digo yo. En mi idea, en mis afanes avizoro para México una reforma política que al mismo tiempo fortalezca al Estado y a sus tres poderes; es mi convicción que México requiere y quiere 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 que 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, valga recordarlos, nuestros héroes a los que este año rendimos honor en el Bicentenario de la gesta del inicio de la Independencia. Muchos de nosotros, como Morelos, queremos ver a un Congreso que dicte las leyes que hacen falta, aquellas que moderen la opulencia, atiendan la indignancia, 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 corto, de muy corto plazo. Al igual que lo hicimos antes en el Senado, en el 2007, estoy confiado en que entre todos, 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 confiaron.

No hace mucho tiempo, platicando con un político español, y discutiendo sobre lo que es el funcionamiento de los sistemas políticos y las diferencias entre unos y otros, todavía no escuchábamos a nuestro amigo chileno, hace un momento, que también nos preguntaba o nos decía “en el nuestro es más difícil todavía para conseguir modificaciones constitucionales”, yo le inquiría ¿me podrías explicar cómo funciona una democracia monárquica en tu país? Mi amigo sumamente inteligente dejó pasar como cinco segundos, muchos para su inteligencia, pero respondió inteligentemente y

me dijo: “La verdad, se me dificulta explicártelo, pero funciona”; eso es lo importante, que funcione.

Aquí hemos escuchado las mejores voces, el mejor pensamiento de muchos de quienes nos acompañaron en estos días; nos invitaron a apartarnos del rigor que imponen los sistemas puros, de aquellas legalidades que nos zafan en lugar de que nos liberen. La mejor manera de combinar el equilibrio entre poderes y no permitir nuevamente que la búsqueda de la gobernabilidad se trate de buscar nuevamente por mayorías, aunque sean artificiales, en lugar de encontrar solución a los gobiernos en problemas que hablan mucho de los gobiernos divididos, deberíamos iniciar con enorme responsabilidades los gobiernos compartidos.

Creo que tendremos oportunidad de platicar sobre esto en los próximos meses. 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 lo anterior, haciendo mis anotaciones sobre cada una de sus propuestas y esperando el momento de la reflexión en la tribuna, junto con todos los que aquí estamos participando, pienso que se inicia un diálogo y un diálogo correcto; la mejor manera de dialogar entre los poderes es utilizando su mejor instrumento, que es la iniciativa de ley.

Al final de cuentas, eso nos invita a ordenar en mucho un valioso debate que siempre ha fortalecido y enriquecido la vida democrática de este país.

Senador don Gustavo Madero, coordinador del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional

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 de análisis 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 es la más ambiciosa en más de 30 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 una articulación lógica. Por esta razón, creo que es muy importante recordar los dos grandes ejes articuladores de la propuesta. 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 los principales deficiencias de nuestro actual sistema político. La iniciativa del presidente Calderón ha puesto sobre la mesa esta agenda, abarcando 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 posturas 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 ayuntamientos y jefes delegacionales, atienden directamente el objetivo de fortalecer el poder de los ciudadanos al ofrecerle nuevas formas de participación directa y nuevos mecanismos de sanción al desempeño de los funcionarios y de los representantes populares.

La otra parte de las propuestas están encaminadas a mejorar el equilibrio en la relación de 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 en este encuentro, con las propuestas y con las iniciativas presentadas por los diferentes partidos representados en nuestro Congreso, porque 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, tal 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 anterior 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 a nivel federal y estatal, y 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 cuenta 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 durante el día de hoy Mauricio Merino en su plática.

Los senadores del PAN estamos de acuerdo con este objetivo y por eso, en las últimas dos legislaturas, hemos presentado 25 iniciativas cuyo objetivo es aumentar la rendición de cuenta 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. Esta es una realidad ineludible que no debe prolongarse más.

Quienes vean en esta Reforma Política una forma de regreso al autoritarismo, están confundiendo la posibilidad de contar con mayores 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 hiper presidencialismo que padecemos durante el anterior régimen autoritario, no tuvo su fundamento en poderes constitucionales, sino en el abuso exacerbado de poderes metaconstitucionales.

Por eso, 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. 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 del 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, en la eficiencia, en la continuidad del trabajo legislativo y en 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 deben discutirse a fondo el umbral mínimo para que los partidos conserven su registro como una forma de que construyan una base social amplia y una representación de la ciudadanía. Estamos convencidos de que esto no debe afectar el reconocimiento de la pluralidad. Países como Alemania o Chile requieren porcentajes mucho 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 funcionaría en 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 abrirnos al sistema político a su partición.

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 nos 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 a impulsar coaliciones y programas de gobierno por una base común. Con

esta propuesta ponemos en el centro de la mesa la necesidad de impulsar más negociación, más cooperación, más acuerdo entre fuerzas políticas.

La falta de incentivos para formar mayorías gubernamentales es lo que mayormente explica el desencanto con los resultados de nuestra actual democracia. No puede argumentarse que 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, simplemente tendrán en sus manos la mejor salida: legislar.

Finalmente, facultar 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. En estos dos días hemos escuchado a los expertos nacionales e internacionales, en este foro hemos ratificado lo que ya habíamos escuchado anteriormente en otros foros públicos: necesitamos urgentemente una reforma política. La fortaleza y capacidad de respuesta de nuestra democracia depende 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. Lo que es indispensable es fortalecer nuestra capacidad institucional y mejorar nuestro proceso de toma de decisiones de gobierno. Confío, por el bien de México, que podamos lograrlo en este mismo período legislativo que empezaremos en próximo 1 de febrero.

Sesión de réplica

Senador Manlio Fabio Beltrones Rivera

Me gustaría que quedara la sensación de que estamos iniciado un proceso legislativo, que no por la no aceptación de la totalidad de los puntos que se proponen por parte de las diversas iniciativas, se inician también procesos de intolerancia en lo que sea la dictaminación de la mejor reforma política que obtengamos hasta el momento. Lo pongo así porque es importante hacer alguna puntualización como la que anteriormente el mismo senador Escobar citó.

Hablamos ya de candidaturas ciudadanas cuando estas están en la Constitución, falta nada más reglamentarlas, yo diría ¿Hablamos de iniciativa preferente? Pues ya es una minuta que esta Cámara envió a Cámara de Diputados, complementada con el veto de bolsillo, para que entonces sí tenga un equilibrio lo que es la relación entre los dos poderes.

Hay muchos de nosotros que no creemos que la segunda vuelta electoral verdaderamente nos resuelva el problema. Diría, y creo que aquí coincidimos muchos de quienes desde hace tiempo venimos platicando al respecto; tenemos nuestras dudas muchos de los senadores de distintos partidos políticos, sí; el camino para la gobernabilidad moderna se encuentra en la ruta electoral, como dijese un buen amigo

senador: “En el voto”, y no en la construcción de las nuevas reglas del régimen político para acercarnos a los acuerdos en el equilibrio de poderes.

Habremos de analizar también, por qué no, si las encuestas dicen o se oponen —en un 80 por ciento quienes son encuestados— a la reelección, y hay un 80 por ciento que están a favor de las candidaturas ciudadanas; no quiere decir que las primeras sean malas, ni las segundas sean buenas. Habremos de ver como integralmente ahora sí podemos resolver este problema o este reto que tenemos por delante.

Pero algo sí creo que es necesario que citeamos aquí. En lo personal que coincido con la mayoría de los miembros de mi partido, no parece lo más conveniente subir el umbral para mantener el registro de los partidos políticos. Ya en la reforma electoral que hicimos anteriormente pusimos en la ley electoral disposiciones sumamente claras para que los partidos políticos se queden 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.

Así resolvimos en otros tiempos los problemas que se nos han venido presentando. Hoy se habla de reducción de las cámaras, como si eso garantizase en sí mismo la gobernabilidad. En este Seminario se dijo con claridad que no era la panacea, pero al final de cuentas habremos de discutirlo 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 presentaron 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 lo hicimos y salimos adelante, no creo que sea muy difícil en el 2010 resolver el tema de la nueva gobernabilidad y, sobre todo, del enfrentamiento que generan las elecciones sumamente competidas.

Yo estoy más que convencido de que hemos iniciado, y para bien, una discusión que deberá producir una verdadera reforma electoral digna del Bicentenario y del Centenario.

Senador Carlos Navarrete Ruiz

Bueno, yo observo y respeto además, por supuesto, una especie de prisa por definir ya posiciones definitivas respecto a cada tema de la propuesta del Ejecutivo, y quienes ya tienen definiciones categóricas qué bueno que las adelanten. Yo lo que quiero anunciar es que me gustaría esperar unos días, primero para tener la versión estenográfica de todas las intervenciones de los invitados y volverlas a leer, releer y subrayar. Espero que Don Jorge Alcocer y su equipo pronto nos entreguen ese material porque fue de tal riqueza lo que aquí escuchamos que vale la pena leerlo y estudiarlo.

En segundo lugar, me gustaría mucho leer las propuestas que ha recibido el Senado de organizaciones civiles, organizaciones de la sociedad que traen argumentaciones, propuestas específicas que no hemos podido leer, al menos es mi caso, y que me gustaría escuchar, y ojalá se multipliquen las propuestas y las opiniones de organizaciones de la sociedad civil.

En tercer lugar, confieso que como hombre de izquierda tengo vocación colectiva para tomar decisiones y yo tengo reunión de mi grupo parlamentario el jueves y viernes para evaluar y pulir la agenda legislativa y ver qué vamos a hacer con estos temas, pero con un extra, estoy tratando de construir una propuesta, una iniciativa formal con

el PRD, con el PT y Convergencia en el Senado de la República, con el aval de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados.

Los partidos que están reconstruyendo su relación intentaremos presentar una iniciativa formal que calculo podrá estar presentada en la primera semana de febrero. Por lo tanto no tengo ninguna prisa, en mi caso; respeto otras valoraciones de decir que sí o que no a lo propuesto por el Presidente, 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. Por esa razón, como ustedes habrán podido darse cuenta, no entré a una disección de propuesta por propuesta para decir qué sí, que no compartimos, sino que en su tiempo y en el proceso parlamentario que empieza el primero de febrero.

Senador Gustavo Madero Muñoz.

Creo 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 que pueda tener un Congreso con el nivel de representatividad que puede tener un Congreso. Creo que 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 precisamente la reformulación más conveniente que permita algo que no tenemos hoy, la generación oportuna de reformas profundas, la construcción de mayorías estables permanentes.

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 decisiones, actuaciones y omisiones.

Esta es la oportunidad que tenemos. Yo confío en que no la dejaremos pasar y que la podremos enriquecer con muchas otras propuestas. Consideramos que tal vez sea oportuno también realizar y acotar el mismo fuero, pues fueron diseñadas instituciones para otras épocas y que hoy, tal vez, no corresponden a nuestra realidad. También insistir en aumentar el contenido federalista de la propuesta, y también buscar mayores formas de rendición de cuentas.

Creo que son propuestas que tendremos que ir incorporando, que podemos ir discutiendo; la necesidad de un nuevo IFE, un solo IFE a nivel nacional, en vez de despilfarrar los recursos con múltiples organismos a nivel estatal; son temas que se pueden abrir a la discusión, justo en este momento que empieza el periodo de sesiones.

Fernando Gómez Mont, secretario de Gobernación

Agradeciendo siempre la pertinencia y la preocupación expresa en las posturas que se han dado por los diferentes coordinadores y agradeciendo las ironías que, a veces, son la sal y pimienta del debate y del análisis político. Yo creo que una primera explicación, que viene a caso, por qué la propuesta del Presidente fue presentada en los términos, 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 dentro del ámbito legislativo y en el ámbito académico. Algunas soluciones pueden ser novedosas, pero en cuanto a su temática, han sido abordadas de manera exhaustiva en la reflexión de los diversos actores políticos, sociales y económicos, que se ponen a discutir y a analizar aquellos cambios que se proponen para que el sistema político, el sistema económico y el social, mejoren o 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. Esa es la convicción democrática que lo guía al hacer una propuesta; el simplificar, agendar y ordenar mejor el debate; el 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 histórico y 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 hubieran caminado en los 60, cuando la cámara, no quiero recordar mal, pero en el régimen del presidente Díaz Ordaz, entiendo que la Cámara de Diputados aprueba 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 necesarias para que tuvieran el carácter constitucional. Son producto de una reflexión de muchos años, que políticos que han discutido muchos años. 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 ésta debe tomar sigue siendo materia de discusión entre los que 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 esa representación.

Negar el carácter ciudadano y legítimo que tienen todos y cada uno de los presentes para asumir sus funciones constitucionales, sería simple y sencillamente 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, que 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 inequidad en las elecciones consecutivas; lo que hay que analizar es, uno, si ésta puede ser ponderada; dos, si ésta necesariamente es negativa.

Si la inequidad resulta de una trayectoria política consistente, de la cual se da cuenta el electorado y éste la avala; y quien tiene esa trayectoria tiene una ventaja, frente a quien sólo ofrece una sola alternativa, puede ser una inequidad perfectamente democrática. Si la inequidad deriva del abuso de los recursos públicos, derivados del

antecedente; si deriva de la exclusión en el debate del otro, ciertamente es una inequidad que tiene que ser evitada. Ponderémoslo en sus tiempos.

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 es un tema que ha sido analizado y considerado por el Constituyente Permanente en múltiples ocasiones.

La oportunidad de la iniciativa es importante. No ha habido un gobierno ausente en relación al análisis del sistema político puesto que en 2007 y en 2008 y en 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. Esa es la esperanza, el contexto se explica hoy, 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 presidencias municipales y de las candidaturas independientes. Nadie que yo conozca ha propuesto que sea una puerta abierta no requisitada, nuevamente que no reconozca las asimetrías que deben de existir entre una candidatura con una estructura que avala la opción política a una candidatura que no tiene ese aval y que se construye de manera distinta. Asumir que son equivalentes es en 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 por razones 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, sigue siendo el sistema que mejor articula la representación política, pero debemos analizar y ponderar si estas 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. Es la integración de los órganos de poder y es la definición de la agenda política. Por otra parte, lo dije y lo sostengo, no puedo coincidir con aquellos que señalan que la reforma fortalece un esquema al Poder Ejecutivo *per se*, y que fuera natural que él sólo viera la parte del juego constitucional que le toca. Es un hecho que se necesita generar en el sistema político mejores incentivos para la adopción de políticas públicas y para la adopción de acuerdos y consensos.

La iniciativa preferente en los términos en que los planteo la iniciativa presidencial sólo establece un efecto constitucional en el supuesto que el Poder Legislativo no se pronuncie en torno a lo que propone el Presidente. De ninguna manera establece mecanismos para someter, para evitar el arreglo de mayorías que puedan contradecir, inclusive, la expresión del Presidente; sólo señala un camino en 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 que otros no han querido asumirla.

Pero si la iniciativa mereciera el rechazo, no hay ningún mecanismo que esté inhibiendo al Poder Legislativo a que pueda válidamente rechazarla y reprobarla. Asimismo, la iniciativa busca, y éste puede ser de los elementos más polémicos en función de que al establecer la segunda vuelta, es otra forma de articular mayorías. La segunda vuelta no necesariamente polariza y no excluye a fuerza política predeterminada. Un hecho que se tiene que determinar es tanto el Partido Revolucionario Institucional como el Partido Acción Nacional, de 1988 a la fecha, han ocupado elecciones presidenciales el primer lugar, el segundo lugar y el tercer lugar; y el Partido de la Revolución Democrática, el segundo y el tercer lugar.

En nadie es concebible que la estabilidad que se ha prohibido consumir en este país y la posibilidad de incorporar visiones mayores en la construcción de los acuerdos políticos deba quedar excluido, y menos la izquierda, como plantean algunos, a un esquema bipartidista que delinee o desdibuje a las opciones políticas que entran en juego.

La historia reciente señala que no queda nadie 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 necesitan de sus alianzas muchas veces para definir al final el resultado de la elección. Se propician los acuerdos de gobernabilidad desde el proceso electoral mismo y se aclara frente a la ciudadanía cuál es la agenda y los temas de debate entre las fuerzas políticas.

Son muchos los temas y el gobierno y el Ejecutivo federal concurre con todo respeto y con toda responsabilidad ante el Constituyente permanente. Concurre y aporta sus tesis, llena el requisito de un expediente político para acelerar el procedimiento reflexión si así se quiere, pero ni se inicia ni se agota con la presentación de la iniciativa presidencial. La propia iniciativa reconoce los antecedentes de las cuales se nutre y antecedentes de las cuales difiere.

Es un espacio más en un proceso que convoca a que en este año por su significación histórica y simbólica se acelere el proceso de reflexión y se puede llegar a una definición que enriquezca y fortalezca al sistema político; que permita darle una mayor consistencia a la legitimidad política, mejores espacios a la ciudadanía para sentirse representada en el sistema de integración de los órganos de poder, mecanismos, incentivos correctos que no hagan de la parálisis, de la no expresión una estrategia política válida frente a una sociedad urgida de definiciones de sus políticos. Y con ese contexto, bajo esa lógica, con ese respeto acude ante el Constituyente permanente, que es el órgano más importante en nuestro sistema constitucional, el órgano último, último.

Y con la legitimidad que le da ser quien es y con el aprendizaje de la historia que lo llevó ahí, y con el absoluto respeto a todos sus interlocutores, se convoca y 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 vida de la nación que hoy no está superada, pero que no debe obstruir otros espacios de elección consecutiva en el análisis que se presenta.

Esto es lo que en principio nosotros como gobierno creemos que podemos avanzar en términos de estos esquemas. Llegar a más hoy, podría implicar no sólo la posibilidad de la fluctuación de la reforma, sino abrir heridas que no tiene sentido abrir y que no implican en lo inmediato los consensos necesarios para dinamizar el sistema de la representación política.

El desgaste que existe en los ejecutivos federales y locales es distinto de lo que sucede a nivel municipal y a nivel de las legislaturas. Entiendo la preocupación de la reelección de presidentes municipales; lo que necesito es que en el diagnóstico, lo que yo creo conveniente y atinado es que también en el diagnóstico se reconozcan las disfuncionalidades actuales de la organización municipal, y se busquen soluciones que los fortalezcan, que permitan administraciones más eficientes; que establezcan controles para evitar estas inercias de endeudamiento de la administración municipal, cuando en el primer año ve como se paga lo anterior; en el segundo año se prepara para que en el tercer año se genere una plataforma para que el presidente municipal tenga un espacio futuro político. Y en esa lógica, estamos teniendo un problema de disfuncionalidad en la organización municipal, fortalezcamos la organización municipal, lo único que propone la iniciativa es “desrigidizar” el procedimiento constitucional para que sean cuerpos que requieren un esquema de atención distinta en cada estado, a fin de definir cuál es la vía tomada.

Debemos entender el desarrollo diferenciado de cada entidad, y que en función de sus consensos constitucionales, a nivel estatal, definan las fórmulas; sólo se trata desde la Constitución abrir la posibilidad a que de manera autónoma, cada uno de los estados pueda tomar una reflexión al respecto. Es acercarle la posibilidad a cada entidad de ampliar su esquema de opciones y alternativas para fortalecer la vida municipal.

Yo creo que las diferencias y coincidencias que van a derivarse e esta reforma política deben construirse sobre la absoluta convicción de la buena fe de los interlocutores. El gobierno de la República, con toda claridad, 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.

Senador Ricardo García Cervantes

Creo que este seminario ha planteado también que todos, desde nuestras distintas y distinguibles responsabilidades, tenemos un compromiso frente a la Reforma Política; que cada quien asuma su responsabilidad, que la Academia aporte la tesis, la teoría, el conocimiento y el rigor propio de la Academia en seguimiento de nuestro debate; que la política y los políticos, los legisladores, asuman su responsabilidad con la sensibilidad que corresponde, y por supuesto que en la relación con el Poder Ejecutivo, como se ha puesto de manifiesto en esta mesa, haya esa altura de miras para construir los bienes públicos que a todos nos obligan, y que a todos nos conviene.

CLAUSURA

Dip. Francisco Ramírez Acuña

Esfuerzos como éste deben ser práctica común en la actividad legislativa, con el fin de que las y los legisladores tomemos decisiones bien informadas y fundamentadas, teniendo en cuenta la opinión de expertos y el punto de vista de los ciudadanos en aras de privilegiar el interés nacional, sobre los intereses particulares.

En este año en el que orgullosamente celebramos el Bicentenario de nuestra Independencia y el Centenario de la Revolución, los mexicanos estamos en el

momento propicio para decidir lo que queremos para el futuro: un país donde no nos cueste trabajo construir acuerdos y reformas, o una nación con instituciones renovadas, acordes a las necesidades para impulsar el desarrollo social, económico y político, que nos lleve al México próspero y democrático que queremos.

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 sea la fuerza de los argumentos y la profundidad del análisis, lo que 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 considera muchas veces 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 sería que se decepcionen 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; más aún, el ciudadano exige que los legisladores seamos más productivos, pues consideran 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 impostergable. 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 ley, o la elección consecutiva de legisladores federales, locales y autoridades municipales; ampliar los consensos entre los poderes de la unión, en este sentido 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 en este México de hoy.

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 de 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 que resulta importante que la reforma propicie acuerdos entre los poderes, genere mayores incentivos para la expresión y participación ciudadana y contrapeso 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, que estaremos analizando y discutiendo con altura de mira para mejorar y modernizar las instituciones democráticas de nuestro país.

Hay que insistir, es tiempo de pensar en México, donde 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 escucharnos 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; que es indispensable actualizar nuestras leyes e instituciones para que México esté a la altura del nuevo orden internacional que se exige.

Que 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.

Convencidos de que el trabajo continuará, siendo las nueve de la noche con veinticinco minutos de este día martes 26 de enero del 2010, damos formalmente clausurado los trabajos de este foro de Análisis y Discusión de las Iniciativas Propuestas en Materia de Reforma Política.

Enero de 2010.