



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

El Equilibrio Pluralista en el Estado

T E S I S

Para obtener el título de:
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Presenta:

Rafael Pérez Lurrabaquio

Asesor:

José Woldenberg Karakowsky



Ciudad Universitaria, México, D.F.

Abril, 2013.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

~

*A mis padres: Adelina, Yolanda, Rafael y Francisco;
Hermanos, Sofi;
A la memoria de Víctor,
(para Vicente Castro y Sofía Santillán);
A la Universidad Nacional Autónoma de México;
Amigos y camaradas.*

~

~

Agradezco:

*Al Maestro José Woldenberg
por asesorar este trabajo y por sus vastas enseñanzas.
Mi reconocimiento a un protagonista
fundamental de esta historia.*

*Al Doctor Lorenzo Córdova Vianello
por sus valiosos comentarios.*

~

*Espero haber escrito el presente libro sin prejuicio,
pero no pretendo haberlo escrito sin pasión.*

Alexis de Tocqueville

Índice

Introducción	11
Capítulo I. El Antiguo Régimen y la Transición a la Democracia	13
1.1 El Antiguo Régimen.....	13
1.2 La Transición a la Democracia.....	20
1.2.1 La Era de los cambios	21
1.2.1.1 Reforma Política de 1977.....	24
1.2.1.2 Reforma Política de 1986.....	26
1.2.1.3 Reforma Política de 1990.....	31
1.2.1.4 Reforma Política de 1993.....	38
1.2.1.5 Reforma Política de 1994.....	40
1.2.1.6 Reforma Política de 1996.....	44
1.2.1.7 Reforma Política de 2007.....	47
1.3 Recapitulación.....	55
Capítulo II. El Equilibrio pluralista en el Estado y la Agenda de Reforma Política.....	59
2.1 El Equilibrio pluralista en el Estado.....	59
2.2 La Agenda de Reforma Política	64
2.2.1 La propuesta presidencial	64
2.2.1.1 Diagnóstico	64
2.2.1.2 Nueve puntos para mejorar el arreglo institucional actual	66
2.2.1.2.1 Propuestas para fortalecer el equilibrio de poderes	67
2.2.1.2.2 Propuestas relativas al sistema electoral	69
2.2.1.2.3 Propuestas relativas al régimen democrático	72
2.2.1.2.4 Mecanismos de democracia directa.....	73
2.2.1.3 Evaluación	74
2.2.2 La propuesta de izquierda.....	77
2.2.2.1 Diagnóstico	77
2.2.2.2 Las propuestas.....	79
2.2.2.2.1 Régimen democrático	80
2.2.2.2.2 Sistema electoral.....	81
2.2.2.2.3 Relación de poderes	81
2.2.2.2.4 Nuevas disposiciones.....	84
2.2.2.3 Evaluación	86
2.2.3 La propuesta del Partido Revolucionario Institucional en el Senado	88
2.2.3.1 Diagnóstico	88
2.2.3.2 Las propuestas.....	90
2.2.3.2.1 Automatización de las decisiones fundamentales	91
2.2.3.2.2 Límites a la pluralidad.....	93
2.2.3.2.3 Control parlamentario.....	95
2.2.3.2.4 Fortalecimiento del Poder Legislativo.....	99
2.2.3.2.5 Actualizaciones y ajustes.....	101
2.2.3.2.6 Agregados de democracia	104
2.2.3.3 Evaluación	106

2.2.4	Iniciativa del PRI en la Cámara de Diputados.....	114
2.2.4.1	Diagnóstico	114
2.2.4.2	Las propuestas.....	115
2.2.4.2.1	Poder Legislativo Federal.....	116
2.2.4.2.2	Cámara de Diputados.....	120
2.2.4.2.3	Cámara de Senadores.....	121
2.2.4.2.4	Poder Ejecutivo	121
2.2.4.2.5	Poder Judicial	122
2.2.4.2.6	Sistema Electoral y Partidos Políticos.....	123
2.2.4.2.7	Ampliación del periodo de los ayuntamientos	125
2.2.4.2.8	Desarrollo metropolitano.....	125
2.2.4.2.9	Municipalización del Distrito Federal.....	126
2.2.4.2.10	Federalismo.....	126
2.2.4.3	Evaluación	126
2.2.5	Recapitulación.....	129
Capítulo III. La Reforma Política de 2009-2012.....		133
3.1	Dictamen de Reforma Política aprobado por el Senado	133
3.1.1	Diagnóstico	135
3.1.2	Propuestas aprobadas.....	138
3.1.2.1	Propuestas para atender resabios del pasado	138
3.1.2.1.1	Regulación obsoleta.....	138
3.1.2.2	Propuestas para atender nuevos problemas	143
3.1.2.2.1	Apuesta por la apertura ciudadana.....	143
3.1.2.2.2	Fortalecimiento de poderes	147
3.1.2.2.3	Cooperación de poderes	150
3.1.3	Consideraciones finales.....	151
3.2	Dictamen de Reforma Política aprobada por la Cámara de Diputados	153
3.2.1	Diagnóstico	155
3.2.2	Temas.....	156
3.2.2.1	Temas aprobados	156
3.2.2.1.1	Fortalecimiento y colaboración de poderes.....	156
3.2.2.1.2	Consolidación democrática	157
3.2.2.1.3	Atención a la pluralidad política	159
3.2.2.2	Temas no aprobados.....	161
3.2.2.2.1	Reelección de legisladores.....	161
3.2.2.2.2	Reconducción presupuestal.....	161
3.2.2.2.3	Observaciones del Ejecutivo al Presupuesto de Egresos	161
3.2.3	Consideraciones finales.....	162
3.3	Recapitulación.....	166
Capítulo IV. Conclusiones Generales		169
Referencias		181

INTRODUCCIÓN

Este trabajo hace referencia a la composición política del Estado mexicano, que se caracteriza por la existencia de un equilibrio pluralista de partidos políticos. Consumada la transición a la democracia, en México se ha consolidado un sistema pluripartidista que ha traído consigo una nueva correlación de fuerzas y con esta, una nueva forma del ejercicio del poder, que se traduce en distintos casos en situaciones conflictivas; esto motivó entre diciembre de 2009 y los primeros meses de 2010, que todas las fuerzas políticas con asiento en el congreso, propusieran cambios al régimen, lo que conllevó a la discusión legislativa de una nueva reforma constitucional en materia política.

A manera de preámbulo, en el primer capítulo se hace el recuento de los dos precedentes históricos recientes del contexto actual: el *Antiguo Régimen*, etapa en que se gestó un sistema autoritario de partido casi único, que redundó en la inexistencia de condiciones democráticas; y la *Transición a la Democracia*, proceso que inicia con la reforma política impulsada por Jesús Reyes Heróles en 1977, y que culminó veinte años más tarde, en 1997, con la conformación del primer gobierno dividido. Este periodo refiere el desarrollo de seis reformas en materia política que cambiaron los mecanismos de acceso al poder, al permitir la consolidación un sistema plural de partidos que puso fin al sistema autoritario, y dio paso al inicio de una incipiente democracia.

En el segundo capítulo se desarrolla, primero, el tema del equilibrio pluralista. Se consideran como variables el régimen político y la conformación del Congreso, es decir, se hace corresponder la flexibilización de la norma con el incremento de la pluralidad. Para contrastar empíricamente esto se presta atención a los cambios en la composición de las últimas legislaturas y durante el proceso de transición, cuyos datos arrojan una nueva realidad en el ámbito legislativo, que tiene replicas en los tres órdenes de gobierno. Segundo, se abordan las propuestas de reforma planteadas entre diciembre de 2009 y febrero de 2010 por las principales fuerzas políticas: la del titular del Ejecutivo con respaldo de su partido en el Congreso; la coalición de los partidos de izquierda; y las propuestas de senadores y diputados del Grupo Parlamentario de Partido Revolucionario Institucional. De cada una de estas se identifica el diagnóstico, las propuestas y los objetivos buscados; de tal forma, se propone una organización de los temas distinta a la planteada por sus autores.

En el capítulo tres se consideran las minutas de reforma aprobadas tanto por el Senado como por la Cámara de Diputados. De la revisión efectuada, tanto de los temas propuestos, como de los puntos que finalmente se aprobaron, se confirma que nos situamos en una nueva etapa deliberativa; la que se aborda resulta ser una reforma inaugural con miras a procesar el equilibrio pluralista asentado en el Estado, el asunto ha permitido iniciar una nueva discusión ya no tanto de los asuntos del régimen político, sino de gobierno. Los temas presentados y aprobados no se alejaron del ámbito del Sistema Presidencial, no obstante, es clara la tendencia que se manifiesta en el ámbito académico y en la discusión pública, sobre la posibilidad de una nueva ruta de cambios en el régimen de gobierno. Conforme los objetivos que guiaron la presente investigación, la ausencia de un partido mayoritario abre una ventana de nuevas posibilidades, la pluralidad política no es en todos los casos sinónima de conflicto, siempre que le acompañe un diseño institucional acorde a las exigencias del contexto. De ahí que la reforma sea una posibilidad constante en el desarrollo institucional del Estado.

El lector tiene es sus manos un trabajo que recoge la revisión de los acontecimientos históricos posteriores a la revolución armada de 1910 que desembocaron en la conformación de un sistema de partido casi único; y de la transición a la democracia que confirmó el cambio de sistema de partidos, de uno autoritario a otro plural; por otro lado, se aborda la discusión y aprobación de la reforma política propuesta por el titular del Ejecutivo en diciembre de 2009, de la revisión efectuada se concluye la inexistencia de mecanismos adecuados para un mejor procesamiento de la pluralidad en el Estado, y la incursión de una nueva etapa deliberativa en torno a cómo hacer gobernable una incipiente democracia plural.

CAPÍTULO I

EL ANTIGUO RÉGIMEN Y LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

1.1 El Antiguo Régimen

Para explicar el proceso democratizador en México y luego la consolidación de un equilibrio pluralista en el Estado se ha considerado pertinente hacer el recuento del periodo anterior, es decir, señalar los rasgos distintivos y el proceso de consolidación del sistema presidencial y de partidos, surgidos ambos del movimiento armado de la revolución mexicana, y consolidados a lo largo del siglo XX. Ha escrito Jesús Silva-Herzog Márquez: “nada entendemos del levantamiento de la democracia si no contamos con una adecuada descripción de su prehistoria: el antiguo régimen.”¹ De esto me ocuparé en principio.

La revolución mexicana dejó tras de sí la dispersión del poder hasta entonces afianzado en torno de una sola persona. Con el exilio del dictador la epopeya del orden y el progreso finalizó, y muerto Francisco I. Madero comenzó una etapa de desavenencias, el poder se pulverizó y pronto comenzó a reintegrarse en torno a los principales líderes revolucionarios, inició entonces una etapa de caudillos, quienes bajo tal recurso se disputaron el ejercicio del poder durante las primeras décadas del siglo XX. La revolución no solo diseminó el poder, también lo ofreció como recompensa y luego como herencia. La lucha armada había concluido pero no las disputas, tal situación evocaba al país anterior al régimen porfiriano: de nueva cuenta existía la urgencia de apaciguar las revueltas y encauzar los bríos revolucionarios, estas fueron las urgencias del momento. Los líderes revolucionarios tenían el irrenunciable cometido de restaurar el orden y hacer cabales las promesas del movimiento armado, para ello se requería institucionalizar un nuevo ejercicio del poder, los de entonces se encontraron de hecho, frente a la necesidad de crear una nueva forma de gobierno, de ello se habría de ocupar toda una generación: los herederos del movimiento armado, *la familia revolucionaria*.

El nuevo grupo gobernante tuvo que sortear las inconveniencias de su composición heterogénea para consolidarse en el poder, hacía falta una fórmula que permitiera *la transferencia pacífica del poder*, como afirma Lorenzo Meyer. La inestabilidad del momento, suscitaba rebeliones y levantamientos armados de los principales caudillos. La sucesión presidencial estuvo marcada *por la constante apelación a la violencia* como señalaría Plutarco Elías Calles, así lo demuestran las rebeliones encabezadas primero por Adolfo de la Huerta en 1923, los intentos fallidos de los generales Francisco Serrano y Arnulfo R. Gómez 1927 y el levantamiento del general Gonzalo Escobar en 1929. “Para acabar con esta inestabilidad fue necesario,

¹ Jesús Silva-Herzog Márquez, *El antiguo régimen y la transición a la democracia*, México, Planeta, p. 17.

entre otras cosas, institucionalizar la actividad de la nueva clase política.”² Este hecho fue concebido por el General Plutarco Elías Calles, entonces inició la pacificación de la nación. Se trató de la instauración del método para la sucesión presidencial.

La falta de caudillos debe permitirnos, va a permitirnos orientar definitivamente la política, del país por rumbos de una verdadera vida institucional, procurando pasar, de una vez por todas, de la condición histórica de *país de un hombre* a la de *nación de instituciones y de leyes*.³

La consumación de este ideario se expresó en la creación de un Partido de Estado, el Partido Nacional Revolucionario (PNR), con este instrumento se inauguró la institucionalización del régimen heredero de la revolución. En el célebre discurso de Calles pronunciado el 1º de Septiembre de 1928 al abrir sesiones ordinarias el Congreso, el entonces Presidente de la República justificó la necesidad de concluir con el momento de inestabilidad política que vivía el país, dada la proclividad de asentar las decisiones al arbitrio de una sola persona: el caudillo en turno.

Porque el paso de México, de la condición de país de hombres únicos a la de pueblo de normas puras institucionales, significará no solo posibilidad cierta y garantía de paz material estable, sino seguridad de paz orgánica, cuando todas las fuerzas y las voluntades todas y todos los pensamientos de los distintos grupos del país puedan hallar ya no sólo en la voluntad, torpe o movida por intereses de facción o desinteresada o patriótica de un caudillo, el respeto y la garantía de sus derechos políticos y de sus intereses materiales legítimos, sino que sepan y entiendan y palpan que sobre toda voluntad gubernamental susceptible de interés o de pasión, rigen el México las instituciones y las leyes.⁴

Calles formula la idea de cambios definitivos, en los métodos y en las acciones, al concebir como vía de solución “la entrada definitiva de México al campo de las instituciones y de las leyes y el establecimiento para regular la vida política, de reales partidos nacionales orgánicos.”⁵ Su discurso muestra la renuncia de seguir manteniendo condiciones inestables de gobiernos caudillistas, personalistas u ocasionales, si bien los hechos mostraron lo contrario, por lo pronto se hacía patente la necesidad de transitar hacia un régimen mejor consolidado, ello desde luego solo

² Lorenzo Meyer, “La institucionalización del nuevo régimen”, *Historia General de México*, México, El Colegio de México, 2000, primera edición, p. 826.

³ Plutarco Elías Calles, “El Gral. Plutarco Elías Calles, al abrir sesiones ordinarias el Congreso, el 1º de septiembre de 1928”, [en línea], *Los presidentes de México ante la nación: informes, manifiestos y documentos de 1821 a 1966*, Tomo 3, p. 805, México, XLVI legislatura de la Cámara de diputados, 1966, Dirección de URL:http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1928_217/Discurso_de_Plutarco_El_as_Calles_al_abrir_las_ses_1278.shtml [Consulta. 29 de abril de 2011].

⁴ Plutarco Elías Calles, *Ibid.*, pp. 807, 808.

⁵ Plutarco Elías Calles, *Ibid.*, pp. 809, 810.

era posible a través de la instauración de instituciones y a través del régimen de la ley. Fue así que el anuncio se concretó en 1929. Siendo ya presidente Emilio Portes Gil se fundó el Partido Nacional Revolucionario (PNR) en Querétaro, previa convocatoria cuyo comité organizador lo encabezaba el propio Calles. “El PNR daría cabida en una sola organización a miles de pequeñas agrupaciones que se ostentaban como partidos políticos.”⁶

Con la fundación del Partido Nacional Revolucionario nació un régimen. Al establecer el espacio conciliador de las revoluciones y los caudillos, Plutarco Elías Calles instituyó el núcleo de un nuevo sistema, el espacio consensual más no democrático que marcaría el resto del siglo. En esa cubeta se remojarían prácticamente todos los actores y se conciliarían todos los intereses relevantes. [...] Por ello el acuerdo que dio origen al Partido Nacional Revolucionario no sólo creó un partido: inauguró un nuevo Sistema Político.⁷

La idea del partido único tuvo el propósito fundamental de articular el poder y depositarlo en manos del presidente. Procedente de la lucha armada y de los intereses creados en torno a sus líderes, jugaría distintos roles y ofrecería enormes beneficios a los herederos posrevolucionarios, -como apunta Silva Herzog Márquez-, en principio sirvió como un artefacto simbólico para identificar al régimen con la nación, luego fue un poderoso adhesivo de lealtades, finalmente, “el PRI y sus antepasados habrían de cimentar la permanencia del sistema.”⁸

Se trató de la creación de un partido *atrapa todo*, absorbente, con funciones múltiples, a través de las cuales fue posible el desarrollo del nuevo gobierno, así identificamos diversas funciones (simbólica, pacificadora, integradora y reproductiva) que lo insertaban en casi todos los ámbitos de la vida pública y que lo colocaban como corolario de las conquistas nacionalistas; se trataba de un partido que hacía propias las vicisitudes de la historia y las ajustaba a la justificación de su existencia. “El PNR se dijo propietario de la revolución [...] también hacia suyas las efigies anteriores a 1910: los héroes de la independencia y la reforma; el orgullo independentista y la causa liberal. Se trataba de un partido por encima de las parcialidades: un partido *nacional*.”⁹

Nacido entre los coletazos de la guerra civil, -el partido gubernamental mantuvo una función pacificadora al enaltecer la unidad como valor supremo-, [...] el PNR fue ideado, en efecto, como antídoto de violencia. No era el vehículo de una ideología sino un artefacto para terminar con la guerra civil. Condensador del pluralismo extremo de los años veinte,

⁶ Jacqueline Peschard, *et al.*, “El maximato”, *Evolución del Estado Mexicano*, México, El caballito, 2001, sexta edición, p. 205.

⁷ Jesús Silva-Herzog Márquez, *op. cit.*, p. 23.

⁸ *Id.*, p. 23.

⁹ *Ibid.*, p. 24.

el partido oficial tenía la función principal de evitar que las diferencias explotaran a balazos. De esta manera, el hijo de Calles sacó a México del círculo feroz de la anarquía y el militarismo. La clave estuvo en su diseño de embudo, su política de puertas abiertas. El “organismo político de la revolución mexicana” fue fundado como un partido de partidos, una gran coalición de caudillos regionales, una importante alianza nacional. Las reformas cardenistas hicieron del Partido de la revolución mexicana un pacto entre clases: una estructura conformada por corporaciones. El PRI los llamó sectores. Sea cual sea su nombre y su complejidad, lo importante de este vasto concierto de inclusiones fue que ofreció una pista para escapar del perverso circuito de la historia de México: de la anarquía al militarismo, del militarismo a la anarquía.¹⁰

Al haber nacido desde el poder y no como resultado de la organización social, su propósito fundamental era la preservación y no la búsqueda del poder, no había nada que conseguir, todo estaba dado, la presidencia, las legislaturas; en cambio había mucho que preservar, “el régimen logró a través de la institucionalización su inmortalidad, basada en la constancia del relevo [...] El partido oficial lograba resolver así el gran problema político de la revolución: la transferencia del poder.”¹¹ Visto de esta forma “el partido oficial mexicano no fue un defensor de dogma sino una plaza de transacciones políticas.”¹² Pero el partido no se instalaría solo en el entramado del sistema político, junto a él se ubicaría un conjunto de instituciones informales que pronto encontrarían arraigo en la cultura política de sociedad mexicana, de tal forma encontramos los rasgos distintivos de nuestro pasado inmediato.

Un *sistema de partido hegemónico* que desde su inicio limitó las posibilidades para la conformación de partidos políticos competitivos, éstos por el contrario fueron concebidos *a priori* como agrupaciones reaccionarias, condenadas por tanto, a una irremediable condición minoritaria. Como afirma Silva-Herzog Márquez: “Para los partidos de la reacción, espacios de legalidad; para el partido de la revolución, la legitimidad en exclusiva”¹³. Mediante tal condenación el sistema de partidos negó su desarrollo y anticipó su decadencia. Este sistema descansaba en dos soportes: intolerancia y condicionamiento a la oposición.

La *inexistencia de reglas imparciales* ofreció el escenario deseado para el desarrollo de un solo partido a costa de cualquier otro, así se toleró la sobrerrepresentación del partido oficial y enormes desventajas a los partidos minoritarios. “La indisputable legitimidad histórica del partido de la revolución borraba cualquier pretensión de imparcialidad”.¹⁴

¹⁰ *Id.*, p. 24.

¹¹ *Ibid.*, p. 25.

¹² *Ibid.*, p. 27.

¹³ *Ibid.*, p. 25.

¹⁴ *Ibid.*, p. 26.

Con el antídoto de la ley, el partido monopolizó toda posibilidad de acción colectiva. Sin embargo el partido oficial nunca fue el depositario del poder supremo. “Las riendas del partido oficial siempre estuvieron en otro lado. Primero, en la casa del caudillo, luego en la oficina presidencial,”¹⁵ fue así que el propio partido fue relegado a un segundo plano, su función se inscribía sólo en un momento específico: la transferencia del poder, es decir, sirvió solo como vehículo del poder pero nunca como residencia de la toma de decisiones, de tal forma, al partido le correspondió convertirse en el “bastión del presidencialismo”, es decir, “una estructura subordinada a una instancia externa: el Poder Ejecutivo.”¹⁶

Tal subordinación o bien la supremacía del Poder Ejecutivo culminó en otro elemento fundamental: *el presidencialismo*, concepto que refiere el proceso decisorio y los mecanismos de control que se desarrollaron en torno a la figura presidencial. Durante el tiempo del presidencialismo, el predominio del presidente se originaba no solo a través de los mecanismos institucionales existentes “las fuentes del exceso estaban en otro sitio, en la relación del presidente con su partido y en la implantación de ese partido en todos los rincones del Estado y la sociedad.”¹⁷

En este punto Jorge Carpizo identifica este fenómeno al señalar como causas de la preeminencia presidencial una serie de *facultades metaconstitucionales*, es decir, que se sitúan más allá de las atribuciones reglamentadas en el marco constitucional y de las cuales se desprende la hegemonía que detentaban sobre los otros dos poderes del Estado y sobre toda la nación. Entre estas es preciso citar que el presidente era “el gran dispensador de los principales cargos y puestos en la administración pública, en el sector paraestatal, en los de elección popular y en el poder judicial,”¹⁸ por ser el Presidente al mismo tiempo Jefe máximo del partido, gracias a la disciplina partidista y al estar inserto en prácticamente todos los espacios políticos, el Presidente se afianzaba como el gran tomador de decisiones, a decir de Carpizo, era “el gran elector.” No obstante, como el mismo autor refiere, no era en la persona sino en el cargo en donde residían estos poderes, “la presidencia se ha institucionalizado.”¹⁹ Pero no solo esto, el presidente además contaba con atribuciones legales que lo colocaban por encima de los otros poderes, entre estas subyacen el control de la política económica, social, su papel en las relaciones internacionales, y la designación del gobernante en la capital del país; por otro lado ejercía influencia sobre los medios de comunicación. La determinante influencia que supuso la ley electoral y la consecuente precariedad ocasionada en el débil sistema de partidos, causó el dominio “casi absoluto” de un solo partido; me refiero sobre todo a ley impulsada en 1964, que

¹⁵ *Id.*, p. 26.

¹⁶ *Id.*, p. 26.

¹⁷ *Ibid.*, p. 37.

¹⁸ Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 2006, decimonovena edición, p. 224.

¹⁹ Jorge Carpizo, *Ibid.*, p. 205.

suprimió derechos políticos ciudadanos, otorgándoselos en exclusividad al partido oficial a través de la administración pública. Molinar Horcasitas distingue tres etapas en el recuento del desarrollo de nuestro sistema de partidos: una primera etapa formativa que corre de 1946 a 1963; la segunda de 1962 a 1977, y la tercera desde entonces hasta actualidad.²⁰ En la primera etapa se ubica el surgimiento del sistema de partido hegemónico, la segunda identifica el auge del partido hegemónico, y la tercera corresponde a inicio del llamado “Cambio político”.

La Ley Electoral Federal de 1946 estableció la participación electoral con exclusividad a los partidos políticos nacionales y otorgó el control de las elecciones al gobierno. Fue a través de requisitos tan extensos²¹ que el partido en el gobierno obtuvo desde entonces su registro definitivo. Empero, si el gobierno “había logrado, entre 1946 y fines de los cincuenta, resolver los problemas de control del poder,”²² para finales de la década de los cincuenta y principios de los sesenta había ocasionado otro: el desgaste de la legitimidad del sistema electoral. Frente a este problema hubo la necesidad de emprender reformas, un *continuum* que sigue siendo vigente, entonces como ahora se trató de ofrecer mayor apertura, y el reconocimiento de la oposición con espacios de representación popular.

Esto nos lleva a otro conflicto que podemos calificar como el *secuestro del Congreso*: siendo un solo partido el detonador de la participación política, no era sino a través de éste la única vía de acceso al poder, y dado que no había pluralidad, la representación en el Congreso fue detentada casi en absoluto por la única fuerza mayoritaria, gracias sobre todo a que las reglas electorales favorecían al partido oficial.

Fue entonces que, no teniendo otro espacio de expresión política salvo los partidos políticos minoritarios, la población se vio representada solo por un partido en el gobierno, y a través de éste por las principales asociaciones gremiales. Esto nos da cuenta de otro fenómeno: el *corporativismo*, “el régimen se apoyó en un mecanismo de esta naturaleza para respaldarse por las masas, controlándolas. Fundada en una compleja práctica de intercambios, la malla corporativa envolvió prácticamente a toda la sociedad mexicana,”²³ el corporativismo fue por tanto el pacto que estrechó de mejor manera a la sociedad mexicana con el sistema.

Las corporaciones se convirtieron en los verdaderos agentes de la representación social, vaciando al Congreso de una de las misiones más importantes: nutrir la legitimidad

²⁰La primera edición de la Obra de Molinar Horcasitas se publicó en 1991. *El tiempo de la legitimidad*, México, Océano.

²¹La ley marcaba requisitos muy elevados para constituir partidos políticos nacionales: 30,000 afiliados, distribuidos en todo el país con un mínimo de 1,000 en al menos dos terceras partes de las entidades federales (artículo 24, fracción I). *Vid* Molinar Horcasitas p. 31

²²Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad*, México, Océano, 1991, p. 56.

²³Jesús Silva-Herzog Márquez, *Óp. Cit.*, p. 32.

a través de la competencia electoral y el juego parlamentario. A través de los anchos conductos corporativos, el régimen absorbió las demandas sociales, subordinándolas al aparato estatal.²⁴

Sin instancias para la expresión colectiva y sin la existencia de asociaciones gremiales consolidadas, se presentó una fórmula que otorgó vitalidad al sistema corporativo: *debilidad de la sociedad civil y autoritarismo*. Esta fórmula permitió la iluminación del presidente, de ahí que “la piedra angular del régimen fuera la eliminación de cualquier presencia que pudiera eclipsar la estrella presidencial.”²⁵ Así también *hegemónico* “es el adjetivo imprescindible para calificar al autoritarismo mexicano,”²⁶ Destacar este atributo del régimen mexicano nos permite señalar las claras diferencias que lo distinguen de los otros autoritarismos sostenidos en el continente. Debido a estos mecanismos de control, México rompió la regla de experiencias comunes latinoamericanas: los autoritarismos militares “donde fueron abruptos la continuidad y el cambio.”²⁷ Por el contrario:

Una de las características distintivas del autoritarismo mexicano ha sido la puntual celebración de elecciones nacionales y locales en el marco de un régimen presidencial y federal regido por la constitución de 1917, que reconoce la gama completa de derechos individuales, entre ellos el sufragio universal.²⁸

No obstante, otro elemento fundamental del sistema y la clave de su mantenimiento fue la *corrupción*:

Si la mayor parte de los autoritarismos ha enfrentado el disenso con brutal represión, el mexicano lo ha hecho con la mordida, la cooptación, el contrato, los privilegios [...] Al distribuir los frutos de la revolución entre sus protagonistas, se evitaban los conflictos. La corrupción se convirtió así en un eficaz mecanismo de control político, un pegamento de lealtades, un abortivo de rebeliones.²⁹

En suma, podemos decir del antiguo régimen que asentó su legitimidad y permanencia en el sistema electoral, cuyas características ya señaladas crearon un sistema hegemónico y autoritario, que encontró en las reformas la posibilidad del continuismo. Así, el *Antiguo Régimen* supuso la condensación de una serie de instituciones y prácticas políticas que trajeron como consecuencia fenómenos equivalentes: las elecciones sin competencia produjeron al partido hegemónico; el

²⁴ *Ibid.*, p. 33.

²⁵ *Ibid.*, p. 43.

²⁶ *Ibid.*, p. 41.

²⁷ *Ibid.*, p. 44.

²⁸ Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso en el cambio político en México*, México, UNAM, 1995, p. 10.

²⁹ Jesús Silva-Herzog Márquez, *Óp. Cit.*, pp. 44-45.

corporativismo devino en debilidad de la sociedad civil; la ilegalidad, parcialidad y control unipersonal motivaron el autoritarismo. Así, la corrupción fue la clave de su funcionamiento, sin la existencia de contrapesos institucionales, con una nula oposición y sin amplios márgenes de libertad; el sistema se topó con las consecuencias de sus limitaciones y de sus propias renunciadas. Para la década de los setenta ya era insostenible su legitimidad, las circunstancias exigían reformas.

1.2 La Transición a la Democracia

Entender la democratización del Sistema Político en México supone entender la modernización del sistema legal, la democratización, por tanto, es un proceso de cambios continuos ocurridos en materia electoral fundamentalmente. La transición a la democracia en México precisa al periodo de reformas en materia electoral que inician de manera sistemática en 1977 y que conllevaron a la formación de un nuevo rostro legislativo a partir de los cambios legales en 1996. Se trata de un proceso desencadenado, paulatino y gradual que liberalizó el ejercicio de la política, que no supuso en modo alguno la ruptura violenta del pacto social, ni tampoco fue (como en otros casos) un momento fundacional. Fue en cambio un periplo ambulatorio de no más de 20 años durante los cuales México construyó sus instituciones democráticas y alcanzó la madurez en los procesos electorales. Este *trayecto* tuvo la peculiaridad de la continua recurrencia al diálogo, al pacto y la negociación entre las fuerzas políticas, que dieron paso (de manera no prevista en sus orígenes) a una nueva composición política, marcada por el signo de la pluralidad.

La transición a la democracia en México ha de entenderse como el paso de un sistema de partido hegemónico en elecciones no competitivas a un sistema multipartidista en elecciones competitivas, es decir, elecciones limpias, equitativas y confiables, que posibiliten el que los partidos en el gobierno municipal, estatal y federal se sometan periódica y *efectivamente* al juicio de las urnas.³⁰

Este periodo de transición, coincide con la democratización de otros países, no obstante, la nuestra es una experiencia peculiar. Si en el resto de América Latina la violencia, la confrontación y la ruptura fueron las constantes; en nuestro caso fue por el contrario en principio una decisión gubernamental, motivada por la falta de legitimidad que también denotaba la preocupación por el conflicto; fue una decisión que buscaba encauzar a través de las instituciones, las exigencias y expresiones políticas de una sociedad privada de vida democrática, que no anticipó el proceso que se desencadenaría tiempo más tarde. Hubo luego la necesidad del pacto entre partidos

³⁰ Alonso Lujambio, *El poder compartido*, México, Océano, 2000, p. 21.

políticos más consolidados, hasta culminar con los cambios sustantivos que terminaron por crear una realidad muy distinta a la anterior.

Algo que la singulariza, respecto de otras transiciones a la democracia, es que la mexicana, no supone en modo alguno la desaparición de la otrora fuerza política hegemónica o su exclusión en la construcción del juego democrático. En este sentido la transición a la democracia en México supone [...] el paso del ejercicio *monopólico* del poder, al ejercicio del poder *compartido*.³¹

En México dada la forma en cómo se llevaron a cabo los cambios, la esfera electoral terminó siendo el ámbito de la reforma, el área más acabada, donde mayores y más profundas transformaciones se han concretado. El país ha cambiado sobre todo en el ámbito electoral, de ahí que me anticipe a decir que la necesidad de nuevos cambios no debiera ser privativa de este terreno. Hoy en cambio, teniendo una realidad nueva, el abanico de posibilidades de cambio se hace más amplio, intervienen otros elementos y por tanto se requiere la revisión de otras áreas del Estado antes no atendidas. Pero en todos los casos, sin distinción de cuál ha sido o deba ser el tema del momento, la posibilidad de reformar al Estado, en cualquiera de sus implicaciones es una constante necesaria, dado que es preciso ajustar el diseño de las instituciones a los cambios que las sociedades presentan. La experiencia mexicana confirma cómo la necesidad de reformas supeditadas a las exigencias y tensión entre gobierno y sociedad, posibilitaron el consenso como vía de cambio. La ruta en nuestro caso ha conducido a un derrotero de explícito reconocimiento de la pluralidad política, a través de espacios institucionales de expresión y consolidación democráticas.

1.2.1 La Era de los cambios

Para la década de los setentas las manifestaciones de inconformidad social habían cobrado una dimensión mayor, en distintos sectores de la sociedad se vivía cierta conflictividad en aumento, manifestada a través de la movilización y las disputas por los órganos de representación, “entre la sociedad y el Estado no existían los suficientes ni adecuados vasos de comunicación: una realidad parecía impermeable a la otra.”³² En este contexto, la representación institucional no reflejaba fielmente la realidad, el hecho se reproducía con mayor crudeza en el régimen político, como afirma Lorenzo Córdova: el país real contrastaba con el país legal. En una palabra, “la

³¹ Alonso Lujambio, *Ibid.*, p. 21.

³² Ricardo Becerra; Pedro Salazar; José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*, México, Ediciones Cal y Arena, 2005, tercera edición, p. 80.

realidad y la lucha política iban por un lado, la vida electoral iba por otro [...] una institucionalidad que era incapaz de encauzar y representar la realidad del país.”³³

La candidatura de un solo aspirante a la presidencia de la república, José López Portillo fue el acontecimiento que demostró claramente el quiebre del sistema hegemónico. El hecho confirmaba que la legitimidad se nutre de la oposición, sin ésta el proceso decisorio pierde sentido: un solo candidato suponía la anulación de la competencia. La falta de legitimidad nublaba el ambiente; esta situación se volvió impostergerable para el sostenimiento del Estado. Las elecciones de 1976 son el momento culminante, señalan el fin de un periodo y la imprescindible necesidad de iniciar otro. Entonces la reforma se volvió una necesidad de Estado, se requerían modificaciones sustanciales al entramado legal. Tal necesidad fue encomendada a Jesús Reyes Heróles, en tanto Secretario de Gobernación, fue el encargado de llevar a cabo la reforma política que mayores implicaciones ha tenido en el sistema político mexicano y mayores cambios suscitó en el último trecho del siglo XX.

En su multicitado discurso pronunciado el 1 de Abril en Chilpancingo en 1977 con motivo de su asistencia al segundo informe del Gobernador del Estado ante la XLVIII legislatura de Guerrero, explicó cuáles serían los elementos de la reforma venidera: apertura, inclusión, reconocimiento y mejor representación fueron los componentes esenciales; y la proporcionalidad el elemento que le daría forma. Posterior a las palabras sobrevinieron las acciones: Reyes Heróles en su calidad de Presidente de la Comisión Federal Electoral (CFE) convocó a las organizaciones políticas, instituciones académicas y ciudadanos a una serie de audiencias públicas con el propósito de recoger las opiniones y posiciones en torno a la reforma política que se avecinaba, este ejercicio era “inédito”, no obstante:

Todos los actores sabían que en las condiciones políticas de ese México, la voluntad gubernamental definiría en última instancia los resultados de la discusión; pero también se sabía o se intuía que el cambio era una necesidad, que estaban convocados para hacer lo que desde la óptica gubernamental era una remodelación preventiva del sistema político. En los sectores más lúcidos había plena conciencia de que se trataba de una asignatura pendiente que el propio gobierno tenía que saldar, si se quería reencauzar las enormes energías sociales desatadas y actuantes en todo el territorio nacional, y legitimar el ejercicio del poder público luego de años de lucha, impugnación y desgaste intenso en casi todos los frentes.³⁴

En efecto, la reforma política y la consideración de incluir a los actores opositores en la discusión, evidenció la preocupación de una elite gubernamental autoritaria que “supo recurrir a la negociación y la cooptación para conciliar los intereses en

³³ *Ibid.*, pp.77-79.

³⁴ *Ibid.*, p. 91.

conflicto,”³⁵ que si bien por un lado buscaba preservar la legitimidad del Estado, por otro lado reconocían derechos políticos y otorgaba prerrogativas que hasta entonces habían sido negadas. Esta actitud de apertura sin duda marcó un cambio de rumbo en el modo de detentar el poder, y vinculó la existencia de la oposición con la legitimidad en la competencia política, de ahí que frente a la ausencia de elites opositoras reconocidas, se buscó construir un sistema con partidos minoritarios que encausara la participación y exigencias de la sociedad.

En cuanto a las audiencias públicas convocadas, es importante mencionar las exigencias recurrentes que manifestaron los partidos políticos:

1. Simplificación de las exigencias para la conformación de Partidos políticos;
2. Introducción del sistema de Representación Proporcional en los Congresos;
3. Considerar a los Partidos Políticos entes de interés público;
4. Acceso de los Partidos Políticos a los medios masivos de comunicación.

Una preocupación y duda recurrentes fue si acaso “el cambio electoral no fuese sino una manera de prolongar una forma autoritaria de gobierno,”³⁶ por su puesto había sobrada justificación a la duda, dos temas no se habían *ni recogido ni desarrollado* durante las discusiones: fórmulas para evitar el fraude electoral, y el hecho de que el control de las elecciones seguiría estando en manos del gobierno. Por otro lado, ajeno a la posibilidad de las reformas, los alcances y desigualdades económicas de los actores seguirían limitando la participación política de la oposición. Desde luego era sensato suponer que la acumulación del poder varias décadas no se diseminaría a voluntad explícita del gobierno de un momento a otro, de hecho, la posibilidad de construir una democracia sólida no dependía en exclusiva de concesiones gubernamentales, era necesario el desarrollo correlativo de los actores fundamentales: los partidos políticos.

Toda posibilidad de desarrollo democrático tenía que pasar necesariamente por la transformación del sistema de partidos, pero también por la transformación de los partidos mismos. Finalmente, “la de 1977 fue una ronda de discusión pionera, el inicio de una agenda y de un largo periplo de deliberaciones electorales que el país viviría en años siguientes [...] Se inauguraba una manera de procesar el litigio político para un largo ciclo reformador, para una ruta negociada y pactada,”³⁷ que traería como conclusión la instalación de un sistema de partidos moderno en México.

³⁵ Víctor M. Muñoz, *Del autoritarismo a la democracia*, Siglo XXI Editores, México, 2001, p. 49.

³⁶ Ricardo Becerra; Pedro Salazar; José Woldenberg, *op. cit.*, p. 101.

³⁷ *Ibid.*, p. 103.

1.2.1.1 Reforma política de 1977

La reforma política de 1977 sobrevino de dos formas: con la modificación de 17 artículos constitucionales,³⁸ y dada la magnitud de la reforma en con la necesidad de una nueva ley electoral, llamada *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* (LFOPPE). En cuanto a las novedades introducidas al sistema son de destacar los siguientes puntos:

1. Se confirió a los partidos políticos el carácter de instituciones de *interés público y nacional*;

2. Inclusión del *Registro condicionado* con el cual se permitían mayores facilidades para constituir organizaciones políticas posibilitadas para participar en elecciones;

3. Adopción del *Sistema mixto* en el Congreso, con el cual 300 diputados electos de los 400, corresponderían como hasta entonces por mayoría, y 100 a través del *sistema proporcional*;

4. Integración de un *Régimen de nulidades, recursos y sanciones*, éstos fueron recursos jurídicos de inconformidad, protesta, queja, revocación, revisión y reclamación, instrumentos para reclamar

derechos de los partidos políticos durante el proceso electoral. Dichos “dispositivos legales” si bien incipientes, sentarían las bases del sistema jurisdiccional para la calificación y validez electoral;

5. Derecho de participar en elecciones locales a los partidos políticos con el único requisito de ser reconocidos como *nacionales*;

Cuadro 2. Autoridad Electoral 1977

- Presidente (Secretario de Gobernación);
- Un senador;
- Un diputado
- Un representante de cada Partido Político Nacional;
- Un representante de cada Partido con registro condicionado (sin voto);
- Secretario del Consejo (notario público sin voto);
- Director del Registro Nacional de Electores (sin voto).

6. Acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación;

7. Introducción del *sistema de representación proporcional* para diputados y regidores;

8. Para la (auto) calificación se incluyó un colegio electoral con 60 diputados de mayoría y 40 de representación proporcional;

9. La autoridad electoral integrada por los representantes de partidos con registro, incluyó a los *representantes de partidos con registro condicionado* otorgándoles derecho a voz (Cuadros 1 y 2); además la Comisión Federal

Cuadro 1. Autoridad Electoral 1973

- Presidente (Secretario de Gobernación);
- Un senador;
- Un diputado;
- Un representante de cada partido político nacional;
- Secretario del Consejo (notario público).

³⁸ Paoli, citado por Ricardo Becerra; Salazar Pedro; Woldenberg José, *op. cit.*, p. 107.

Electoral “adquiría la facultad de resolver sobre el registro de partidos y asociaciones políticas”³⁹ e integraba el procedimiento de *insaculación* para la selección las comisiones locales y distritales de una lista elaborada por el Registro Nacional de Electores.

En definitiva, se trataba de un cambio “drástico” al reconocerse por vez primera desde la promulgación de la Constitución de 1917, que los partidos políticos son los actores fundamentales de la representación política nacional y los medios de acceso a la conformación de los órganos del Estado, a través de estos en adelante sería posible dar cumplimiento a los principios en que se dijo fundarse la nación proveniente de la revolución mexicana: democracia, federalismo y representatividad. “La reforma constitucional reconoció la necesidad de los partidos políticos como intermediarios de la vida democrática y los refrendaba como agentes privilegiados en la competencia de puestos de elección popular.”⁴⁰ La reforma les otorgaba a los partidos el papel protagónico en el proceso de transformación democrática que experimentaría el Estado mexicano, sin que entonces se previera tal situación.

No obstante, la reforma no modificaría de manera inmediata al sistema político, si bien se realizaron cambios sustanciales y necesarios, buena parte de los elementos del antiguo régimen permanecieron intocados, muchos de estos serían discusiones de las reformas por venir; el aporte fundamental de esta reforma inaugural fue justamente plantear la discusión en el Congreso como vía deliberativa, la política en adelante sustentaría la legitimidad del sistema. Como consecuencia de los cambios introducidos, las sucesivas elecciones dieron cuenta de la existencia de nuevas condiciones electorales, los efectos más notorios fueron:

1. *Incorporación de nuevos partidos políticos nacionales reconocidos por la ley.* Además de los cuatro partidos que existían antes de la reforma: el Partido Revolucionario Institucional (PRI) –protagonista indiscutible–, el opositor Partido Acción Nacional (PAN), y los minoritarios Partido Popular Socialista (PPS) y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM); se incorporaron a la participación electoral a través del registro condicionado, el Partido Comunista Mexicano (PCM), el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), y el Partido Demócrata Mexicano (PDM); posteriormente a las elecciones de 1979 se incorporarían nuevos partidos, con los cuales las opciones políticas se ampliarían contundentemente;

2. *Reanimación del debate parlamentario.* Al pasar de cuatro a siete grupos parlamentarios en la Cámara de diputados, se inyectó “mayor dinamismo no sólo a la representación nacional sino a la vida política y a la discusión pública del país.”⁴¹ Consecuentemente, el partido oficial perdió de forma paulatina no solo escaños en el

³⁹ Ricardo Becerra; Pedro Salazar; José Woldenberg, *op. cit.*, pp. 106, 107.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 108.

⁴¹ *Ibid.*, 141.

Congreso, su hegemonía nacional fue cediendo espacio a una oposición cada vez más fortalecida, el PRI tuvo que enfrentarse a nuevas fuerzas políticas;

3. *Naturalización de nuevas nociones al contexto cultural.* Tolerancia, debate, convivencia, diversidad, diálogo, legalidad y pluralismo fueron conceptos que –a decir de José Woldenberg– en adelante formarían parte del discurso y de un patrimonio común a todos los actores.⁴² Estos supusieron la adquisición de nuevos valores, los cuales imprimieron otra fisonomía al debate discursivo y al valor real de la política mexicana.

Por otro lado, es importante no perder de vista algo: el fin último de la reforma fue revitalizar de legitimidad al sistema de gobierno, al grupo dominante en el poder, fue así que el PRI se mantuvo como fuerza mayoritaria por lo menos durante las siguientes elecciones. No obstante, la reforma tuvo grandes virtudes: fortalecimiento de los partidos existentes, nuevas opciones electorales, diversificación de opiniones, robustecimiento del espectro político, mayores recursos materiales y legales para los partidos, mayor competencia, legitimidad y por tanto mayores exigencias institucionales; en una palabra, la reforma política de 1977 fue una reforma *desencadenante* que otorgó al país una agenda y un proyecto político: la consolidación de un sistema de partidos, en el entendido de que la existencia de partidos políticos modernos es la vía de procesar la participación política para otorgar representación y formar gobiernos.

1.2.1.2 Reforma política de 1986

Transcurridas las elecciones de 1979, 1982 y 1985 con el marco normativo de la nueva ley, la materia electoral cobró relevancia en la discusión política, en el ámbito académico, en la investigación científica y desde luego en la contienda partidista; nunca antes había existido tal interés por el tema dada la precariedad del sistema mismo, pero con el inicio de las reformas, la opinión y discusión cobraron relevancia; un hecho trascendente fue la exigencia de mayor legalidad en las elecciones, con la nueva ley el fraude dejó de tolerarse.

A este contexto de nutrido interés por lo electoral, se sumó el papel de la economía, para la década de los ochentas la crisis económica sumió al país en la ineludible necesidad de cambiar el modelo de desarrollo instrumentado durante décadas. La credibilidad en el partido en el gobierno disminuyó, la inconformidad social generalizada pronto encontró un cauce –entre otras formas– en la arena electoral, ésta se volvió un lugar común, depositario de inconformidad, impugnación, disidencia o denuncia; lo electoral se nutrió de la animadversión generalizada por la

⁴² José Woldenberg, *Sistema político, partidos y elecciones en México*, citado por Ricardo Becerra; Pedro Salazar; José Woldenberg, *op. cit.*, p. 145.

crisis, lo mismo de grupos empresariales que organizaciones sindicales, “fuerzas de derecha como de izquierda, hallaban un cauce legal,”⁴³ el tema electoral se volvió el receptáculo de las demandas: la exigencia de democracia fue la consigna común. Los reiterados conflictos poselectorales y el auge de las demandas, “generaron una creciente demanda de espacios de participación política en un contexto de pluralidad y competencia a la alza,”⁴⁴ todo esto obligó al gobierno a centrar la agenda en la revisión de la norma electoral. De tal forma, se daba salida a dos preocupaciones fundamentales: la preocupación del gobierno por una composición política cada vez más plural, y las exigencias de la oposición por mayores garantías de imparcialidad y transparencia.⁴⁵

La particularidad de esta reforma es de una doble connotación: por un lado ofreció un mayor reconocimiento a la pluralidad en el Congreso, pero al mismo tiempo le restó legitimidad al árbitro de la contienda. Las consecuencias –sobre todo desafortunadas– de esta reforma marcaron un episodio drástico en la vida política nacional que daría pauta a subsecuentes reformas. Las diferencias contextuales también se hacían patentes en las propuestas de los partidos políticos opositores, era claro que éstos habían confirmado los beneficios de la contienda legal; sus iniciativas sembraban precedentes, y se inscribían en la agenda futura.

En cuanto a las modificaciones constitucionales que planteó la reforma, conforme la tesis que se sigue, en la que se expone un proceso tendiente hacia un mayor reconocimiento de la pluralidad política, es preciso señalar de manera diferenciada los efectos favorables (en beneficio de la pluralidad partidista) y los efectos desfavorables (en beneficio de la formación de mayorías unipartidistas) que las modificaciones legales dieron como resultado. Estas fueron las modificaciones:

1. Se modificó la integración de la Cámara de diputados;

- (a) Se mantuvo un sistema mixto, con la novedad de que *se sumaron 100 diputados más bajo el principio representación proporcional*, con lo cual disminuyó la diferencia numérica respecto los de mayoría relativa, de tal forma, la Cámara de Diputados quedó integrada desde entonces por 500 diputados, de los cuales 300 son de mayoría y 200 de representación proporcional. Con esto se consiguió un sistema mixto con una proporcionalidad cercana la media;

- (b) *Acceso a todos los partidos políticos al reparto proporcional*. Hasta antes de la reforma el partido mayoritario no tenía acceso a dicho beneficio;

- (c) A la par se introdujo una *cláusula de gobernabilidad*, mecanismo mediante el cual se buscó obtener la mayoría en la cámara para el

⁴³ *Ibid.*, p. 165.

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 165-166.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 167.

partido más votado, esto es 51 por ciento de las curules. Éste mecanismo consistía, en pocas palabras, en reservar “tantos diputados de representación proporcional como fueran necesarios para igualar su número de diputados al porcentaje de su votación nacional,”⁴⁶ dicho de otra manera, el partido mayoritario tenía la garantía de mantener siempre la mayoría absoluta;

(d) En contraparte, también se determinó que ningún partido podría ocupar más de 350 escaños, es decir, el 70 por ciento de la cámara;

(e) Se determinó la *utilización de una misma boleta* tanto para contabilizar los votos de diputados de mayoría relativa como para la asignación de los diputados de representación proporcional. Anteriormente, al permitirse una boleta para cada principio, el partido mayoritario transfería sus votos para beneficiarse del reparto plurinominal, o bien beneficiar a otro partido, esto distorsionaba la representación política real; con la medida introducida se evitaba tal hecho;

(f) Se determinó un *número fijo de circunscripciones* a distribuir en el país para las elecciones. Antes era una cantidad variable, con la reforma “se daba mayor claridad y certeza a las fórmulas de reparto,”⁴⁷ al fijar de manera invariable en cinco el número de éstas;

(g) *Un solo procedimiento para la asignación de los diputados de representación proporcional*. Sería la llamada fórmula de primera proporcionalidad que tendía a sobrerrepresentar a los partidos más pequeños y subrepresentar a los medianos.

2. El Senado seguiría integrado por dos senadores de cada entidad, con la salvedad de que se renovarían por mitades cada tres años. La medida buscaba otorgar continuidad a los trabajos legislativos al evitar que se renovara la cámara en su totalidad en cada elección, sin embargo, “se trató de una reforma menor y que distaba mucho de atender la preocupación central para las oposiciones: abrir el Senado a la pluralidad,”⁴⁸ facilitando el acceso de otros partidos;

3. Creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Un cambio trascendente que otorgó por primera vez un órgano de representación y deliberación a los ciudadanos de la capital del país, no obstante, de no ser un órgano legislativo propiamente dicho. La medida respondía a las necesidades propias del momento⁴⁹ al otorgar cierta autonomía reglamentaria, medidas de fiscalización administrativa, y un

⁴⁶ *Ibid.*, p. 189.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 190.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 181.

⁴⁹ La experiencia del terremoto de 1985 justificaba la necesidad de instaurar instancias deliberativas, en las que los habitantes de la ciudad de manera representativa tomaran parte de los asuntos públicos.

espacio de promoción de la participación ciudadana y gestoría. El órgano se compondría por 66 representantes, de los cuales 40 serían electos por el principio de mayoría y 26 de representación proporcional;

4. Se introdujeron *cambios desfavorables en los órganos de preparación y vigilancia de las elecciones*;

(a) Incorporación del criterio de la representación proporcional a la Comisión Federal Electoral, de tal suerte que, además del Secretario de Gobernación, el Senador y el Diputado, existirían tantos representantes de cada partido como votos obtenidos. Integrado de tal forma el órgano encargado de garantizar la imparcialidad de las elecciones, y dada la representación que ejercía el partido mayoritario, éste quedaba en los hechos a cargo de la toma de decisiones fundamentales. Fue así que el partido oficial logro reunir la mayoría de votos (16 votos) en las decisiones tomadas de la controvertida elección presidencial de 1988, incluso si el Secretario de Gobernación, los dos legisladores y todos los otros partidos votaran en conjunto (15 votos), la dirección del proceso quedaba en manos del partido oficial, por tanto, el partido más cuestionado terminaba siendo su propio juez (Cuadro 3);

(b) El mismo criterio de integración normó a los comités distritales electorales, con el agregado de que el Presidente de la Comisión nombraba al Presidente y Secretario locales, lo mismo ocurría hasta las mesas de casillas: el presidente y secretario en cada una lo nombraba a su vez el presidente del comité distrital electoral;

(c) Este criterio resultó ser un error garrafal, pues dejó en manos de un partido la realización del proceso de manera centralizada, total y vertical. Con mayoría de votos en la comisión y comités, y con funcionarios electorales leales al gobierno, el árbitro era poco menos que una farsa.

5. Legalización de las candidaturas comunes. Antes de la reforma solo era permitida la fórmula de la coalición para que dos o más partidos postularan a un mismo candidato pero con restricciones que inhibían esta posibilidad. Con la formula

Cuadro 3. Comisión Federal Electoral 1988

- Presidente (Secretario de Gobernación);
- Un senador;
- Un diputado;
- Representantes de Partidos Políticos (Asignados de forma proporcional):
- PRI 16
- PAN 5
- PFCRN 1
- PPS 1
- PARM 1
- PMS 2
- PDM 1
- PRT 1
- Total: 31
- Secretario del Consejo (Notario Público sin voto)];
- Director del Registro Nacional de Electores (sin voto).

introducida se facilitaba la formación de alianzas electorales sin que los partidos resultaran afectados, esta medida beneficiaba a los partidos minoritarios;

6. Supresión del registro condicionado. Se suprimieron los altos cotos de afiliados y demás tramites, bastaba la obtención del 1.5% de la votación para mantener el registro; pero los partidos recién formados sin esta exención del registro condicionado quedaban en riesgo de desaparecer, además se restringía la formación nuevos partidos;

7. Disminución los tiempos entre la emisión del voto y su cómputo. Esta medida dio respuesta a un reclamo generalizado para dar más certeza y confiabilidad al recuento de los votos, de una semana se redujo a tres días el plazo;

8. Mayor precisión en la reglamentación de prerrogativas de partidos. Esto supuso un avance si bien incipiente, ayudó a dar mayor certeza y especificidad en los mecanismos de distribución y control de los recursos asignados a los partidos políticos, lo que contribuyó de manera inmediata a disminuir prácticas discrecionales y avanzar en la institucionalidad de los órganos reguladores. Así distinguimos:

(a) *El financiamiento estatal a los partidos políticos quedó reglamentado en el nuevo código*, el mecanismo de asignación lo determinó el denominado “costo mínimo de una campaña para diputado” multiplicado por el número de candidatos registrados por el principio de mayoría relativa, el resultado se dividía por mitades y se asignaba de manera proporcional;

(b) *Reglamentación del tiempo en medios de comunicación para los partidos políticos*. Éstos contarían con quince minutos mensuales, era un tiempo similar al que tenían con la novedad de quedar puntualmente señalado en la ley, no obstante, la presencia alcanzada en los medios seguía siendo reducida; se trataba insisto, de medidas insuficientes pero progresivas que sentaron los ejes de las discusiones y reformas futuras;

9. Persistencia del principio de autocalificación. Una medida negativa que se mantenía: *cada cámara calificaba la elección de sus miembros*, con la novedad de que el Colegio electoral de los diputados se instalaría con la totalidad de los presuntos diputados, una medida por demás equivocada pues creaba “un órgano calificador inmenso y totalmente politizado”⁵⁰ que hacía a los competidores –sobre todo del partido mayoritario– jueces de sus propio actos;

10. No intervención de la Suprema Corte de Justicia de los procesos electorales. Al suprimirse el *recurso de reclamación* quedó sin facultades para poder intervenir en materia electoral, en la práctica dicho recurso no tenía la mayor relevancia pues la última palabra la tenía la propia Cámara a quien reenviaba el caso impugnado;

⁵⁰ *Ibid.*, p. 198.

11. Creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL). En contraparte se creó este organismo autónomo para *resolver los recursos de apelación y queja*, si bien la última instancia de calificación seguían siendo los Colegios Electorales de cada Cámara, el TRICOEL sentó las bases para establecer una instancia distinta a la autoridad de la contienda que calificara las elecciones. Esta fue una aportación significativa de la reforma.

Para decirlo en unas palabras, la de 1986 fue una reforma paradójica, bicéfala: por un lado, favoreció el reconocimiento de la pluralidad política sentando las bases de futuras reformas, introduciendo nuevas normas, y mejorando otras, así como otorgando beneficios a los partidos minoritarios. Pero al mismo tiempo favoreció la hegemonía del partido mayoritario: al mantener medidas a su favor e introduciendo otras que le garantizaban seguir siendo un partido mayoritario. La reforma fue un hecho ambivalente, dicotómico. Para el partido en el poder la reforma era vista como un espacio de intercambios, denotaba claramente estas cualidades y efectos contrastantes: la flexibilización que permitió las candidaturas comunes, amplitud de la proporcionalidad en el Congreso, mayores certezas legales y la apertura de “un nuevo espacio para la política en la capital del país,”⁵¹ todo esto fue a la larga en beneficio de una oposición minoritaria y diversa a costa de la cooptación de la autoridad electoral por el partido autoritario, en un último intento de mantener su hegemonía. El PRI concluía su etapa de “ente controlador”, dejaba de ser un ganador absoluto y como último movimiento causaba un retroceso brutal en la credibilidad institucional electoral, “La reforma de 1986 pasaría a la historia como un cambio legislativo desafortunado que dio pauta para la crisis electoral más profunda del México moderno.”⁵²

1.2.1.3 Reforma política de 1990

Para la década de los noventa la pluralidad política se traducía en la fortaleza institucional que habían alcanzado los partidos; la oposición se había fortalecido con la apertura de espacios, y desde ahí aumentaban las posibilidades de interlocución para la población, todos estos fenómenos derivados de las anteriores reformas y acelerados gracias a los efectos de la última elección. México se veía ya en medio de un profundo proceso de cambio político, la vía de acceso era lo electoral. Tanto para los partidos políticos, como para la sociedad “había quedado claro que por el camino electoral la expansión opositora era posible, que las energías políticas podían expresarse y ensancharse a través de esa vía.”⁵³ Por su parte, para el aparato

⁵¹ *Ibid.*, p. 206.

⁵² *Ibid.*, p. 203.

⁵³ *Ibid.*, p. 211.

gubernamental quedaba claro que los procedimientos, instrumentos e instituciones electorales quedaban rebasados frente a los acontecimientos del momento, y si lo electoral era el motivo de cambio, al mismo tiempo tenía que ser la posibilidad de solución, el acicate del conflicto. El tema electoral retomaba su lugar prioritario en la agenda de la reforma.

La reforma de 1990 no puede entenderse sin dos hechos fundamentales que le anteceden: la reforma previa, y fundamentalmente las elecciones de 1988, un acontecimiento que inscribe un referente contextual muy distinto al de las reformas pasadas, debido:

Por un lado, al consistente crecimiento de la oposición en el país, particularmente de la izquierda, [...] que permitió la llegada de los primeros legisladores opositores al Senado, así como arrebatar la mayoría calificada al PRI en la Cámara de Diputados [...] Por otro lado, a partir de entonces se evidenció la gran urgencia de contar con autoridades imparciales e independientes, necesidad que marcaría profundamente el sentido de las reformas electorales por venir.⁵⁴

En el primer caso, las cuestionadas elecciones, los cambios introducidos en la legislación y la pérdida de mayoría absoluta, obligaban al gobierno y a su partido a recurrir a las reformas constitucionales en acuerdo por lo menos con otra fuerza política, y dado el renuente rechazo de la izquierda, el PAN se erigió como la fuerza vinculante, facilitadora para formar mayoría, y al cabo beneficiaria de la situación. En cuanto a la autoridad electoral, el encono y falta de legitimidad obligaban a todas las fuerzas políticas a enfatizar la necesidad de centrar los esfuerzos legislativos en ese tema, como resultado se obtendría el mayor aporte de la siguiente reforma: la institucionalización de un órgano estatal autónomo, dotado de los instrumentos legales y técnicos, capaz de ofrecer legitimidad y certidumbre en los procesos electorales venideros. Si bien no se veía resuelto por completo el problema, con la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) se instalaría la piedra angular que daría pie a la consolidación de un sistema de partidos moderno en México. La necesidad de garantías institucionales que ofrecieran credibilidad y certidumbre serían la fuente de la discusión fundamental, cuyos resultados se expresan a partir de los siguientes puntos nodales en que consistió la reforma en mención:

1. *Creación del Instituto Federal Electoral.* Sin duda la mayor aportación y el punto de mayor avance que ofreció la reforma, que buscaba dar respuesta a un problema fundamental y generalizado que amenazaba a la incipiente democratización del país: la necesidad de dotar al Estado de una instancia legal y transparente capaz de afrontar con certeza y

⁵⁴ Lorenzo Córdova, "La reforma electoral y el cambio político en México", J. de Jesús Orozco; Zovatto Daniel (Coord.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, IJUNAM, 2008, p. 661.

puntualidad la enorme tarea de organizar elecciones, referente básico de una democracia. El IFE fue concebido como “la autoridad encargada de la función estatal de organizar las elecciones para renovar a los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión”,⁵⁵ considerado como un organismo público autónomo, dotado de personalidad propia. Se caracterizó por una estructura descentralizada y dual:

Cuadro 4. Consejo General del IFE
<ul style="list-style-type: none"> • Presidente (Secretario de Gobernación); • Dos senadores; • Dos diputados; • Seis Consejeros Magistrados; • Representantes de Partidos Políticos en el Congreso: 4 PRI, 2 PAN, 1: PRD, PPS, PFCRN y PARM; • Representantes de partidos con registro: 1 de PDM, PRT, PT y PEM.

Área directiva.- se integraba por distintos órganos, a la cabeza como órgano rector se estableció el Consejo General. Seguiría presidido por el Secretario de Gobernación, además lo integrarían dos Senadores y dos Diputados, uno de mayoría y otro más de la primera minoría en cada cámara, “como aportación central de la reforma”⁵⁶ se incorporaron seis

consejeros magistrados, como requisitos de selección debían contar con los mismos requisitos que los ministros de la Suprema Corte, y serían nombrados por la votación calificada de la Cámara de Diputados a propuesta del Ejecutivo; de no ser posible por este medio, se recurriría al sorteo. La incorporación de estos funcionarios al órgano electoral supuso un importante paso en la *ciudadanización* del IFE, “su presencia tenía por objeto neutralizar el sesgo partidario en el seno del Consejo General.”⁵⁷ Los partidos políticos desde luego seguirían estando representados, con la novedad de la siguiente fórmula de asignación proporcional: entre el uno punto cinco por ciento (umbral mínimo) y el diez por ciento de los votos en la elección anterior inmediata correspondía un representante; entre el diez y 20 por ciento dos; entre el 20 y 30 por ciento tres, y con más del 30 por ciento de la votación cuatro. De tal forma para las elecciones de 1991 el PRI obtuvo 4 representantes, el PAN 2 y tanto el PRD, PPS, PFCRN y PARM uno respectivamente. De igual forma los partidos no representados en el Congreso pero con registro también obtuvieron un representante en el Consejo General (Cuadro 4). Con la misma lógica de integración se instauraron 32 Consejos Locales y 300 Consejos Distritales, y las mesas directivas de casillas (Cuadro 5).

Cuadro 5. Consejos Locales y Distritales
<ul style="list-style-type: none"> • Vocales Ejecutivos de la Junta local o distrital; • Seis Consejeros Ciudadanos; • Representantes de partidos políticos en el Congreso (misma proporción que en el Consejo General); • Representantes de partidos con registro

⁵⁵ Ricardo Becerra; Pedro Salazar; José Woldenberg, *Óp. Cit.*, p. 249.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 251.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 252.

Área Ejecutiva.- a la cabeza se encontraba la Junta General Ejecutiva presidida por el Director Ejecutivo del Instituto, un Secretario Ejecutivo (General) y seis Directores Ejecutivos, uno para cada área y para cada atribución del Instituto:

Cuadro 6. Junta General Ejecutiva
<ul style="list-style-type: none"> • Director General; • Secretario Ejecutivo (General); • Director Ejecutivo de Registro Federal de Electores; • Director Ejecutivo de Organización Electoral; • Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica; • Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos; • Director Ejecutivo de Servicio Profesional Electoral; • Director Ejecutivo de Administración.

Registro Federal de Electores, Organización Electoral, Capacitación y Educación Cívica, Prerrogativas y Partidos Políticos, Administración y Servicio Profesional. Este otro órgano colegiado tiene desde entonces la finalidad de llevar a cabo “la operación efectiva de las tareas electorales,”⁵⁸ con especialistas profesionales en la materia electoral y con personal de confianza a cargo de cada área (Cuadro 6). De forma similar se instalaron las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales (Cuadro 7).

Dos son los cambios sustanciales en cuanto a la nueva organización electoral, primero, se incorporó un cuerpo de profesionales a las funciones del órgano regulador, y segundo, se incluyó la participación de ciudadanos en el ámbito local y distrital, ambas son diferencias fundamentales respecto del anterior esquema: en el primer caso la funcionalidad del organismo quedaba en manos de especialistas sin sesgo partidista, y en el segundo caso el nombramientos de ciudadanos para ocupar el cargo de consejeros locales o distritales no solo hacía partícipes y corresponsables a los ciudadanos, también inyectaba transparencia, vigilancia e imparcialidad a la organización de los comicios. Con estas medidas el Gobierno y los partidos perdían injerencia en los comicios, pero ganaban en cambio mayor limpieza y certidumbre. En suma, *profesionalización y ciudadanización* fueron los elementos clave que sembraron un claro y diferenciado referente institucional.

Cuadro 7. Juntas Ejecutivas Locales y Distritales
<ul style="list-style-type: none"> • Vocal Ejecutivo; • Vocal Secretario; • Vocal de Registro Federal de Electores; • Vocal de Organización Electoral; • Vocal de Capacitación Electoral.

2. *Integración de los órganos de representación popular.* En este tema en realidad no hubo avances importantes, basta decir que la reforma sirvió solo para especificar algunos aspectos de las reglas de asignación de las curules en el Congreso:

- a) Se fijó como límite 350 diputados para un mismo partido;

⁵⁸ *Ibid.*, p. 252.

b) Cláusula de gobernabilidad: se adicionó un cambio que afectó la representación plural en la Cámara, al señalar que al partido que obtuviera el mayor número de constancias de mayoría y el 35 por ciento de la votación nacional, le serían otorgados tantos diputados de representación proporcional como requiriera hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara;

c) Lo nuevo fue que se estableció una nueva regla llamada *escala móvil*, con la cual el partido con más triunfos de mayoría, obtendría dos diputados adicionales por cada punto porcentual obtenido entre el 35 y 60 por ciento de la votación nacional. Esto supuso un tremendo retroceso, pues reservaba con exclusividad la mayoría de la cámara al partido oficial, el cual bastaba que obtuviera la mayoría relativa para que ésta se convirtiera en automático en absoluta, omitiendo todo proceso consensual y de negociación que la produjera de manera natural;

d) Finalmente, para reafirmar lo anterior quedó claramente establecido que los demás partidos –ajenos al beneficio de la escala móvil– solo recibirían el mismo porcentaje de curules correspondiente al porcentaje de votos obtenidos, es decir, aquellos que obtuvieran menos del 35% y entre el 60 y 70 por ciento de la votación nacional. De tal forma quedó plasmada una ventaja clara para el partido mayoritario respecto los otros partidos.

Salvo de esto, la integración del Poder Legislativo permaneció conforme la reforma anterior, el umbral seguiría siendo del uno punto cinco por ciento y el Senado se renovarían por mitades cada tres años. Como es de apreciarse, este apartado “constituyó un retroceso con relación a la anterior reforma,”⁵⁹ que benefició al partido mayoritario a expensas de los minoritarios.

3. *Régimen de partidos políticos.* En este rubro vale destacar los cambios favorables que se hicieron a las reglas de acceso y prerrogativas de los partidos, el cambio sustancial fue la reintegración de la figura del registro condicionado, hecho que favoreció la formación y consolidación de nuevos partidos. La reserva principal no obstante fue que prevalecía mucha discrecionalidad para su reconocimiento;

4. *Financiamiento público.* Esta fue el área en donde se registró un mayor avance, al establecerse por primera vez *cuatro rubros de financiamiento público a los partidos:*

⁵⁹ *Ibid.*, p. 257.

a) *Por actividad electoral.* La referencia era la cantidad de votos obtenido en elecciones legislativas;

b) *Por actividades generales.* Lo equivalente al diez por ciento del financiamiento por actividad electoral, se otorgaba de manera igualitaria para todos los partidos;

c) *Por subrogación.* 50 por ciento de lo correspondiente a las dietas de los legisladores de cada partido;

d) *Por actividades específicas.* Reembolso de hasta 50 por ciento de los gastos hechos en rubros concretos tales labor editorial, investigación, etc.

Más allá de las implicaciones o los montos de la asignación de recursos, la contribución fundamental fue que por primera vez quedaba contemplada en la ley una forma clara de distribuir recursos públicos a los partidos; los precedentes asentados serían el motivo de reformas más refinadas.

5. *Acceso de los partidos a tiempos oficiales en radio y televisión.* La reforma reconocía dos aspectos: ampliación de tiempo, y un mecanismo de distribución, considerando la votación conseguida por cada partido. Al igual que otros temas la reforma permitió mayor especificidad y ligeros avances con los cuales se anticipaba la necesidad de nuevas reformas;

6. *Registro Federal de Electores.* Desde entonces la celebración de elecciones cuenta con un instrumento fundamental para la confiabilidad y certeza; el hecho supuso primero, la creación de un Catálogo General de Electores el cual dio paso al Padrón Electoral, que integraba sólo a quienes habiéndose “dado de alta” acudían por su credencial, con ellos se obtenían las listas nominales que recogía los nombres de quienes podrían votar al haber cumplido con sus obligaciones, entonces el derecho ciudadano de elegir requirió como nunca antes de atribuciones corresponsables entre autoridades y ciudadanos, con la participación de ambos era posible salvaguardar el acto de votar con mayores garantías. En cuanto a los partidos, como garantía para la confianza se creó la denominada Comisión Nacional de Vigilancia, que integró a representantes de los partidos en los tres niveles de organización del Instituto: federal, local y distrital. El mecanismo propiciaba mayor confianza en la Institución, por lo que, con medidas como esta “el padrón electoral se revelaría como el instrumento más sofisticado y columna vertebral de la organización electoral;”⁶⁰

⁶⁰ *Ibid.*, p. 262.

7. *Procedimientos y reglas del proceso electoral.* Estas se depuraron de la siguiente forma:

- a) *Se acotó el tiempo de campañas;*
- b) *Reglas más precisas para instalación de casillas,* una casilla por cada 750 electores;
- c) *Creación de casillas especiales,* para facilitar el sufragio a quienes se encontraran fuera de su sección, distrito, entidad o circunscripción el día de los comicios;
- d) *Paridad de los partidos en la designación de representantes;*
- e) *Mecanismo de conteo preliminar de votos,* un mecanismo oficial para disminuir especulaciones y dudas, de acceso a los partidos y jurídicamente sin resultados válidos.

8. *Tribunal Federal Electoral.* Un cambio “sustantivo”:

- a) La naturaleza del órgano pasó de naturaleza administrativa a jurisdiccional, el hecho permitió la fundación de “un verdadero sistema de justicia electoral,”⁶¹ seguía siendo independiente del poder judicial y sin mecanismos de revisión constitucional;
- b) Estructura descentralizada;
- c) Precisión de recursos para impugnación: queja y reclamación (carácter administrativo), apelación y reconsideración (carácter jurisdiccional);
- d) La calificación de las elecciones seguía siendo atribución de los colegios electorales.

Los cambios generados y las consecuencias de estos habían hecho lo propio, el país se encontraba de hecho en medio de un franco proceso de transformación democrática, las consecuencias del momento lo demostraban y motivaban aún cambios más profundos, como prioridad de Estado a favor de su propio funcionamiento. Las circunstancias obligaban a todos los actores a convergir en los temas electorales para favorecer su propia presencia. Con la creación del IFE el Estado mantenía (en los hechos recobraba) la función de organizar las elecciones, pero además iniciaba un nuevo proceso de consolidación institucional en lo relativo a lo que vendría a llamarse profesionalización y democratización de la función electoral, un referente en el tema.

Esta fue una reforma fundamental, claramente producto de la negociación intrincada de un gobierno y su partido, ávidos de mantener para sí los privilegios que otorga la posibilidad de ser mayoría, frente a partidos opositores más afianzados en la arena legislativa que se hacían de los mecanismos legales y de las coyunturas políticas

⁶¹ *Ibid.*, p. 265.

para favorecer su posición, al tiempo que sentaban las bases de la institucionalidad electoral. Si por un lado el partido oficial tuvo que desistir del control de las elecciones, fue a cambio de la garantía de conseguir afianzarse por conductos legales como mayoría en el Congreso. Este episodio de la reforma nos confirma primero: que los cambios alcanzados son producto de los conflictos pasados, segundo, que no existen ni concesiones gratuitas ni reformas conclusivas. La de 1990 nos muestra ese doble atributo, por un lado, trata de dar respuestas a las demandas del momento, y por el otro abrió la puerta para futuras reformas.

1.2.1.4 Reforma política de 1993

Un sistema de partidos confiable se sostiene gracias a un sistema electoral creíble, aquel que ofrece espacios de expresión y desarrollo para la diversidad de posiciones políticas que de manera organizada deciden tomar parte en los asuntos públicos, donde todos cuentan con la posibilidad de aspirar al poder. De esta posibilidad, en buena medida se desprende el desempeño efectivo del gobierno. Esto era claro para el grupo en el poder iniciado el decenio de los noventas, quienes valoraban acertadamente que su legitimidad procedía de la existencia de un sistema electoral competitivo, legal y certero; capaz de contener la confianza de los partidos políticos y de los ciudadanos.

La reforma de 1990 intentó procesar los reclamos de la cuestionada elección presidencial de 1988, gracias a ésta, para 1991 se observaban los resultados de su implementación en tres hechos determinantes: la participación ciudadana era mayor que la registrada en la cuestionada elección anterior,⁶² el PRI mantenía la mayoría calificada sin conflictos poselectorales, y por último el nuevo árbitro de la contienda ofrecía credibilidad y confianza, gracias a que contaba con los instrumentos deseables para procesar las posibles controversias. Aquella ominosa elección de 1988 parecía superada, más bien sería en el ámbito local donde los acontecimientos de inconformidad social motivarían las nuevas exigencias de modificaciones a la legislación electoral.

La reforma política de 1993 no supuso ninguna modificación drástica, de hecho “no altero en lo fundamental el soporte institucional de 1990,”⁶³ su propósito fundamental fue atender dos aspectos particulares que habían quedado vedados de la anterior reforma y que para entonces demostraban urgencia, fue así que los dos temas relevantes que abordó la reforma fueron las fórmulas de integración del Congreso y la reglamentación del control de las finanzas públicas dispuestas para los partidos. Los cambios fundamentales de la reforma constitucional fueron:

⁶² Ésta había aumentado en un 15%, contrario a las expectativas dadas, tomado de Ricardo Becerra; Pedro Salazar; José Woldenberg.

⁶³ *Ibid.*, p. 286.

1. Nueva fórmula de integración del Congreso

Éste seguiría siendo uno de los temas fundamentales y recurrentes de las reformas, en este caso se atendió el persistente reclamo de inyectar pluralidad al Senado, fue así que la representación federal que antes de la reforma contaba con dos Senadores renovados uno cada tres años, pasó a cuatro por cada entidad del país, tres electos por el principio de mayoría y el tercero asignado a la primera minoría. La nueva medida –que claramente seguía beneficiando al partido oficial–, tuvo la bondad de permitir el acceso a un mayor número de senadores de la oposición, si bien de manera minoritaria, por lo menos se garantizaba la presencia de un senador de un partido distinto al mayoritario en cada entidad; la reforma también optó por que el Senado volviera a su anterior forma de elección, permitiendo desde entonces su renovación total cada seis años. La medida en su conjunto sirvió para atemperar un poco la sobrerrepresentación del partido mayoritario.

En cuanto a la Cámara baja el tope máximo de diputados que un partido podía obtener disminuyó de 350 a 300 si se obtenía un porcentaje de la votación igual o menor al 60 por ciento; salvo que un partido obtuviera un porcentaje mayor a este, podía obtener hasta 315 diputados (63 por ciento) de la Cámara, con todo, la medida disminuyó la sobrerrepresentación del partido mayoritario del 70 al 60 por ciento.

2. La eliminación de la autocalificación

Después de haber sido omitida en las anteriores reformas, se “terminó con la calificación política y se pasó a una fórmula de calificación jurisdiccional para las elecciones de los miembros del órgano legislativo,”⁶⁴ aunque el Colegio electoral de la Cámara de Diputados seguiría calificando la elección presidencial. Sin duda esta medida supuso un cambio muy importante y fundamental en la construcción institucional.

3. La regulación del financiamiento a los partidos políticos

A diferencia de las modificaciones anteriores, este rubro se anunció en el texto constitucional pero se desarrolló en las reformas hechas al Código Federal, en el que se abordó un tema fundamental: los partidos políticos serían no solo receptores, también sujetos de obligaciones en el manejo de los recursos asignados y de los obtenidos de forma propia. De tal forma, se especificaron mecanismos de *control de las finanzas partidistas* hasta entonces inexistente en la legislación, que en adelante contemplarían cinco rubros de financiamiento para los partidos: *público, de la militancia, de simpatizantes, autofinanciamiento* y por *rendimientos financieros*, de igual forma se prohibió el financiamiento que

⁶⁴ *Ibid.*, p. 293

proviniera del Estado, gobiernos, entidades públicas, de cultos religiosos, del extranjero o de empresas mercantiles.

El efecto, de estas disposiciones detonó el reclamo de mayores condiciones de equidad, y se trasladó a otros rubros de la competencia, así los temas del financiamiento y la fiscalización cobraron relevancia lo mismo que las exigencias de mayor presencia para los partidos en los medios de comunicación, y la integración del Consejo General del IFE. Tales temas serían abordados en las siguientes reformas. Finalmente, la concreción de la reforma tuvo el inconveniente de no conseguir el consenso de todas las fuerzas políticas, pero al mismo tiempo “sería la última reforma bilateral, impulsada mediante una negociación del PRI y del PAN,”⁶⁵ en adelante las reformas se procesarían con mayor discusión e inclusión.

1.2.1.5 Reforma política de 1994

La ley electoral recién reformada en 1993 pensada para conducir el proceso electoral del año siguiente no habría de llegar a las elecciones antes de ser sometida a nuevas modificaciones, fueron las inesperadas circunstancias de aquel año de 1994 que cambiaron radicalmente el contexto político nacional y obligaron a todas las fuerzas políticas y al gobierno, a conjuntar voluntades de nueva cuenta para contrarrestar la oleada de violencia desatada, que amenazaba con trastocar la construcción electoral afanosamente erigida como la vía de encausar el conflicto. El provisorio temor que había guiado a Reyes Heróles en el inicio de la era de los cambios democratizadores en 1977, se hacía evidente la primera mañana de ese año nuevo de 1994, cuando el país se despertó con la noticia de un levantamiento armado que recurría a la violencia como medio de protesta. El hecho no era menor, ponía en entre dicho la institucionalidad de los órganos del Estado, “la reaparición del *México bronco* estaba poniendo en cuestión toda la obra electoral, pacífica, que trabajosamente se había construido hasta entonces.”⁶⁶

El Ejército Zapatista de Liberación Nacional, una conjunción de grupos de la izquierda radical e indígenas de una de las zonas más pobres del país cuestionaban de esta manera las reformas gracias a la recuperación del PRI en las elecciones de 1991, que le permitió de nuevo formar mayoría en la cámara, el gobierno había emprendido las mayores reformas en distintos ámbitos la vida nacional: en el campo la tenencia de la tierra era otra, descentralización educativa, nuevo estatus a la Iglesia y fundamentalmente, la liberalización de las relaciones comerciales con los vecinos más desarrollados del continente. En suma, esas reformas “desafiaban el pasado y el

⁶⁵ *Ibid.*, p. 310.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 319.

ideario del propio partido gobernante [...] a la sazón estatista, agrarista, corporativo, proteccionista y laico.”⁶⁷

Aquel era de hecho, un momento de profundas transformaciones, la continuidad recurrente en que se había turnado la materia elector nutrió el debate, cabía esperar cambios en los partidos y en las instituciones electorales. El consenso, el acuerdo el pacto, que habían permitido una transformación contundente de la situación del país, entonces se ponían a prueba frente a la situación que se vivía. El conflicto armado retomaba la escena nacional, era la evocación de un pasado que seguía presente, por si fuera poco, otra noticia sacudiría al país: En pleno acto proselitista el candidato del PRI y virtual ganador de la contienda era asesinado.

Ambos hechos sacudieron al país y preocupaban en el ámbito electoral. La violencia, el desenfreno desatado, la represión, la incertidumbre, socavaban la credibilidad, viabilidad y certidumbre de las elecciones, “la resurrección de la *vía armada* obligaba a los partidos y al gobierno a revalidar su propia obra [...] el cuestionamiento político era claro y muy fuerte: la vía electoral debía demostrar su pertinencia.”⁶⁸ Entonces se planteó lo impensable de no haber cambiado el contexto: cambios electorales repentinos y concurrentes con el objeto de otorgar *nuevas garantías* y ampliar el ámbito de libertades, el objetivo planteado era disipar el conflicto, o cuando menos evitar que éste encontrara eco en el ámbito electoral, y garantizar de tal forma, que la sucesión presidencial lograra desarrollarse en un clima de certidumbre y sin sobresaltos. Una nueva reforma electoral se vislumbraba próxima. Las circunstancias estaban dadas, sobraban las justificaciones, por desgracia fue el contexto y no una actuación previsoramente el impulso de la reforma, este es el escenario que vio surgir una de las reformas más *incisivas y abarcadoras* de este periodo de grandes cambios.

Como resultado de estos sucesos la primera plana de la clase política nacional: gobierno, candidatos presidenciales, dirigentes de los partidos políticos, todos juntos, convinieron en la firma de una serie de *acuerdos y compromisos* con el propósito de contribuir al restablecimiento de la paz en el país, pero sobre todo con el objetivo de fortalecer las instituciones electorales, y así ofrecer mejores condiciones para la credibilidad de las elecciones venideras. De tales acuerdos surgieron compromisos y de estos finalmente se desprendió la reforma electoral que, a decir de Córdova Vianello: se trataba de “una reforma de emergencia que permitiera encarar las elecciones en el convulso ambiente que se había generado ese año.”⁶⁹ Así se observaba en el primero de los cinco acuerdos básicos firmados: *...crear las condiciones de confianza y certidumbre en todas las instancias que intervienen en el proceso electoral.*

⁶⁷ *Ibid.*, p. 316.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 321.

⁶⁹ Córdova Lorenzo, *Óp. Cit.*, p. 667.

Fue así que se modificó el artículo 41 de la Constitución para quedar plenamente establecida la autonomía del IFE e independencia frente al gobierno y partidos, al sustituir de manera mayoritaria magistrados por consejeros ciudadanos, hecho que constituyó la mayor significancia, pero no la única, veamos los rubros y los cambios incorporados (Cuadro 8).

1. *Órganos electorales:*

a) Los partidos políticos perdieron su derecho al voto en los órganos colegiados del Instituto, es decir los consejos General, Estatal, Local y Distrital, en adelante solo tendrían derecho a voz;

b) Sustitución de la representación proporcional por igualitaria, es decir, solo un representante por partido;

c) Sustitución de los consejeros magistrados por consejeros ciudadanos.

Las tres medidas en conjunto determinaron un cambio sustancial en el perfil del Instituto al retirar de manos de los partidos la posibilidad de decisión y otorgársela a *ciudadanos reconocidos*, personas que contaban con el aval consensual de los partidos y quienes se encontraban en posición mayoritaria frente a los integrantes de los órganos del Estado (Secretario de Gobernación y los representantes de las cámaras), en total cinco. El hecho ha venido a denominarse *ciudadanización* de los órganos electorales, el cual se consumó con esta reforma. Desde entonces las decisiones corrieron a cargo de personas reconocidas por los partidos, un grupo plural de seis miembros a quienes se les otorgó la toma de decisiones que antes corría a cargo del Ejecutivo. Esta fue la modificación que más incidió en la búsqueda de credibilidad y confianza para la población.

Cuadro 8. Consejo General del IFE 1994	
•	Presidente (Secretario de Gobernación);*
•	Director General;
•	Secretario del Consejo;
•	Un senador de la mayoría;*
•	Un senador de la primera minoría;*
•	Un diputado de la mayoría;*
•	Un diputado de la primera minoría;*
•	Seis consejeros ciudadanos;*
•	Un representante de cada partido político nacional con registro.
	*Con voz y voto

2. *Observadores nacionales.* Se amplió su posibilidad de actuación:

a) Se permitió la observación de todas las fases del proceso electoral, no solo la jornada electoral como estaba permitido hasta entonces, y

b) Podía ser de manera individual o colectiva.

3. *Visitantes extranjeros.* Se permitió la eventual participación de estos a través de invitación del instituto, que si bien no se les reconoció como observadores, en los hechos fungieron como tales;

4. *Topes de campaña.* Esta pasó de ser una atribución de los órganos ejecutivos (de miembros profesionales) a ser una atribución de los órganos colegiados (mayoritariamente de ciudadanos). Como corolario de la reforma

debe reconocerse la actuación del Consejo General cuyo nuevo perfil de sus integrantes, delineó el planteamiento de distintos temas que habrían de determinar las reformas futuras. La nueva integración del IFE modificó la dinámica y los resultados de discusión, en estas nuevas condiciones se habrían de procesar las mediadas fundamentales que desencadenaron lo que hoy hemos llegado a construir en materia electoral. Herramientas tales como el uso de tinta indeleble, acceso de partidos a información de primera mano, auditorías al padrón electoral, boletas foliadas, suspensión de propagan gubernamental en tiempos electorales, son algunos de los temas que se plantearían y finalmente se incorporaron gracias a las nuevas condiciones del IFE concebidas en esta reforma, así pues, autonomía y ciudadanización permitieron el establecimiento no solo de elementos para dotar de mayor credibilidad al Instituto, los nuevos elementos con los que contó el IFE y a su vez los ciudadanos, facilitaron y estimularon el voto, otorgaron mayor legitimidad a los procesos electorales y ofrecieron mejores elementos para la observación de los fenómenos electorales, esto último permitió la posibilidad de mejoras constantes.

Los resultados favorables fueron inmediatos, en aquella elección de 1994 en la cual se contó por vez primera con un padrón electoral altamente confiable, se obtuvieron resultados poco cuestionados, incremento de la participación ciudadana del 50 por ciento en 1988, al 78 por ciento en estas elecciones, afianzamiento de un sistema de tres partidos fuertes, en síntesis, se consolidó un sistema electoral competitivo con instituciones democráticas que claramente daban cuenta del proceso evolutivo y del tránsito registrado. Desde luego ello no equivalía a decir que se tenía ya un proceso enteramente acabado, por el contrario, la nueva integración del órgano electoral, la nueva dinámica de discusión y análisis permitían comprender las sobradas irregularidades que persistían, unas serían tratadas en el pleno, pero otras requerían de intervenciones mayores, este fue el caso del tema del acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación masiva, un tema fundamental que planteaba el problema de la *equidad en la competencia*, la tesis era simple: sin condiciones equitativas en la competencia electoral no existía una verdadera democracia, y es que los datos revelaban lo lejos que aún nos situábamos para encontrarla, un solo partido concentraba mucho más de la mitad del total del dinero gastado en elecciones, el PRI había erogado para esas elecciones de 1994 el 71.4 por ciento,⁷⁰ una diferencia enorme que daba cuenta de la importancia y urgencia del

⁷⁰ Tomado de Ricardo Becerra; Pedro Salazar; José Woldenberg, *Op. Cit.*, p. 350. *Vid* "Dictamen que presenta la comisión de consejeros del IFE sobre los informes de gasto de campaña de los partidos políticos 1994, Instituto Federal Electoral, 7 de abril de 1995."

nuevo tema por discutir, los datos plantearon la agenda política que desembocaría en la siguiente reforma.

1.2.1.6 Reforma política de 1996

A decir del propio presidente Zedillo la reforma que se avecinaba tendría que ser una “reforma electoral definitiva,” desde la toma de posesión de la presidencia él mismo visualizó la necesidad de un cambio, la amplitud de temas y la necesidad del consenso de todas las fuerzas políticas para llevarla a cabo, y garantizar así un clima de certidumbre y confianza; entonces el presidente dibujaba los temas fundamentales a ser reformados: financiamiento a partidos, topes a gastos de campaña, acceso a medios de comunicación y autonomía de la autoridad electoral. Dos serían las materias sustantivas de la reforma: la equidad en la competencia y judicialización de la calificación electoral, que en definitiva determinarían el rumbo de la discusión legislativa durante el sexenio. Fue así que se dio el consenso y que –pese a distintos rompimientos–, finalmente el 14 de noviembre se aprobó “una de las reformas más amplias e incisivas de cuantas ha tenido nuestro país;”⁷¹ los cambios generados creaban una distancia enorme respecto el contexto de 1977, el periodo de cambios se coronaba con uno fundamental que daba respuesta a las siguientes necesidades:

1. *La desconfianza* en el árbitro electoral requería de la aceptación de todos los contendientes a través de garantías de imparcialidad y la reformulación de la intromisión gubernamental. Por ello se concretó la *autonomía total* de los órganos electorales: se retiró la intromisión del Secretario de Gobernación de la presidencia del Consejo General del IFE, se eliminó el voto de los partidos y de los representantes del Poder Legislativo. En cambio se otorgó la capacidad de decisión a ocho consejeros electorales y un presidente, que habrían de contar con el consenso amplio de todos los partidos al ser electos por mayoría calificada de dos terceras partes de la cámara de diputados. En cuanto a los consejos locales y distritales, solo los consejeros electorales tendrían derecho a voto (Cuadro 9).

Estos cambios tenían una doble ventaja, por un lado el Ejecutivo abandonó la dirección del instituto y con ello dejó de incidir en la organización de las elecciones, y por el otro, se exigía un amplio consenso de todas las fuerzas políticas representadas en la Cámara baja para la integración de los nuevos miembros del Instituto.

Cuadro 9. Consejo General del IFE 1996

- Consejero Presidente;*
- Consejeros Electorales (ocho);*
- Secretario Ejecutivo;
- Consejeros del Poder Legislativo, uno por cada grupo parlamentario;
- Un representante de cada partido político nacional con registro.

*Con voz y voto

⁷¹ Ricardo Becerra; Pedro Salazar; José Woldenberg, *Óp. Cit.*, p. 427.

2. *La justicia electoral* carecía de mecanismos apropiados para procesar las inconformidades, garantizar derechos y la legalidad de los procesos electorales en los tres ámbitos de representación, fue así que el Tribunal Electoral:

a) Dejó de ser autónomo, pasó a ser parte del Poder Judicial, volviéndose este en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), lo cual ocasionó que la calificación electoral se volviera un asunto plenamente jurisdiccional;

b) Su composición es la siguiente: una sala superior de carácter permanente integrada por siete magistrados nombrados por el Senado a propuesta de la Suprema Corte, y cinco salas regionales (una por cada circunscripción) instauradas con tres magistrados solo durante los procesos electorales;

c) Atendió no solo la legalidad sino también la constitucionalidad de los actos de las autoridades electorales, se extendió a todos los ámbitos territoriales, con lo cual se procesaron también los conflictos en los Estados, convirtiéndose en la última instancia de litigio en los procesos electorales de los tres niveles de gobierno.

En concreto, se eliminó la autocalificación legislativa y se ofrecieron nuevas vías legales para dirimir los reclamos electorales: ciudadanía y partidos contaron con una instancia especializada en atender la legalidad y constitucionalidad de la materia electoral.

3. *Régimen de partidos políticos:*

a) Se suprimió la figura de registro condicionado;

b) Aumentó el umbral para conseguir el registro de partidos a dos por ciento;

c) Se reintegró la figura de las agrupaciones políticas nacionales.

4. *La inequidad en la competencia:*

a) Incremento del financiamiento público en un 600 por ciento respecto de tres años atrás;

b) Se estableció la preeminencia del financiamiento público sobre el privado;

c) Distribución más equitativa del financiamiento público: 70 por ciento conforme la última votación alcanzada y 30% de forma igualitaria entre todos los partidos;

d) Se definieron límites claros y razonables para gastos y aportaciones, así como mecanismos más estrictos de control y vigilancia.

5. *Representación en el Congreso:*
 - a) Se limitó la sobrerrepresentación, ningún partido podría tener más del 8 por ciento de escaños, salvo su propia votación uninominal;
 - b) Mayor pluralismo al Senado, de los 128 miembros, 32 serían electos bajo el principio de representación proporcional de una sola lista nominal;
 - c) Renovación total de la Cámara de Senadores cada seis años.
6. *Representación del Distrito Federal:*
 - a) Se estableció la elección directa por los ciudadanos del Jefe de Gobierno;
 - b) Se ampliaron facultades de la Asamblea (ahora Legislativa);
 - c) Se estableció la elección directa también de órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales (delegaciones) a partir del año 2000.

Pero la reforma no solo buscó atender problemas bien definidos en puntos antes fuertemente cuestionados, de hecho atendió y “mejoró todos los aspectos que habían formado parte de la discusión electoral en México.”⁷² Con el retiro del gobierno de la organización electoral, con mayores y mejores formas de distribución de recursos, los partidos políticos contaron con más estímulos institucionales en las contiendas electorales, ello devino en dos aspectos fundamentales: mayor confianza en las instituciones y competitividad en las elecciones, con ambos aspectos el país se encontraba de lleno en un ambiente democrático, construido a lo largo de casi dos décadas en las cuales se privilegió el consenso y la apertura. El país entonces distaba mucho de aquel sistema autoritario, la pluralidad había consolidado su presencia en el Estado y un cambio drástico en el sistema de partidos en México, por eso es posible decir que “un largo ciclo se estaba cerrando,”⁷³ la prueba clara y contundente se demostró en los resultados de las elecciones subsecuentes.

Las nuevas condiciones equitativas, los mecanismos de justicia y con un árbitro confiable, la competitividad electoral pronto ofreció resultados, la oposición avanzó sustancialmente en la elecciones de 1997 y desde entonces se implantó un nuevo fenómeno en la Congreso: los gobiernos divididos, era el fin de las mayorías para un solo partido político. Finalmente, gracias a los cambios implementados fundamentalmente en materia electoral, las condiciones estaban dadas para que en las elecciones presidenciales del año 2000 una coalición opositora de dos partidos el PAN y el PVEM, arrebataran el Ejecutivo al partido heredero de la Revolución después de haber estado en el poder por tantos años. Era un acontecimiento trascendental más por el hecho que por las consecuencias, que confirmaba que los cambios políticos son

⁷² *Ibid.*, p. 427.

⁷³ *Ibid.*, p. 455.

posibles sin recurrir a la violencia. La democracia mostraba sus virtudes, en México se transfería el poder a la oposición sin mayores sobresaltos en un clima de tranquilidad, confianza y certidumbre.

Las elecciones subsecuentes remarcaban los signos del nuevo régimen ahora democrático: gobiernos divididos, volatilidad del voto, una pluralización sustantiva, elecciones inciertas y competidas, un sistema de tres partidos consolidado, alternancia en los gobiernos locales y municipales, México mostraba un nuevo rostro con rasgos distintos a los manifestados apenas un par de décadas atrás. La voz y el voto de los ciudadanos habían cobrado importancia, definían elecciones, formaban gobiernos y configuraban la representación política del país.

Sin embargo, la complejidad política también demostraba que no existían reformas definitivas, los propios comicios daban cuenta de ello, paulatinamente iban mostrando omisiones y puntos no atendidos. Si bien la reforma política de 1996 confirmaba la consumación de un proceso, no era el caso para culminación de las normas. Entonces nadie hubiese avizorado que diez años más tarde se suscitaría una crisis ocasionada por la competitividad electoral alcanzada. Si bien el IFE y el nuevo Tribunal estaban dotados para procesar muchas de las inconsistencias o ambigüedades de la ley, la ríspida situación provocada a causa del estrecho margen diferencial de votos,⁷⁴ en las elecciones presidenciales de 2006, evidenciaron con suma notoriedad las inconsistencias, insuficiencia y efectos no deseados que en otro contexto no hubiesen alcanzado la misma relevancia. Los errores y las omisiones legales, así como el conflictivo contexto de la elección de 2006, confirmaron que “las normas deben adecuarse permanentemente frente a los nuevos problemas y silencios de la ley, que son puestos al descubierto por la dinámica propia de la vida política.”⁷⁵ Dicho de otra manera, se confirmó que la reforma es una necesidad constante, sobre todo en periodos de tiempo poco estables, un hecho recurrente que forma parte del propio proceso democrático.

1.2.1.7 Reforma política de 2007⁷⁶

A diez años de la última reforma en materia electoral, la institucionalidad de los órganos electorales del Estado parecían garantizar que los relevos en los cargos de elección popular podía desarrollarse en medio de un clima de certidumbre, confianza y estabilidad, así lo evidenciaban las elecciones de 1997, 2000 y 2003 en las cuales no solo se renovaron cargos, sino también se consolidó una nueva realidad política. En

⁷⁴ Conforme los resultados finales la diferencia entre el candidato del PAN y de la coalición “Por el bien de todos” era apenas de 0.56%

⁷⁵ Córdova Lorenzo, *Óp. Cit.*, p. 675.

⁷⁶ Para el desarrollo de este apartado sobre la reforma de 2007, me respaldo en la cátedra *Derecho Electoral* impartida por el Dr. Lorenzo Córdova Vianello, Facultad de Derecho, UNAM, agosto-diciembre, 2010.

1997 por primera vez se instauró un gobierno dividido, es decir, ningún partido consiguió la mayoría absoluta en la Cámara, y también por primera vez se desarrollaron elecciones para elegir Jefe de Gobierno en la capital del país; en el año 2000 se daba la alternancia en el poder, la Presidencia de la República era ganada por un partido de oposición. Y así, las últimas dos elecciones no hacían sino acentuar esta nueva realidad que se repetía en los distintos órdenes de gobierno. Gobiernos divididos y alternancias partidistas confirmaron una realidad *que había llegado para quedarse*.

La probada efectividad que la institucionalidad electoral había alcanzado para entonces hacía suponer que las elecciones de 2006 podían transcurrir en medio del mismo clima de certidumbre y confianza que ya existía, no obstante, la notable competitividad alcanzada por las dos principales fuerzas políticas, consiguieron que las elecciones marcaran un nuevo rumbo en materia electoral. El estrecho margen de diferencia que separaba a los dos contendientes más votados, apenas de 0.56% de la votación total, denotó circunstancias no previstas que en otro contexto no habrían supuesto mayor relevancia. Una elección en la que las diferencias de votos entre el ganador y su principal contrincante son mínimas, naturalmente provoca que los eventuales errores u omisiones legales adquieran una notoriedad y un carácter determinante que en otro contexto no tendrían.⁷⁷ Es por ello que decir que las postrimerías de las elecciones federales de 2006 fueron el único detonador de la siguiente reforma, omite considerar la amplitud de motivos que le dieron origen, de tal forma, es preciso considerar tres razones fundamentales: problemas legales, desde luego las elecciones de 2006, y el papel que desempeñaron los detentores de medios masivos de comunicación: la radio y la televisión.

En cuanto a los problemas legales encontramos tres vertientes: lagunas, es decir aspectos no previstos por la ley que en las circunstancias tan competidas en que se desarrolló la última contienda evidenciaron la necesidad de ser reguladas, tal es el caso de las precampañas; por otro lado se detectaron insuficiencias legales en diversas cuestiones, por ejemplo el IFE carecía de atribuciones legales que le permitiera obtener información financiera bancaria, ello repercutía en la efectiva fiscalización de los recursos que los partidos políticos obtenía de terceros⁷⁸; finalmente, existían problemas derivados de las mismas normas, es el caso de la forma en cómo se asignaban los recursos a los partidos, pues debido a que la ley solo señalaba que la asignación se realizaría conforme la última votación emitida, al no diferenciar entre procesos electorales concurrentes con la elección presidencial (que resultan en una votación mayor), de procesos electorales no concurrentes, resultaba

⁷⁷ Córdova Lorenzo, *Óp. Cit.*, p. 674.

⁷⁸ Los casos *Pemexgate* y *Amigos de Fox* son elocuentes, nos hablan del desvío de recursos públicos y del posible origen ilícito de recursos para financiar a los partidos durante contiendas electorales respectivamente.

que al tomarse como referencia el cómputo de votos de una elección concurrente, para la asignación de recursos del siguiente proceso no concurrente con la elección sexenal, existía un incremento exponencial en la asignación de recursos. Esta era una consecuencia no prevista que ocasionaban efectos no deseados que habría que evitar.

La segunda gran razón son las elecciones de 2006, que como ya se anticipó resulta ser el motivo fundamental -más no el único- que sentó las condiciones para que se procesara la nueva reforma. El proceso electoral de 2006 es uno de los sucesos más controversiales y por desgracia conflictivo que el país haya vivido a lo largo de este último trecho de su historia reciente, si en 2000 se festejaba la alternancia partidista en la presidencia de la República, algo para muchos inimaginable; en 2006 el país fue testigo de una serie de acontecimientos que fracturaron la confianza y certidumbre de la gente en la política y en la democracia. En palabras de Luis Carlos Ugalde, “El año 2000 es el capítulo dorado en que la boda sale muy bien. El 2006 es la tormenta perfecta en que todo sale muy mal.”⁷⁹ La fortaleza de las instituciones electorales alcanzada hasta el momento era puesta a prueba por el contexto y el modo de proceder de actores, partidos políticos y ciudadanía.

El de 2006 tal vez sea proceso electoral más competido que el país haya tenido, cuyas condiciones de la competencia han sido las mejor equilibradas hasta entonces, ambas condiciones dieron como resultado un margen de diferencia tan estrecho que cualquiera de los dos contendientes pudo haber ganado, tal posibilidad aunado a la forma en cómo se condujo la coalición derrotada, fertilizó el terreno para sembrar la idea del fraude, luego vendría el periodo de impugnaciones (que hasta entonces cobró la relevancia que nunca había tenido) que a fin de cuentas marcaron con una fuerte dosis de polarización la definición de estas elecciones.

Es posible disgregar en por lo menos tres apartados las características de estas elecciones: como ya he referido en primer lugar, el clima polarizado; segundo, la irresponsabilidad de los actores políticos y grupos empresariales; y en tercer lugar, ciertos errores en que incurrió la autoridad electoral. En cuanto a la segunda característica sobresale la promoción de campañas negativas y de desprestigio que en nada proporcionaban a los electores elementos útiles para emitir sus votos, por otro lado tenemos la intervención indebida de actores, en primer lugar y tal vez más grave la del entonces Presidente Vicente Fox, que hizo mella del papel neutral que como Jefe de Estado debía mantener, más allá de la incidencia que pudo haber generado, el hecho es que abonó al descrédito a esas elecciones, igual de desafortunado fue la compra de publicidad del Consejo Coordinador Empresarial y la participación del personaje autonombrado Dr. Simi, que haciendo uso de recursos propios se presentó como candidato independiente, valiéndose de la posibilidad de comprar publicidad en radio y televisión. Finalmente, encontramos errores cometidos por el IFE que

⁷⁹ Luis Carlos Ugalde, entrevistado por Carmen Aristegui, *Transición*, México, Grijalbo, 2010, p. 290.

podemos ubicar en los siguientes rubros: errores de comunicación, de información proporcionada a destiempo, asuntos en los que no contribuyó a dar certeza, el tema del PREP y la falta de autoridad que mantuvo hacia los partidos.

Como tercera razón de la Reforma figura el papel de los medios. Paralelamente al proceso democratizador, la publicidad en los medios masivos de comunicación (radio y televisión fundamentalmente) cobró relevancia antes imprevista. Con la democratización de la política y con la creciente competitividad en las contiendas electorales, la presencia de los partidos políticos se volvió imprescindible en la competencia por el poder. Tal necesidad de los partidos para mantenerse a la vista de los votantes, propició que paulatinamente se destinaran mayores recursos para la compra de tiempo en medios, por supuesto esta necesidad fue bien aprovechada por los concesionarios, dada la condición monopólica de la explotación comercial del espectro radioeléctrico, se favoreció el predominio de los detentores de los medios sobre los detentores de la política.

Aunado a las condiciones de preeminencia y privilegios de los medios, hasta antes de la reforma prevalecía un esquema regulatorio con escasas restricciones, de hecho existía plena libertad para la compra de publicidad en medios, con la sola restricción de los topes de gastos y la ambigua prohibición de la calumnia y la denigración. Estas deficiencias legales junto con los excesivos gastos en medios y la asignación de los tiempos del Estado en horarios inviables que los medios hacían, no hizo sino sujetar el ejercicio de la política al predominio de los medios. A tal grado que motivó a los partidos políticos para consensar una reforma que reafirmara la autoridad del Estado frente a los poderes fácticos. En suma, tenemos:

Razones de la reforma

1. *Problemas Legales*

- a) Lagunas: aspectos no previstos por la ley;
 - i. Precampañas.
- b) Insuficiencias de la ley en diversas cuestiones;
 - i. Facultades de fiscalización del IFE, no existían atributos legales para poder obtener información financiera bancaria.
- c) Problemas derivados de las mismas normas: efectos no queridos, consecuencias no previstas;
 - i. Es el caso de un incremento exponencial en la asignación de recursos a los partidos conforme la última votación emitida, en tal caso la ley no hacía distinción procesos electorales concurrentes y no concurrentes con la elección presidencial.

2. *Elecciones de 2006*

Enorme competitividad, el estrecho margen de diferencia entre el ganador de la contienda y el segundo lugar de apenas 0.56 por ciento de la votación total, propició que cobraran notoriedad, imprevistos que en

otras circunstancias no hubieran adquirido mayor relevancia, mismos que erosionaron la credibilidad de las instituciones electorales, así encontramos:

- a) Polarización en el ambiente político;
- b) Irresponsabilidad de contendientes políticos;
 - i. Campañas negativas y de descalificación que no proporcionaban información útil al elector;
 - ii. Intervención indebida de actores.
 - 1. Es el caso del presidente Fox, grupos empresariales y el “Dr. Simi”.
- c) Errores del IFE;
 - i. De comunicación;
 - ii. Información proporcionada a destiempo;
 - iii. Asuntos en que no contribuyó a dar certeza;
 - iv. PREP;
 - v. Falta de autoridad frente a partidos.

3. *Papel de los medios*

La voracidad con la cual habían actuado los medios masivos de comunicación para favorecerse de la necesidad publicitaria de los partidos políticos, propició que estos reafirmaran su soberanía, gracias a que:

- a) La presencia televisiva de los partidos había cobrado demasiada importancia en la contienda;
- b) La libre compra de publicidad permitía un estado de privilegio a los medios frente a los partidos;
- c) Incremento del gasto electoral en radio y televisión en alrededor del 70 por ciento, consecuentemente, el beneficio económico para los medios era mayor⁸⁰;
- d) El IFE compraba poco tiempo para ser distribuido;
- e) El horario de los tiempos del Estado permanecía en tiempos no variables.

En suma, las razones aludidas motivaron la necesidad de llevar al texto constitucional reformas sustanciales que viraran el cauce de las condiciones en la contienda electoral, cada una de estas tres razones justificaron tres características de la reforma:

- 1. Necesaria frente a los problemas legales que presentaba;

⁸⁰ Se estima que los gastos en publicidad electoral en radio y televisión en 2006 ascendió a 230 millones de dólares.

2. Impostergable dado el conflicto poselectoral de las elecciones presidenciales de 2006;
3. Reivindicatoria del Estado y la política frente a la actuación de los poderes fácticos de los medios masivos de comunicación.

Las modificaciones implementadas fueron:

1. *Condiciones de la competencia*
 - a) Se ratifica la preeminencia del financiamiento público sobre el privado;
 - b) Se mantienen los mismos rubros de financiamiento público y privado pero con una nueva fórmula de asignación para el primero y nuevos límites para el segundo:
 - i. Público: *para actividades ordinarias* permanentes se incluyó una fórmula para evitar un crecimiento exponencial al multiplicar 65 por ciento del salario mínimo vigente en el Distrito Federal, por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral; *para actividades de campaña* se determinó un porcentaje variable según la elección en proceso: 50 por ciento en elecciones presidenciales y 30% en elecciones intermedias, así se evitó la asignación sobrada de recursos; y *para actividades específicas* se estableció un monto predeterminado de tres por ciento;
 - ii. Privado: de militantes, de simpatizantes, autofinanciamiento y rendimientos financieros. Se redujo al 10% el monto total de simpatizantes conforme el tope de gasto de la última campaña presidencial.
2. *Reducción del tiempo de campañas y regulación de precampañas*
 - a) Reducción de campañas:
 - i. Presidenciales de 160 días a 90 días;
 - ii. Intermedias a 60 días.
3. *Nuevo modelo de comunicación política*
 - a) Los partidos políticos tuvieron acceso a tiempo en radio y televisión solo a través de los tiempos del Estado;
 - b) El IFE sería la única autoridad facultada para gestionar los tiempos del Estado para los partidos políticos, también para vigilar y sancionar las transmisiones que transgredan la ley;
 - c) Los 48 minutos diarios a que ascienden los tiempos del Estado se conceden a la política para ser administrados por el IFE desde las precampañas hasta la jornada electoral de la siguiente manera:

- i. De 6:00 a 12:00 horas, tres minutos cada hora; de 12: 00 a 18:00 horas, dos minutos cada hora; y de 18:00 a 24:00 horas tres minutos cada hora;
 - ii. 41 minutos (85 por ciento del tiempo) para los partidos políticos: 30% de manera igualitaria y 70 por ciento de forma proporcional; los siete minutos restantes (15 por ciento del tiempo) se asignan al IFE o eventualmente al TEPJF con miras a la elección;
 - iii. Fuera de las campañas se otorga 12 por ciento (6 minutos aproximadamente por día) de la siguiente forma: 50 por ciento para partidos políticos y 50 por ciento para instancias electorales.
 - iv. Se determinan las siguientes prohibiciones:
 - 1. Al igual que los partidos, los particulares no podrán comprar publicidad a favor o en contra de partidos o candidatos durante las campañas y fuera de estas;
 - 2. Transmisión de mensajes comprados en el extranjero;
 - 3. Expresiones que denigren a instituciones o calumnien a personas;
 - 4. Publicidad gubernamental durante campañas;
 - 5. Publicidad gubernamental personalizada.
4. *Nueva integración y facultades para autoridades electorales*
- a) Se establece nueva duración del encargo para Consejeros del IFE y Magistrados del Tribunal Electoral;
 - b) Se determinan nuevas facultades para vigilar y sancionar conductas ilícitas de actores políticos.

En cuanto a las condiciones de la competencia, se estableció una nueva fórmula para la asignación de recursos, con ello se *racionalizó el gasto público* y se optimizaron los recursos, finalmente se reafirmó la preeminencia del financiamiento público sobre el privado. Con la reducción del tiempo de campañas y la regulación de las precampañas se atendió un tema no considerado y se abonó a una mayor equidad en la competencia. Ahora bien, en cuanto a la regulación implementada para el acceso a tiempo en radio y televisión, tal vez el cambio fundamental haya sido la prohibición para que los partidos y particulares pudieran realizar compras a favor o en contra de partidos, aunado a la exclusividad del IFE para administrar los tiempos del Estado, otorgó a la autoridad electoral los elementos necesarios para controlar ordenadamente y en condiciones equitativas, la promoción partidista en los medios

masivos. Como corolario de determinaron nuevos tiempos para autoridades electorales y facultades la vigilancia y sanción de actos ilícitos.

En términos generales estas fueron las razones, características y nuevos esquemas regulatorios introducidos a nivel constitucional que buscaron mejorar las condiciones de la competencia y con ello dar pie a un nuevo tipo de competencia electoral, o como afirma Lorenzo Córdova otorgar mayor “calidad de la contienda política”. La pretensión de la reforma de 2007 y sus principales aportaciones podemos agruparlas en tres principales direcciones: la regulación entre medios y partidos, nueva asignación y preeminencia del financiamiento público y más importante aún la reivindicación del Estado frente a los poderes facticos. La necesidad de la reforma misma nos da cuenta de la relevancia de los temas que se abordaron y que pusieron al descubierto la importante injerencia que juegan los medios y el dinero en la política, no siempre a favor de procesos democráticos. Hasta aquí el proceso de transformación electoral, que ha venido a redimensionar la condición democrática de nuestro país.

A lo largo de este lento pero contundente periodo de profundos cambios fundamentalmente acaecidos en materia electoral, corroboramos profundas transformaciones en el quehacer político de la nación. De un sistema autoritario organizado por un partido hegemónico, se ha transitado al desarrollo de un sistema con claras manifestaciones democráticas; un salto cualitativo en la vida política del país que ha centrado su efectividad en los derechos adquiridos por los ciudadanos a través del sistema de partidos. “En efecto, ninguna de las reformas electorales que se efectuaron en México significó un cambio que se haya traducido en una ruptura radical con el pasado o bien que constituyera un momento fundacional particular.”⁸¹ La nuestra ha constituido una transición peculiar, gestada en principio desde el gobierno, pero paulatinamente afianzada en la pluralidad de opciones políticas. Esta es “la historia política de México en los últimos años: la lenta y trabajosa expansión de la democracia,”⁸² tiempo suficiente para darnos cuenta que la consolidación de procesos cuestan tanto o más que los cambios mismos, que no existen reformas definitivas, que las modificaciones responden a necesidades contextuales, que la efectividad de las normas requieren desarrollarse en un ámbito de libertades y que “la calidad democrática del ejercicio electoral no se define en función de quien gana o quien pierde, sino en función de su legalidad, su transparencia y equidad.”⁸³

La reforma política de 1977 inauguró un periodo trascendental de cambios y a la vez rompió con un periodo de la historia de México. Desde entonces la posibilidad de la reforma se ha convertido en un aliciente para atender los nuevos fenómenos políticos, surgidos de sociedades cada vez más complejas. En este proceso de

⁸¹ Córdova Lorenzo, *Op. Cit.*, p. 654.

⁸² Ricardo Becerra; Pedro Salazar; José Woldenberg, *Op. Cit.*, p. 487.

⁸³ Alonso Lujambio, *Op. Cit.*, p. 126.

continuas transformaciones sociales, las instituciones políticas requieren ajustarse a las exigencias que el contexto presenta, por ello inestabilidad y cambio son los dos agregados sustanciales con los cuales ha llegado la democracia.

1.3 Recapitulación

Consumada la Revolución armada de principios del siglo XX, y a lo largo de poco más de siete décadas, en México no se hizo sino construir instituciones, formales o no, en buena parte del siglo que nos precede, el ideario político y la conjunción de voluntades se concentraron en la edificación de un México moderno, guiado por los cánones revolucionarios. La expresión culminante de este proceso lo constituyó la consolidación de sistema político autoritario con un partido hegemónico, como lo llamó Sartori, caracterizado por la existencia de un presidente omnipresente, un partido político nacional casi único, el arraigo de una cultura política afianzada en el servilismo, la corrupción y el corporativismo; la inexistencia de reglas imparciales y la falta de una verdadera ciudadanía. Estas condiciones identifican el retrato del México de entonces: una etapa que inicia a finales de la década de los veinte con la creación del Partido Nacional Revolucionario, que luego se formalizó ya entrada la década de los cuarenta, que comenzó a manifestar rasgos de deterioro en los sesentas y que ya era insostenible para finales de los setentas.

En este periodo el sistema electoral se convirtió en la base de la legitimidad y permanencia del autoritarismo, mediante el cual se enquistaron y reprodujeron las prácticas corporativas y clientelares que ofrecieron estabilidad y funcionamiento al régimen. Con el tiempo se originó una cultura política que reprodujo las mismas prácticas en muchos ámbitos de la vida nacional; la discrecionalidad y la sujeción corporativa hicieron mella en el acontecer colectivo, pero el arreglo institucional jugó el papel más importante, reservó prerrogativas en exclusiva para la clase política posrevolucionaria, permitiendo con ello que el sistema funcionara a partir de la exclusión de toda expresión política contraria al orden establecido. Se combatió la oposición y se persiguió la disidencia.

Frente a la hegemonía del Poder Ejecutivo, encontramos un Legislativo expectante, sumiso, carente de fuerzas opositoras que equilibraran el ejercicio del poder; fue así que el Congreso quedó a expensas de las decisiones unipersonales del Presidente en turno, quien en tanto Jefe de Estado, Jefe de Gobierno, comandante en Jefe de las fuerzas armadas, Jefe máximo del Partido casi único, y titular de la administración pública; tenía para sí facultades que lo hacían determinante en las decisiones fundamentales.

En suma, el antiguo régimen es el retrato un presidente que gobierna en solitario, con el apoyo de un partido casi único del cual procedía su fuerza y emergía la clase política a su servicio; con instituciones subordinadas a la oficina presidencial;

mediante reglas imparciales, facultades metaconstitucionales como las denominó Jorge Carpizo; con un Congreso sumiso y servil; teniendo a la corrupción como clave del funcionamiento, y a las prácticas corporativas como vínculos de relación política entre una ciudadanía inexistente y un gobierno autoritario.

Al final de este periodo, los elementos que constituyeron su consolidación fueron los mismos que consumaron su declive, su base de legitimidad sustentada en la celebración de elecciones periódicas no daba cuenta de seguir siendo un medio útil para la contención de los conflictos sociales, había que concebir un arreglo institucional diferente que contuviera la presión acumulada; así inició un periodo de reformas que cambió completamente el acontecer político nacional: la transición a la democracia.

La transición a la democracia en México es ante todo un proceso en que se sentaron las bases de legitimidad necesarias y se constituyó el régimen de un México democrático. Al respecto si bien no hay un consenso definitivo en cuanto el inicio y conclusión, la presente tesis sostiene que entre 1977 y 1997 se desarrolló el proceso de transición que terminó con la experiencia del régimen autoritario del siglo XX y que confluyó en una incipiente democracia, en que se reconocen los derechos políticos de las minorías y donde todas las fuerzas políticas conciben a los procesos comiciales como la única alternativa de acceso al poder. La aprobación de la reforma política de 1977 que reconoció plenamente a los partidos políticos como los agentes de la representación democrática, y facilitó la incorporación de las fuerzas políticas minoritarias a la contienda institucional; señala el inicio de la transición y como fin de este proceso, la conformación del primer gobierno dividido en 1997, cuando por primera vez ningún partido político alcanzó la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

En el ámbito de la teoría política hay expresiones que refieren las condiciones en que se confirma un proceso de transición democrática, para O'Donnell y C. Schmitter "una transición implica movimiento desde algo hacia algo diferente (...) el algo inicial ha sido la dominación autoritaria. El subsiguiente algo diferente puede ser una democracia política."⁸⁴ Justo lo que aconteció en México durante este proceso de continuos cambios. No obstante, a diferencia de las otras experiencias correlativas en el mundo, la mexicana mantiene una peculiaridad que la separa del resto de las otras: el cambio de régimen que se desarrolló en nuestro país no corresponde a un momento fundacional ni un quiebre rotundo marcado por la violencia, en ello no se equipara a otras democratizaciones.

La transición a la democracia en México supone fundamentalmente la reestructuración del régimen electoral a través de seis reformas constitucionales. Fue ahí, en el marco electoral, donde se gestó el cambio político: en los mecanismos de

⁸⁴ O'Donnell Guillermo; Philippe C. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*, Argentina, Edit. Paidós, 1991, p. 105.

acceso a la representación política. En este proceso de reformas asistimos en el ámbito electoral, al reconocimiento pleno de los partidos políticos como *instancias de interés público*, a la adopción de un sistema mixto, con la introducción del sistema de representación proporcional; a la estipulación de reglas accesibles para la inclusión de nuevos partidos; se determinó un número fijo de circunscripciones, y se fijaron límites a las mayorías para un solo partido (cláusula de gobernabilidad). En cuanto a la equidad en la competencia, se reglamentaron prerrogativas para los partidos en las que prevaleció el financiamiento público, topes de gasto de campaña y espacio en medios de comunicación. En el ámbito local se creó la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; Finalmente, para la instauración de un sistema transparente, imparcial, confiable y con legalidad, se creó el Instituto Federal Electoral que contempló el Registro Federal de Electores, así como el Tribunal Federal Electoral, la instancia Judicial para la calificación de los procesos electorales. La transición a la democracia en México supuso la reestructuración del régimen, la inauguración de una nueva relación de poderes. El resultado fue la instauración de una democracia germinal, mediante una serie de instituciones y la reglamentación propicia para la construcción de la vida democrática.

En suma, la transición a la democracia en México fue un proceso desencadenado, paulatino, gradual y consensuado que hizo posible la transformación de un sistema autoritario de partido hegemónico a una incipiente democracia. La mexicana fue una experiencia peculiar puesto que no supuso en modo alguno la apelación a la violencia, ni el desconocimiento de la norma vigente, ni mucho menos la refundación de un nuevo pacto social. El motor de cambio fue la recurrencia constante a las reformas políticas que a la postre lo que hicieron fue modificar el sistema de partidos, así, el proceso de cambios se concretó en el régimen electoral: en los mecanismos de acceso al poder, que hicieron posible el reconocimiento formal de las minorías a la representación política, y mediante la instauración de un nuevo diseño institucional, con la celebración de procesos comiciales más equitativos y confiables.

De tal forma, pasamos en México de un sistema de partido hegemónico a un sistema plural de partidos, de elecciones sin competencia en las cuales los resultados se conocían con antelación y sin sobresaltos, a otras altamente competidas e incluso fuertemente impugnadas. De un Congreso servil a otro conformado por la coexistencia de una pluralidad de partidos; de los gobiernos unificados a los gobiernos divididos; de un Presidente omnipotente a otro acotado. El mundo de la representación cambió contundentemente, la pluralidad se instauró en el Poder Legislativo y desde éste diseminó una oleada de cambios estructurales en las instituciones del Estado y en buena medida, en la cultura política ciudadana. La transición a la democracia es por tanto un proceso claramente determinado y consumado, que ha dado paso a una nueva etapa en la historia política de México, un nuevo periodo que por definición debiéramos llamar democrático, plural y equilibrado.

CAPÍTULO II

EL EQUILIBRIO PLURALISTA EN EL ESTADO Y LA AGENDA DE REFORMA POLÍTICA

2.1 El Equilibrio Pluralista en el Estado

La transición mexicana es un hecho terminado que se confirma y recrea en diversos procesos políticos: en la consolidación de un sistema de partidos competitivo, en la celebración de elecciones indistintamente inciertas y fuertemente impugnadas; en la relevancia en que se ha tornado el papel del Congreso; por la existencia de gobiernos divididos, o con la alternancia partidista en los tres niveles de gobierno. Todos estos hechos dan cuenta de una realidad distinta que se concretó a lo largo de poco más de 20 años, gracias a las reformas electorales que democratizaron el ejercicio de la política, que además asentaron un hecho medular: la preeminencia y consolidación de la pluralidad en el Estado, es decir, la coexistencia de fuerzas políticas, estables y representativas que determinan en buena medida el quehacer gubernamental.

Esta nueva realidad plantea otros problemas, una nueva agenda política: si durante los últimos años los esfuerzos consensuales se centraron –a decir de José Woldenberg– en “los problemas de la expresión, recreación y representación de la pluralidad”; en cambio ahora, dado que se ha concretado un sistema electoral democrático que ha resuelto el problema del autoritarismo mexicano, se requiere encausar los esfuerzos en los nuevos problemas que plantea la vida democrática; en efecto, el arribo de la democracia no significa de ninguna forma haber llegado a un lugar idílico y resuelto, la democracia ha llegado con sus propios problemas: “La naturalización de la coexistencia de la diversidad [...] dificulta la toma de decisiones, la implementación de programas, la puesta en marcha de reformas y la atención a las necesidades y reclamos sociales.”⁸⁵

La expansión de la pluralidad en las Instituciones del Estado ha traído consigo el problema de la gobernabilidad democrática, el planteamiento de cómo hacer posible la formación de mayorías con un Congreso plural, que además permitan asistir las acciones de gobierno. Este es el nuevo desafío: la conciliación de las exigencias de más y mejor democracia, con la necesidad de un Estado eficaz.

Siguiendo a Guillermo O’Donnell y Phillippe C. Schmitter, “Las transiciones están delimitadas, por un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia,”⁸⁶ la

⁸⁵ José Woldenberg, “Atender las nuevas realidades”, *Después de la transición*, México, Ed. Cal y Arena, 2006, pp. 25-26.

⁸⁶ Guillermo O’Donnell; Phillippe C. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*, Argentina, Paidós, 1991, p. 19.

nuestra inicia claramente en 1977 y concluye 20 años más tarde, pues a decir de José Woldenberg “México es un país democrático desde 1997.”⁸⁷ Sin embargo no sólo el hecho de que el partido hegemónico haya perdido la mayoría calificada nos confirma esto, o bien la alternancia en el Ejecutivo; la presente tesis sostiene que son los cambios en la composición del Congreso durante el periodo de reformas, la prueba más contundente del paulatino proceso democratizador que vivió el país. Las cifras así lo confirman.

En 1976 previo al periodo de reformas, el PRI mantenía el 82.3 por ciento de la totalidad de la Cámara de Diputados, mientras que para las elecciones de 1997 perdía la mayoría absoluta habiendo alcanzado para entonces el 47.8 por ciento de las curules, es decir, en 21 años y en un lapso de siete elecciones legislativas el partido hegemónico disminuía su presencia en un 34.5 por ciento, debido fundamentalmente a los cambios emprendidos en la legislación electoral, que habían permitido la inclusión de otros partidos políticos y una nueva correlación de fuerzas; estos hechos cambiaron radicalmente la configuración política del Congreso. Por su parte el caso del PAN que por más décadas se mantuvo en la oposición, ilustra el efecto contrario, pues en el mismo periodo de tiempo avanzó del 8.4 por ciento al 24.2 por ciento su presencia en la Cámara baja. El mismo caso resulta para los otros partidos opositores, así distinguimos que, la disminución paulatina de la presencia del partido otrora hegemónico en la Cámara baja dio pauta al incremento plural y sustancial de los partidos de oposición, antaño relegados del ámbito legislativo, hecho que conllevó al surgimiento de gobiernos divididos. De tal forma se confirma la instauración de un equilibrio pluralista en el Estado.

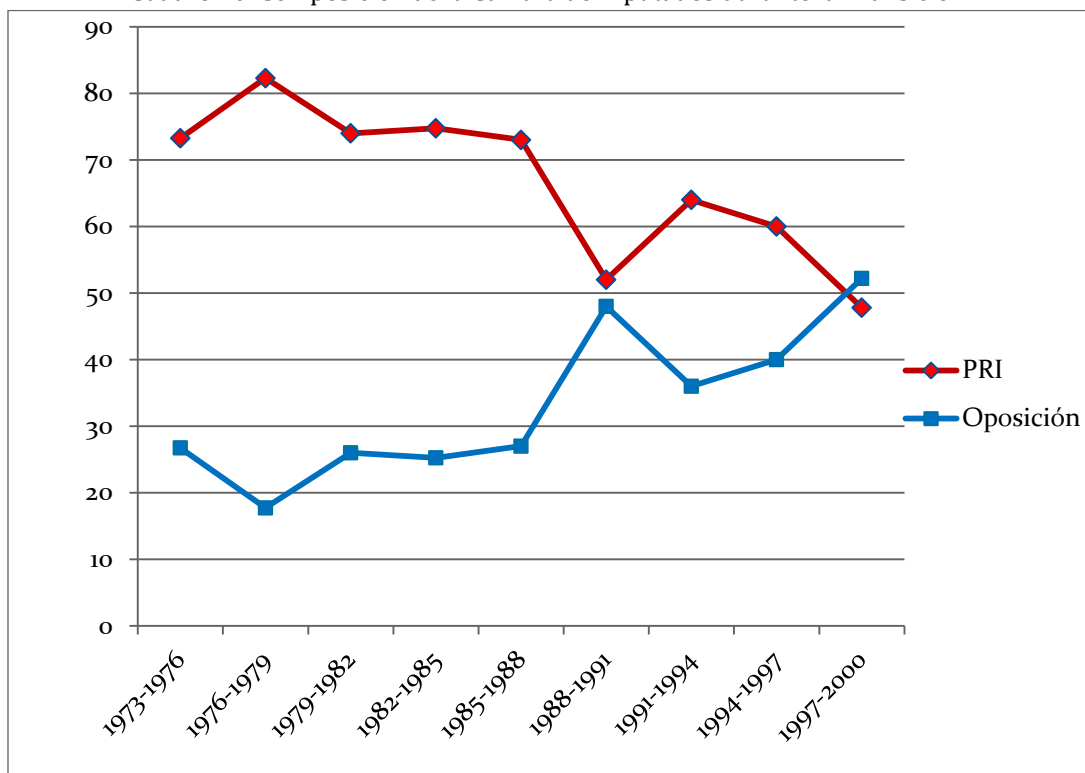
Como se observa en el cuadro 10, se manifestó un contundente descenso de la presencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados que, si bien proviene desde 1964 debido a la reforma electoral que introdujo la figura de diputados de partido, es fundamentalmente a partir de las reformas emprendidas en 1977 cuando se desencadena de manera contundente, por un lado el descenso paulatino de la presencia del partido hegemónico en el Congreso, al tiempo que se observa el surgimiento y consolidación de los partidos de oposición. Durante el periodo señalado observamos tres momentos clave: primero, las elecciones de 1979, inmediatas al inicio del periodo de las reformas; posteriormente las elecciones de 1988 cuando se pierde la mayoría calificada para un solo partido⁸⁸; y finalmente, el desenlace de un periodo y el inicio de otro en 1997, cuando el partido hegemónico pierde la mayoría absoluta y se consolida la presencia plural de los dos principales partidos de oposición, el Partido Acción Nacional (PAN) y el recién surgido partido de escisiones del otrora partido hegemónico y conflagración de grupos incluidos de izquierda

⁸⁷ José Woldenberg, entrevistado por Carmen Aristegui, *Transición*, México, Grijalbo, 2010, p. 302.

⁸⁸ Entonces ningún partido alcanzó el 66% de los escaños necesarios para reformar la Constitución por un solo partido. *Vid* Alonso Lujambio, *op. cit.*, p. 39.

Partido de la Revolución Democrática (PRD). Entonces se dieron de manera inédita dos fenómenos con los cuales se inauguró el Estado plural: la necesidad de requerir más de dos partidos para resolver cualquier tarea legislativa, y el surgimiento de gobiernos divididos; desde entonces tal es la nueva realidad en el Poder Legislativo que resulta ser la prueba más contundente de la transición democrática mexicana y del equilibrio pluralista alcanzado en el Estado. Así también los cambios en la composición de la Cámara evidencian que dicho órgano institucional “ha funcionado como motor de la transformación democrática del país,”⁸⁹ y que han sido las sucesivas reformas la materia para que el pluralismo político se consolidara en el ámbito representativo.

Cuadro 10. Composición de la Cámara de Diputados durante la Transición



Fuente: El autor, con base en Becerra Ricardo; Salazar Pedro; Woldenberg José, *La mecánica del cambio político en México*, México, Ediciones Cal y Arena, 2005.

Como consecuencia del proceso democratizador mexicano, actualmente se tienen el arduo dilema de requerir la forja de mayorías legislativas que no se dan de manera natural para procesar las decisiones parlamentarias. La novedad es haber desterrado la anterior práctica *posrevolucionaria* de decisión monopartidista, el reto en cambio es hacer gobernable un Estado plural. Al respecto se sostiene una premisa: “el sistema y las formulas electorales determinan la configuración plural del Congreso y por tanto

⁸⁹ Alonso Lujambio, *Ibid.*, p. 77.

son también la posibilidad de formar mayorías.”⁹⁰ En esta afirmación subyace el aporte de Sartori, quien plantea que son los sistemas electorales son variable independiente, es decir, la influencia de estos es un hecho comprobable, en efecto, “cuando se establecen los sistemas electorales se convierten en factores causales que producen, a su vez, consecuencias de la consecuencia.”⁹¹ En México, de no haber sido por los sucesivos cambios que permitieron la inclusión de nuevas fuerzas a la contienda electoral, la realidad hubiese sido otra. Para Alonso Lujambio, el cambio de las reglas electorales incidió para la obtención de los resultados alcanzados: “si el sistema electoral hubiera sido *todo* el tiempo estrictamente mayoritario y no mixto, los cambios institucionales aquí subrayados se hubieran presentado con un retraso de diez años.”⁹²

Si en 1988 el sistema electoral hubiera tenido sólo los 300 distritos en que se divide el país, es decir, si el sistema electoral hubiera sido estrictamente mayoritario, el PRI (con los 234 distritos que ganó en 1988) habría conservado 78% de los escaños. Es decir, habría seguido contando con la mayoría calificada de la Cámara de Diputados incluso hasta 1997, año en el cual (con los 165 distritos que entonces ganó) habría conservado 55% de los escaños: apenas en 1997 habría perdido la mayoría calificada (66%) conservando todavía la mayoría absoluta.⁹³

En efecto, las reformas en el sistema electoral han sido la clave en este periodo para la concreción de los cambios, como sabemos, los resultados fueron otros: “a partir de 1988 ningún partido cuenta con la mayoría calificada y a partir de 1997 ningún partido cuenta con la mayoría absoluta.”⁹⁴ Desde entonces las tendencias se han mantenido, después de las elecciones de 1997 ningún partido ha obtenido la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, de hecho, en las últimas elecciones se ha consolidado un equilibrio entre los tres partidos con mayor influencia, así obtenemos en términos de Sartori un sistema multipartidista moderado con tres partidos principales y otros más de menor influencia (Cuadro 11).

⁹⁰ Vid Ma. Amparo Casar “Reformas en el aire”, [en línea], *Nexos*, núm. 384, México, diciembre, 2009, Dirección de URL: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=56105> [Consulta: 20 de marzo de 2010].

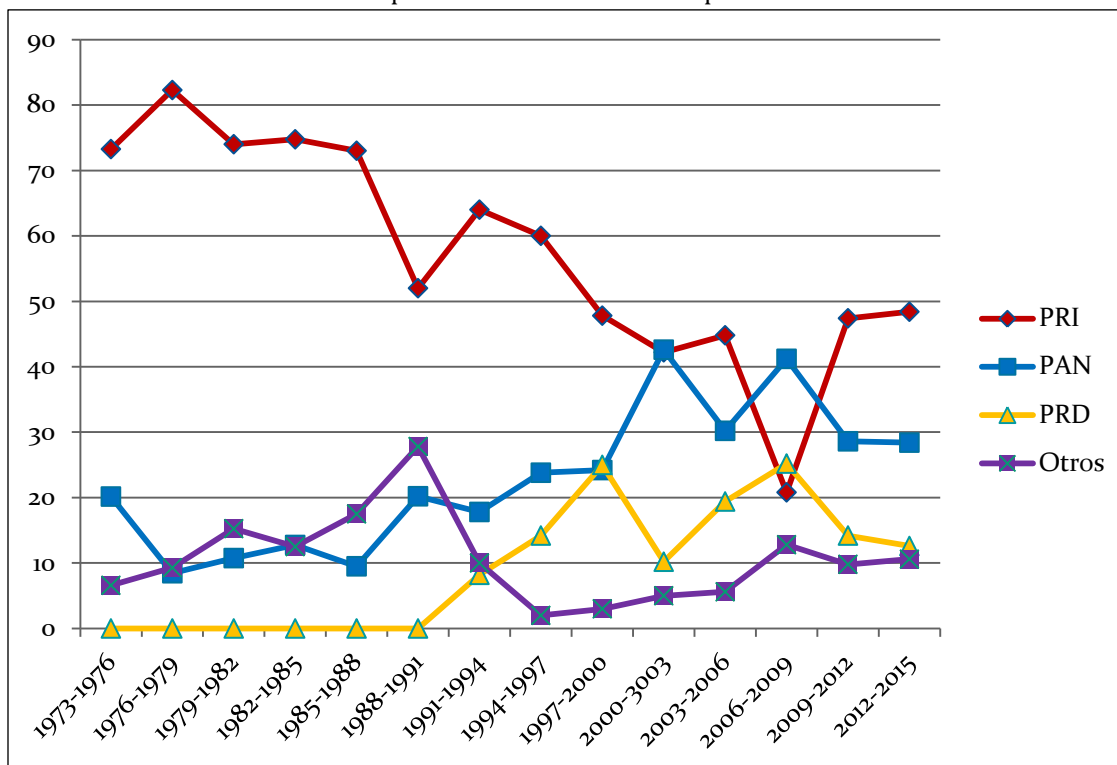
⁹¹ Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 2010, cuarta reimpresión p. 39.

⁹² Alonso Lujambio, *op. cit.*, p. 39.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ *Ibid.*

Cuadro 11. Composición de la Cámara de Diputados 1973-2015



Fuente: El autor, con base en Becerra Ricardo; Salazar Pedro; Woldenberg José, *La mecánica del cambio político en México*, México, Ediciones Cal y Arena, 2005 e IFE.*
 Otros refieren la suma de los partidos PARM, PPS, PST FCRN, PDM, PCM, PSUM, PRT, PMT, PMS, PT, PVEM, Convergencia y Nueva Alianza que se presentaron a elecciones federales de manera indistinta.

Ahora bien, confirmada la influencia directa que ejerce la legislación electoral en la composición de los órganos del Estado, la discusión actual en torno a nuevas reformas nos conlleva a poner en primer plano de análisis los temas que en distintas materias han planteado las principales fuerzas políticas, y las propuestas finalmente aprobadas, a diferencia de anteriores reformas que a diferencia de otras, atendió la funcionalidad del Estado con una composición plural, la importancia de los temas que se señalan descansa en la importancia que se le otorga a la necesidad de formar mayorías legislativas, dado que “las modalidades de elección de los legisladores y no su número absoluto determinan la posibilidad de construir mayorías,”⁹⁵ ello atrae predominantemente el interés de nuestros representantes públicos, de tal forma, conviene explorar las propuestas de reforma que se plantearon, pues de estos podemos esperar posibles soluciones para el tema que nos ocupa.

⁹⁵ José Córdova, “Para gobernar México”, [en línea], *Nexos*, núm. 384, México, diciembre 2009, Dirección de URL: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=56106> [Consulta: 25 de marzo de 2010].

2.2 La Agenda de Reforma Política

En este apartado se abordarán las iniciativas de reforma en materia política que presentaron las principales fuerzas; la primera de estas corresponde a la propuesta que el titular del Poder Ejecutivo turnó al Senado el 15 de diciembre de 2009, la segunda corresponde a la presentada por la coalición de los partidos de izquierda conformados por el PDR, PT y Movimiento Ciudadano (entonces Convergencia); le sigue la que presentaron los Senadores del Grupo parlamentario del PRI, y finalmente, la que presentaron los diputados del grupo parlamentario del mismo partido. Para la revisión de cada una de estas se ha seguido el mismo formato: primero se abunda en el diagnóstico que cada partido o coalición presentó, luego se abordan las propuestas específicas y finalmente se hace una evaluación de cada iniciativa.

2.2.1 La Propuesta presidencial

En diciembre de 2009, el Presidente Felipe Calderón se dirigía a los medios de comunicación para anunciar la presentación de la propuesta de Reforma Política del Poder Ejecutivo, iniciativa que había referido el 2 de septiembre anterior cuando anticipó su intención de plantear cambios para reformar al sistema político. En su discurso afirmaba: “las reformas de los últimos 15 años sí han permitido una mejor relación entre los actores políticos, es cierto, para vivir y para actuar en democracia, pero no se han traducido en condiciones que garanticen gobiernos más eficaces.”⁹⁶ Entonces planteó nueve puntos para modificar distintas normas en materia electoral, participación ciudadana, régimen de partidos y equilibrio de poderes, ese mismo día, el 15 de diciembre envió al Senado su propuesta, hecho con el cual reavivaba la discusión legislativa en torno a la Reforma Política, tema prácticamente proscrito de la agenda legislativa desde la reforma del año 2007.

2.2.1.1 Diagnóstico

Del diagnóstico que el Ejecutivo hace del contexto actual, se consideran tres elementos, primero, se reconocen las *notables transformaciones sociales y políticas* que el país ha experimentado en las últimas décadas, teniendo como motor de cambio “*los procesos de flexibilización, transición y consolidación democrática*”, establecidos a partir de los sesentas cuando se inauguró el periodo de reformas en materia electoral con el reconocimiento constitucional de los partidos políticos y las diputaciones plurinominales, cuyo proceso a los largo de estos años culminó con “la instalación de

⁹⁶ Discurso pronunciado por el Presidente Felipe Calderón con motivo de la presentación de su iniciativa de Reforma política, [en línea], diciembre 2009, Dirección de URL: <http://www.presidencia.gob.mx/2009/12/el-presidente-felipe-calderon-en-la-presentacion-de-la-iniciativa-de-la-reforma-politica/>.

la pluralidad y la competencia plena entre las distintas fuerzas políticas del país, como un rasgo característico de nuestra nueva realidad.”⁹⁷ Más adelante señala: “hay ahora un diálogo constante entre los poderes del Estado, que se contrapesan y obligan cotidianamente a una genuina colaboración.”⁹⁸ De tal forma, el Ejecutivo sentencia: “México dejó atrás el sistema de partido dominante, para desarrollar una democracia plural.”⁹⁹

No obstante, el reconocimiento de que hoy México es una democracia plural es visto con descontento, para el Ejecutivo existe la percepción de que la democratización del país no corresponde con las expectativas creadas en torno de ella.

Hoy contamos con un sistema de partidos plural y competitivo, (dice el documento) con instituciones electorales confiables, con una sociedad atenta y demandante de resultados a sus gobiernos. Resulta preciso reconocer, sin embargo, que todos estos cambios no se han traducido en una mayor capacidad de los gobiernos para atender y resolver con eficacia los problemas y necesidades de la ciudadanía.¹⁰⁰

Como se observa, la pluralidad política que habita en el Estado se le equipara como sinónimo de conflicto y parálisis en la toma de decisiones, para ello se juzga pertinente:

1. Fortalecer las instituciones de gobierno existentes, en el marco del sistema presidencial sin renunciar a éste; se oferta robustecer las capacidades de los tres poderes del Estado (aunque en los hechos sobre todo se favorece al poder presidencial), así como *dar un nuevo equilibrio a la relación entre poderes*;

2. Mejorar *los puentes de entendimientos* entre las fuerzas políticas para garantizar un mejor desempeño del gobierno, en una palabra, se busca “institucionalizar la eficiencia en la toma plural de decisiones”¹⁰¹;

3. Finalmente, la iniciativa presidencial evalúa la pertinencia de empoderar al ciudadano, es decir, *fortalecer el vínculo entre la ciudadanía y el sistema político*, a través propuestas que ofrezcan incentivos de participación a la gente, bajo la consideración dicha de que los ciudadanos están insatisfechos con la política y con la democracia. En palabras del mandatario “hay que pasar del sufragio efectivo a la

⁹⁷ Poder Ejecutivo Federal, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, [en línea], *Gaceta del Senado*, primer periodo ordinario, núm. 71, México, Senado de la República LXI legislatura, 15 de diciembre de 2009, Dirección de URL: <http://www.senado.gob.mx/> [consulta: 20 de mayo de 2010].

⁹⁸ *Ibid.*, p. 1.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 2.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 2.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 3.

democracia efectiva.”¹⁰² Así, el eje rector de la propuesta presidencial es la promoción de la democracia directa.

Con estas cuatro premisas fundamentales: la necesidad de ofrecer mejores instrumentos entre poderes; el supuesto de que la existencia de pluralidad de fuerzas políticas en el Estado es la nueva disyuntiva que requiere ser atendida; la insatisfacción con la democracia, el gobierno y la política; y consecuentemente la necesidad de incluir la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones gubernamentales, todo ello en el marco del sistema presidencial; el presidente reavivó la discusión en torno a la necesidad de reformar el diseño del Estado, para ello planteó nueve puntos para mejorar el arreglo institucional actual.

2.2.1.2 Nueve puntos para mejorar nuestro arreglo institucional actual¹⁰³

- 1. Permitir la elección consecutiva de legisladores federales y eliminar la prohibición para legisladores locales, miembros del ayuntamiento y jefes delegacionales, imponiendo un límite máximo de doce años consecutivos en el ejercicio del cargo;*
- 2. Reducir el número de integrantes de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, modificando los principios para la integración de esta última;*
- 3. Adoptar, para la elección del Presidente de la República, el principio de mayoría absoluta, recurriendo a una segunda votación, cuando ningún candidato obtenga la mayoría necesaria para ser electo en la primera votación;*
- 4. Incrementar el porcentaje mínimo de votación para que un partido político nacional conserve su registro, a cuatro por ciento de la votación nacional total emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias;*
- 5. Incorporar la figura de las candidaturas independientes, permitiendo su postulación para todos los cargos de elección popular;*
- 6. Incorporar la figura de iniciativa ciudadana, para permitir la presentación de propuestas de ley generadas en el seno de la sociedad civil;*
- 7. Otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atribución para presentar iniciativas de ley, en el ámbito de su competencia;*
- 8. Facultar al Presidente de la República para presentar, en cada primer periodo ordinario de sesiones del Congreso, un mínimo determinado de iniciativas que deberán dictaminarse y votarse por medio de un trámite*

¹⁰² Discurso pronunciado por el Presidente Felipe Calderón con motivo de la presentación de su iniciativa de Reforma política, *op. cit.*, p. 1.

¹⁰³ Estas son tomadas de manera íntegra del texto presidencial.

legislativo preferente. Asimismo, establecer el referéndum como requisito para la entrada en vigor de las iniciativas de reforma constitucional de trámite preferente sobre las que el Congreso no se pronuncie;

9. *Establecer de forma expresa en la Constitución la facultad del Ejecutivo Federal 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 en el Congreso.*

A continuación tres rubros en que se pueden conjuntar las propuestas:

2.2.1.2.1 Propuestas para fortalecer el equilibrio de poderes

2.2.1.2.1.1 Facultad de Iniciativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

La propuesta consiste en dotar a la Suprema Corte de la facultad de iniciativa sólo en el ámbito de su competencia, es decir, en lo que respecta a su *funcionamiento y atribuciones*, con ello se busca que la Corte incida de manera directa en la legislación de sus propias mejoras. Dicha iniciativa es motivada por el Ejecutivo, argumentando que en 29 entidades del país se cuenta con el derecho de iniciativa para el Poder Judicial local, el mismo caso se señala para un número considerable de países latinoamericanos.

2.2.1.2.1.2 Iniciativa preferente del Presidente y referéndum para reformas constitucionales

Tal como hoy se permite, el Presidente de la República tiene la facultad de presentar al Congreso iniciativas de leyes o decretos, no obstante, al no existir normatividad alguna que señale un trato particular para las iniciativas presidenciales, existe incertidumbre sobre la resolución de las iniciativas del Ejecutivo, las cuales pueden quedar sin efecto, este hecho se agrava en el actual contexto en el que prevalece la ausencia de mayorías partidistas, lo cual dificulta la colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo para la obtención de acuerdos, hecho que redundando en la falta de apoyo legislativo para la agenda gubernamental y la toma de decisiones.

Ante esta valoración que el Presidente hace, se propone facultar al poder Ejecutivo de presentar dos iniciativas de forma preferencial al inicio de cada primer periodo ordinario de sesiones, las cuales deberán de ser dictaminadas y votadas por la cámara que corresponda antes de finalizar el periodo en que fueron presentadas. Desde luego la propuesta no incide en el sentido de su aprobación, tan solo pretende obligar su discusión legislativa. Con ello se busca generar un mayor diálogo entre poderes, que el Ejecutivo defina prioridades y que el Legislativo resuelva en el mismo periodo las iniciativas presentadas.

Con esta propuesta el Presidente concibe la posibilidad de una agenda común entre ambos poderes del Estado, cuyas iniciativas, en torno a los temas y prioridades de carácter nacional, generen iniciativas que se discutan y aprueben en un tiempo acotado. Por otro lado, previendo el caso en que el Congreso no dictamine y vote una iniciativa, se establece el procedimiento de *afirmativa ficta*, mediante el cual tal iniciativa se considerará aprobada en los términos en que la haya presentado el Ejecutivo, sin que se requiera la intervención de la Cámara revisora. De este procedimiento quedarían exceptuadas las iniciativas de reforma constitucional, para cuyo caso se propone, sean aprobadas mediante un *referéndum*. Éste busca resolver *ex ante* el conflicto entre poderes, o bien cuando se presenten litigios impostergables en el congreso, liberando de tal modo a los ejecutores de la política nacional (Legisladores y Presidente) de negociaciones intrincadas, y poniendo en manos de los ciudadanos dirimir el conflicto.

2.2.1.2.1.3 *Veto parcial de leyes y del presupuesto de Egresos de la Federación*

En este punto el Ejecutivo busca dar certeza, claridad y especificidad al tema de la aprobación de las leyes cuyo acto se consuma con la publicación de las mismas, toda vez que ha sido aprobada por ambas cámaras. Para tal caso se plantean dos instrumentos: *el veto parcial para el ejecutivo y la reconducción presupuestal*. En cuanto al primero, actualmente el Ejecutivo carece en los hechos de la atribución de publicar parcialmente las leyes o decretos aprobados por el Poder Legislativo. El Presidente no cuenta con el llamado veto parcial, pues se encuentra impedido para publicar partes de una ley de la que no haya hecho observaciones, en otras palabras, cuando el presidente realiza observaciones a la propuesta legislativa, esta tiene que ser reenviada en su totalidad a una segunda revisión general por el Legislativo. Para evitar desechar las partes consensadas, la iniciativa busca otorgar al Ejecutivo la facultad de publicar parcialmente una ley en los casos en los que no haya realizado observaciones.

Este acto cobra relevancia con leyes impostergables, tal es el caso del Proyecto de Egresos y la Ley de Ingresos, en ambos casos existe la incertidumbre de no contar con leyes vigentes cuando no se alcanza un consenso generalizado entre los poderes Ejecutivo y Legislativo para ser aprobados. La iniciativa sugiere que el Presidente pueda vetar parcial o totalmente las leyes enviadas por el Congreso, con este instrumento se busca dar certeza a un tema omiso en nuestra reglamentación y establecer garantías para contar siempre con leyes aplicables.

Por otro lado, la propuesta considera aquellos casos en los que el Ejecutivo se pronuncie por un veto total y la Cámara no apruebe en tiempo una nueva ley, en consecuencia se propone el segundo instrumento: la llamada *reconducción presupuestal* que ofrece una alternativa para la ley de ingresos, supone mantener vigente la ley aprobada en el periodo anterior, en tanto el Congreso dispone de veinte

días hábiles para *superar el veto del Ejecutivo*; de no ser así, la vigencia de dicha ley se prorrogaría por el resto del ejercicio en curso.

Tales instrumentos buscan, primero, esclarecer y precisar omisiones reglamentarias; segundo, favorecer al Ejecutivo con la posibilidad de veto parcial frente a un Congreso plural; tercero, otorgar certezas para la actividad recaudatoria del Estado, así como para la ejecución del gasto público al contar con mecanismos que de manera automática permitan contar con leyes presupuestarias vigentes, cuando el consenso necesario para su aprobación no se consiga. Nótese además que dichas medidas denotan la preocupación latente de superar con mecanismos automáticos la ausencia de negociaciones cuando la complejidad del pluralismo afianzado en el Congreso no lo permita.

2.2.1.2.2 Propuestas relativas al sistema electoral

2.2.1.2.2.1 *Conformación de las cámaras del Congreso de la Unión*

La Presidencia de la República evalúa pertinente modificar la forma en que los partidos políticos acceden a los órganos representativos del Estado, propone modificar la conformación de las Cámaras del Congreso. Para la conformación de las cámaras se busca modificar los principios por los cuales se integran; como ya se ha referido en el primer capítulo, la historia electoral reciente nos refiere la evolución constante a favor del reconocimiento de fuerzas políticas antes relegadas del espectro representativo del Estado, no obstante, garantizar la gobernabilidad del Congreso (el hoy asiento de la pluralidad), fue la preocupación que en todo momento acompaña esta discusión legislativa. Actualmente, el titular del Ejecutivo retoma este planteamiento para justificar; primero, que la necesidad de incluir a nuevas fuerzas políticas es hoy una preocupación superada, por el contrario, la preocupación consiste en cómo dar *cauce institucional* a las problemáticas vigentes, surgidas con la pluralidad del Congreso.

Ante ello se evalúa pertinente *disminuir el tamaño de las cámaras de diputados y senadores conservando el componente de proporcionalidad en la primera y modificando los principios de integración en la segunda*¹⁰⁴. Dos son los propósitos que motivan esta iniciativa, primero, se arguye que un Congreso más reducido facilitaría los procesos decisorios, es decir, *las negociaciones y la concreción de acuerdos*; segundo, la propuesta se sustenta en los datos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008, cuyos resultados arrojan que cuatro de cada cinco mexicanos apoyarían este cambio, por lo que se admite el caso como *una preocupación y demanda ciudadana* susceptible de ser atendida. Así, la cámara de Diputados pasaría de 300 a 240 diputados electos por el principio de mayoría relativa y de 200 a 160 por

¹⁰⁴ Decreto, *op. cit.*, p. 11.

el principio de representación proporcional; la iniciativa considera mantener la misma proporción entre ambos principios. Para la asignación de escaños por el segundo principio, se considera aumentar el umbral al cuatro por ciento, consecuentemente se requeriría una nueva división distrital uninominal para ajustar la división actual de 300 a 240 distritos.

En cuanto al Senado se considera primero, eliminar los 32 Senadores electos por el principio de representación proporcional, y segundo, se plantea una nueva forma de selección de candidatos que consiste en otorgar al ciudadano la libertad de escoger entre una lista de tres candidatos por cada partido, es decir, pasar de la votación con lista cerrada y bloqueada a lista abierta. Con este cambio, cada partido político registraría una lista con tres fórmulas por cada circunscripción, de estos candidatos, considerando la votación efectiva, se asignaría un escaño por cada 25 por ciento más un voto, al candidato de cada partido que haya obtenido el mayor número de votos. Para el caso de los candidatos independientes, estos serían registrados en una fórmula contenida dentro de su lista. En una segunda etapa serían asignados los escaños que resultasen vacantes considerando el mayor número de votos para cada partido, menos los utilizados en la primera etapa. Con tales cambios el Senado reduciría su integración a 96 miembros (tres por cada entidad); con ello se retribuiría a la Cámara alta su sentido original de representación federal. Por otro lado, se argumenta otorgar mayor libertad decisoria al electorado al permitirle elegir no solo entre una lista de partidos sino a su vez de candidatos. Con todo esto el Ejecutivo estima que se obtendrá un equilibrio más adecuado entre pluralidad y eficacia, entre representación y gobernabilidad.

2.2.1.2.2 Segunda vuelta en la elección presidencial

El Ejecutivo advierte la necesidad de buscar mayor legitimidad en las elecciones presidenciales, el argumento está motivado (como en prácticamente todas las otras iniciativas) por la pluralidad de alternativas políticas que el electorado tiene para elegir, -siguiendo el argumento presidencial- ello ocasiona una dispersión de los votos, por lo que la titularidad del Ejecutivo se consigue con una escasa mayoría, ello se traduce en una legitimidad deficiente que lo acompaña durante su gestión. Para el Presidente de la República, el principio electoral de mayoría relativa mediante el cual se elige actualmente al titular del Ejecutivo, resulta efectivo cuando sólo se decide entre dos alternativas políticas. Siendo el nuestro un sistema plural en el que existen distintas alternativas, no ofrece la formación de mayorías que acompañen la gestión presidencial, máxime por el incremento de la competitividad que hace inciertas las elecciones y que ocasiona (como de hecho ocurre desde las elecciones de 1997) la existencia de gobiernos divididos. En concreto, el presidente advierte que el actual principio de mayoría relativa para la elección presidencial no se ajusta ya a las

condiciones actuales, por considerar que proporciona poca legitimidad al ganador, falta de representatividad para los ciudadanos, y falta de cooperación entre poderes.

Frente a tal situación propone el mecanismo de segunda vuelta electoral para la elección presidencial, es decir, pasar del principio de mayoría relativa al principio de mayoría absoluta. Este mecanismo tendría efectos en aquellas contiendas en que ningún candidato obtuviera más del 50 por ciento de los votos, en tales casos los dos candidatos más votados pasarían a la siguiente ronda electoral, que sería concurrente con la elección de legisladores federales. Esta intención motiva las siguientes eventualidades:

1. Si el Presidente resultase electo en la primera ronda, los electores podrían decidir si le otorgan o no un respaldo mayoritario en el Congreso;
2. En caso de no alcanzarse el consenso deseado en una primera ronda, los electores que votaron por un partido descartado, eventualmente podrían reconsiderar su voto por uno de los dos finalistas;
3. Los electores podrían aprovechar la información previa para decidir su siguiente voto, bien para optar entre unificar su apoyo a un mismo partido o bien para dividirlo.

Los efectos de la iniciativa buscan la forja de mayorías legislativas y la formación de gobiernos unificados, además se concibe:

1. Mayor legitimidad de los funcionarios electos;
2. Mayor respaldo de los electores;
3. Agrupación de los partidos políticos minoritarios en torno a las opciones políticas más votadas;
4. Incentivos para coaliciones de partidos;
5. Consecuentemente la integración de proyectos y plataformas en agendas comunes de gobierno;
6. Disminución del carácter proporcional en el Congreso;
7. Gobiernos unificados, quizás, para el partido más votado.

En suma, el presidente busca incentivar la apremiante necesidad de mayor cooperación entre el Presidente y el Congreso. Una alternativa no considerada en la propuesta presidencial es la posibilidad de que la concurrencia de ambas elecciones (Jefe del Ejecutivo y Legisladores) se realizara en la primera ronda y no en la segunda como en realidad se propone, con ello, a diferencia de la propuesta presentada, en caso de no resultar electo el presidente en la primera ronda, sería la composición del Congreso electo y no los resultados de los dos candidatos más votados, la materia sustantiva a considerar por los electores para la elección del presidente. Si bien en los hechos cabría esperar los mismos efectos (mayor legitimidad, respaldo, integración de partidos y de proyectos, formación de coaliciones, mayorías absoluta, etc.) a diferencia de la propuesta presidencial, el punto de referencia para la forja de mayorías, sería la

forma en cómo se haya integrado el Congreso y no qué partido consiguió más respaldo para ganar la presidencia.

Por otro lado, al quedar previamente asignados los espacios para cada partido en el Congreso se evitaría que los partidos minoritario al coaligarse en torno a las dos opciones más votadas para la elección presidencial, perdieran su presencia obtenida, ello permitiría mantener un rostro fiel de la pluralidad representada, no obstante, se mantuvieran coaligados en torno al Poder Ejecutivo, lo cual evitaría a la postre su desaparición o disminución en elecciones no concurrentes con la elección presidencial, sin que se trastocara con ello la intención inicial de formar mayorías más amplias y coaliciones estables.

2.2.1.2.2.3 Porcentaje mínimo de votación para mantener el registro como partido político

El Ejecutivo considera apropiado elevar el umbral de dos a cuatro puntos porcentuales para que un partido político mantenga su registro, bajo tres consideraciones: primero, aduce que por lo menos existen diez iniciativas similares previamente presentadas por diversos legisladores; segundo, incorpora un estudio comparativo de Daniel Zovatto que muestra a México como uno de los países con menores exigencias para que un partido político conserve su registro; finalmente, advierte que el proceso democratizador en México ha permitido la consolidación del sistema de partidos lo cual hace permisible e *imperativo* hacer más restrictiva la norma en este aspecto para incentivar a los partidos políticos a la amplitud de su capacidad representativa y cohesiva.

2.2.1.2.3 Propuestas relativas al régimen democrático

2.2.1.2.3.1 Mecanismos de democracia representativa

2.2.1.2.3.1.1 Elección consecutiva de legisladores federales y autoridades municipales

Consiste en permitir la reelección inmediata de legisladores y autoridades municipales. En el primer caso la justificación se basa en el supuesto de que la reelección inmediata de legisladores favorecerá la profesionalización y especialización de los mismos, a su vez permitirá contar con legisladores mejor calificados con mayor experiencia. En consecuencia, cabría esperar un desempeño más satisfactorio en el quehacer legislativo. En el segundo caso, la reelección inmediata de funcionarios municipales y delegacionales, busca favorecer la calidad de la gestión y rendición de cuentas. Para el primer objetivo los gobernantes en turno (de contar con la anuencia ciudadana para un segundo periodo), obtendrían mayor tiempo para una mejor planeación, ejecución y confirmación de proyectos y obras de infraestructura. Por otro

lado, la propuesta busca favorecer la rendición de cuentas y estrechar los vínculos entre ciudadanía y gobierno, dado que la posibilidad de una reelección inmediata exigiría a los gobernantes no solo la búsqueda de buenos resultados, sino también el beneplácito del electorado, al saberse evaluados de manera permanente, los gobernantes buscarán la calificación de los electores para una segunda elección.

En ambos supuestos se busca promover la evaluación continua de los representantes populares, ofreciendo herramientas a los ciudadanos, y al mismo tiempo un estímulo mayor a los servidores públicos que pretendan una permanencia más prolongada en el cargo. La justificación es compartida y propia de nuestros tiempos, dado que la prohibición de la reelección inmediata fue pensada en el contexto de partido hegemónico de los años treinta; entonces, puesto que el partido único copaba prácticamente todos los cargos públicos, era necesario limitar la permanencia de los actores un solo periodo para garantizar la renovación continua. Hoy que se cuenta con un sistema afianzado en la pluralidad de fuerzas políticas en el Estado, resulta innecesaria tal prohibición, por ello se evalúa pertinente recobrar la posibilidad de la reelección inmediata, tal cual se consideró en el constituyente de 1917.

2.2.1.2.4 Mecanismos de democracia directa

2.2.1.2.4.1 Candidaturas independientes

La iniciativa presidencial persigue ampliar las modalidades de acceso al poder público, busca ofrecer canales distintos a los partidos políticos para la forja de la representación política. Considerando que existe *la necesidad de crear nuevas vías de participación política para la ciudadanía*, destaca que la mayoría de los países del mundo contemplan las candidaturas independientes. En nuestro país la postulación de candidatos a cargos de elección popular es una prerrogativa otorgada en exclusiva a los partidos políticos, ello es evaluado como una limitante para el derecho a ser votado, por lo que se propone *admitir el registro de candidatos a todos los cargos de elección popular sin la obligación de que un partido político los postule*, para ello se demanda el respaldo de al menos uno por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, según corresponda a la demarcación que se postule. De tal forma el Ejecutivo busca reforzar el derecho fundamental de todos los ciudadanos de ser votados.

La iniciativa plantea una alternativa distinta a los partidos políticos para la organización, participación y postulación de los ciudadanos a los cargos de representación política; con tal propósito se disemina el derecho exclusivo de los partidos políticos. Finalmente, deja para la legislación secundaria la regulación relativa al financiamiento, prerrogativas y garantías que deberán especificarse de darse el caso.

2.2.1.2.4.2 *Iniciativa ciudadana*

Para el Ejecutivo la democratización del sistema político no ha permitido hasta el momento la consolidación de una representatividad capaz de procesar eficazmente las preocupaciones ciudadanas en la toma de decisiones. Por tanto, se propone como alternativa, introducir con el calificativo de complementarios, mecanismos de democracia directa a nuestra actual democracia representativa. Valorada como *forma de expresión directa del interés de la ciudadanía en los asuntos públicos*, la figura de iniciativa ciudadana busca insertar las exigencias ciudadanas en la agenda legislativa del Congreso federal. Con ello se dice obtener una representación efectiva y un nuevo canal de comunicación para aproximar la ciudadanía con la política. Para que los ciudadanos organizados y demandantes puedan ejercer el derecho de iniciar leyes, se requerirá de por lo menos el respaldo de *una décima de punto porcentual del padrón electoral nacional*.

2.2.1.3 **Evaluación**

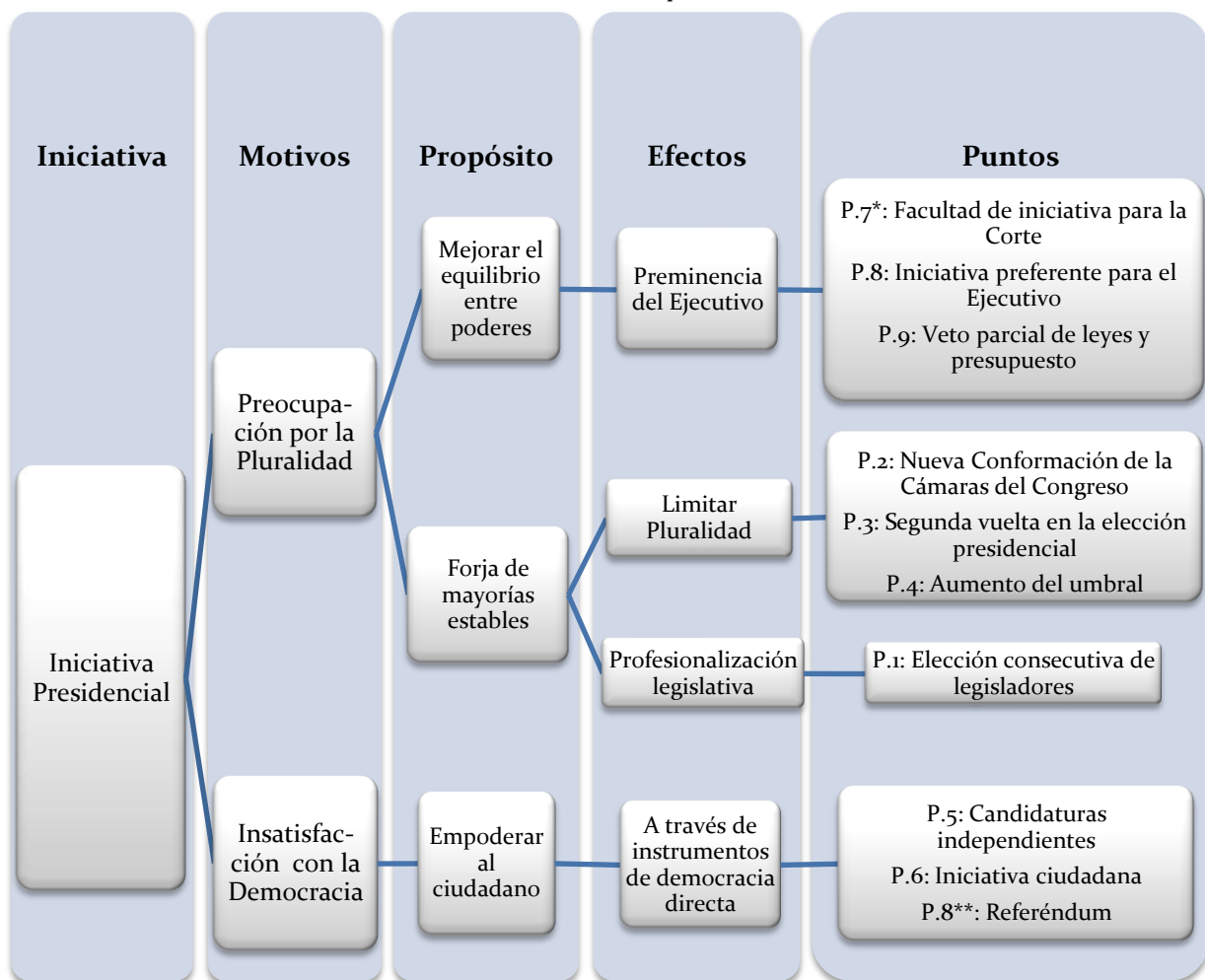
En la iniciativa presidencial que busca reformar al régimen político subyacen dos motivos fundamentales, por un lado, la preocupación de que la conformación plural del Estado genera incertidumbre, debilidad, desconfianza e ineficacia; por el otro lado, el diagnóstico presidencial expone que la democratización del sistema político no se ha traducido en instituciones democráticas funcionales, ni en una representación política capaz recoger y procesar eficazmente los intereses ciudadanos, por ello se justifica la insatisfacción de los ciudadanos con las instituciones políticas y en general con los procesos democráticos. Todo esto redundando en la necesidad de perseguir nuevas alternativas a favor de contrarrestar la escasa aceptación ciudadana, con nuevos canales de comunicación, organización y participación política distintos a los considerados actualmente por el sistema de partidos, consolidado a lo largo de las últimas décadas. Si bien de manera particular cada una de las nueve propuestas busca objetivos específicos, en su conjunto la estructura de las mismas visualiza un nuevo panorama electoral y un nuevo rostro en la conformación de los órganos representativos del Estado:

Preocupado por contrarrestar los signos de una democracia disfuncional cuyo dilema gira en torno a la composición plural de los órganos representativos del Estado, y la insatisfacción ciudadana por los precarios resultados de su clase política, el Presidente de la República pretende con sus nueve puntos de reforma al régimen político:

Introducir nuevos instrumentos que generen alternativas institucionales para estrechar los vínculos entre los poderes del Estado (Cuadro 12). En este punto es clara la intención de fortalecer al Poder Ejecutivo con instrumentos que le ofrezcan la preeminencia sobre el Legislativo. Esto es claro al observar las propuestas de

iniciativa preferente que ofrece al Ejecutivo dirigir la agenda legislativa; el *veto parcial* le ofrece al presidente un margen de negociación mayor para imponer su proyecto hacendario, al tiempo que acota la intromisión de los legisladores para el planteamiento de propuestas propias. Los instrumentos destacados buscan facilitar al Ejecutivo la conducción de la relación entre poderes con instrumentos que le permitan un control mayor sobre la contraparte en áreas fundamentales de trabajo legislativo conjunto.

Cuadro 12. Estructura de la Propuesta Presidencial



Fuente: Elaboración propia con base en la Propuesta de Reforma política del Ejecutivo.

*La facultad de iniciativa para la Corte si bien no coincide con el efecto de favorecer al Ejecutivo, en cambio si corresponde al propósito de mejorar el equilibrio entre poderes.

**Tanto la Iniciativa preferente como el Referéndum son dos iniciativas contenidas en el punto ocho.

La iniciativa promueve la forja de mayorías legislativas para el partido que consiga la titularidad del Ejecutivo o bien para el partido más votado, ello se busca de dos maneras: limitando la pluralidad, y mediante la profesionalización de los legisladores. En el primer caso, se da por sentado que la reducción del Congreso vendría acompañada de mayor eficiencia, por eso se busca la *reducción de la Cámara de*

Diputados y la eliminación del principio de proporcionalidad para el Senado. Lo primero resulta irrelevante, los argumentos están expuestos en los estudios legislativos, cuyas conclusiones señalan que es en las comisiones y no en el pleno donde se desarrolla el trabajo sustancial; reducir el tamaño de la Cámara baja en los términos planteados ni mejoraría el desempeño de los legisladores ni tampoco supondría un ahorro sustantivo en los gastos del Congreso. En el caso del Senado la eliminación de la proporcionalidad partidista si bien fortalece su lógica federal, también mitiga un componente básico del proceso democratizador de las últimas décadas que no necesariamente redundaría en mejoras al Congreso. No será mitigando la pluralidad partidista como se conseguirán mejores resultados. Con la *segunda vuelta legislativa*, dado que se busca hacer coincidir ésta con la elección de los cargos legislativos federales, el voto del electorado se orientaría hacia las dos opciones mayoritarias que pasaron a la segunda ronda, de tal forma se obtendría una Cámara conformada primordialmente por dos grandes bloques parlamentarios. Aunado a ello, el *incremento del umbral* orillaría a los partidos minoritarios a eventuales alianzas con los partidos grandes a fin de evitar ser relegados de la arena política, en este punto el Presidente muestra su inclinación por un Congreso más homogéneo, como una solución a las relaciones conflictivas que el pluralismo supone.

En el segundo caso se busca la profesionalización legislativa con la *elección consecutiva de legisladores federales y autoridades municipales*, iniciativa que ofrece incentivos favorables. Los incentivos que le acompañan nutrirían al sistema electoral de nuevos bríos, de ella cabe esperar un mejor desempeño de los funcionarios, continuidad en los proyectos, eficacia, transparencia y rendición de cuentas, pero sobre todo algo que persigue el Presidente: una mayor estrechez entre ciudadanos y representantes públicos.

Como su propio promotor lo expresa, el motor de la presente reforma es el propósito de *empoderar al ciudadano*, poniéndolo en el centro de la discusión política y de la agenda gubernamental. Y si el resultado buscado es la inclusión ciudadana, la justificación es *la insatisfacción con la democracia*, al reconocer sin objeciones que la transición democrática no es sino el periplo hacia el estado de la insatisfacción colectiva, para ello se ofertan tres instrumentos de democracia directa: *Candidaturas independientes, Iniciativa ciudadana y Referéndum*, una triada que busca aminorar el descontento creciente de una ciudadanía demandante.

En síntesis, la propuesta del Ejecutivo federal se inclina por virar el rumbo, de una democracia plural, hacia la forja de mayorías. También busca satisfacer los reclamos de una retórica que confronta falazmente la representación con la participación; y las obligaciones gubernamentales con las demandas ciudadanas, haciendo validos tales reclamos y ofertando mecanismos de democracia directa, pone en manos de los ciudadanos la posibilidad de intervenir directamente en los procesos legislativos y gubernamentales.

2.2.2 La propuesta de izquierda

Inmediatamente después, cada una de las fuerzas políticas con asiento en el Congreso contestaron a la iniciativa presidencial con propuestas propias, la primera en presentarse fue la del llamado Diálogo para la Reconstrucción de México (DIA) integrada por los legisladores de los grupos parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática (PRD), del Partido del Trabajo (PT) y de Movimiento Ciudadano (entonces Convergencia) de ambas cámaras del Congreso el 18 de Febrero de 2010.

2.2.2.1 Diagnóstico

Para quienes conforman el DIA la democratización del Estado mexicano no es un hecho consumado que se reproduzca en todos los ámbitos de la vida pública, para ellos *la transición política en México sigue siendo un proceso inacabado y vulnerable*, que no se ha traducido en *una verdadera transformación del Estado, en un nuevo orden institucional* que se vea reflejado en el ámbito de las relaciones políticas y sociales; más aún, se aduce que el proceso transitorio se ha estancado e incluso *descarrilado*. Se habla de este como *un proceso que combina evolución e involución política* durante el cual “si bien el poder se ha pluralizado, no se ha democratizado a cabalidad.”¹⁰⁵

Puesto que la democratización del país no solo no se ha concluido, sino que de hecho ha perdido el rumbo, los legisladores de la izquierda mexicana plantean -en sus palabras- *tomar otra vez el timón de la democratización del país*, fijando como punto de referencia el Congreso de la Unión, la institución del Estado mexicano que ha sido el enclave de las mayores transformaciones en el último trecho del siglo pasado, y en donde, como lo he expuesto, se ha expresado un equilibrio pluralista que recrea los contrastes de la clase política. No sin menoscabo, se demanda por parte de los legisladores del DIA, mayores espacios de participación, mecanismos de evaluación y control a favor del Poder Legislativo.

Son dos los ejes propuestos para esta aducida redemocratización del país: mecanismos de democracia directa y fortalecimiento del Poder Legislativo, con ello se buscan dos efectos: espacios institucionales para los ciudadanos y una relación de poderes más equilibrada. Como veremos más adelante, se trata de una propuesta en respuesta a la iniciativa presidencial, que contrasta en muchos sentidos salvo en una coincidencia: la introducción de mecanismos de democracia directa, salvo esto, lo que

¹⁰⁵ “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que presentan legisladores y legisladoras de los grupos parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo y de Convergencia de ambas Cámaras el Congreso de la Unión”, [en línea], *Gaceta del Senado*, segundo periodo ordinario, núm. 85, México, Senado de la República LXI legislatura, 18 de febrero de 2010, Dirección de URL: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=2193&lg=61>, [Consulta: 5 de junio 2011].

hay es una posición inversa respecto de la propuesta presidencial. Para el presidente, la democratización del país es un hecho acabado que ha conllevado a una contundente transformación de las instituciones del Estado, por el contrario, para los grupos de izquierda, la democratización no se ha agotado y requiere acentuarse; así, para el primero el equilibrio pluralista se asume como sinónimo de conflicto; mientras que para los segundos es el agregado favorable que surgió con la democratización del país.

Cuadro 13. Diferencias entre las propuestas Presidencial y de Izquierda

Propuesta	Presidencial (PAN)	DIA (PRD, PT y Convergencia)	
Sistema de Partidos	Sistema pluripartidista	Sistema pluripartidista	Se busca:
Sistema electoral	Mixto (con preponderancia del sistema mayoritario)	Representación Proporcional puro	
Equilibrio de Poderes	Fortalecer al Poder Ejecutivo	Fortalecer al Poder Legislativo	
Centralismo político	Favorecer toma de decisiones	Descentralización del poder	
Régimen político	Sistema Presidencial	Sistema Presidencial	A favor de:
Régimen democrático	Democracia directa	Democracia directa	
Tratamiento del Pluralismo	Reducción de la pluralidad	Privilegiar la pluralidad	
Instrumentos	De control político	Apertura, diálogo y negociación política	
Formación de mayorías	Mayorías estables	Derechos de las minorías	

Fuente: Elaboración propia con base en ambas propuesta de Reforma política.

Al contemplar las propuestas de cada iniciativa se observan dos visiones coincidentes en el tema de la participación ciudadana, pero opuestas en la forma en que deciden explicar y abordar el tema de la pluralidad política, en el primer caso se pugna por un mayor fortalecimiento de la institucionalidad presidencial, mientras la iniciativa de los partidos de izquierda busca la preponderancia del Poder Legislativo. De tal forma, encontramos dos argumentos disímiles en torno al nuevo agregado del sistema: el equilibrio pluralista (Cuadro 13). También se expone una realidad contraria respecto de la producción legislativa: para el Ejecutivo existe una parálisis legislativa ocasionada por la pluralidad, en cambio la coalición de los partidos de izquierda refuta esto al señalar que:

Del total de ciento ochenta y nueve decretos que han modificado diversos artículos de la Constitución mexicana desde 1917, setenta y dos de ellos se han producido a partir de 1998 a la fecha, periodo en el que ya ninguna fuerza ha tenido la mayoría calificada en el Congreso para reformar por si solo la carta magna.¹⁰⁶

¹⁰⁶ *Ibid.*

Considerando la referencia de los legisladores de izquierda, se intenta demostrar que el Congreso ha mantenido un mayor desempeño al aprobar más iniciativas en los últimos 12 años¹⁰⁷ respecto de los 80 años previos, es decir, antes de la existencia de gobiernos divididos. De ahí se sigue que en promedio el número de iniciativas aprobadas durante la etapa de partido hegemónico fue de 2.36 por año, en contraste de las seis iniciativas por año que se aprueban desde que se equilibró la pluralidad en el Congreso. Como se observa, nos encontramos frente a dos iniciativas con diagnósticos distintos, que por ende promueven alternativas opuestas respecto de cómo se debe abordar el fenómeno de la pluralidad.

2.2.2.2 Las propuestas¹⁰⁸

Democracia representativa:

Candidatos independientes.

Democracia participativa:

Plebiscito y referéndum;

Iniciativa ciudadana;

Revocación de mandato.

Reforma al Poder Legislativo:

Formación de las Cámaras;

Aprobación bicameral de los tratados internacionales;

Aprobación del Plan Nacional de Desarrollo;

Aprobación del Presupuesto y reconducción;

Auditoría Superior de la Federación;

Fuero constitucional y procedimiento de declaración de procedencia;

Juicio político;

Facultades al Congreso y las Cámaras en materia de investigación.

Equilibrio de poderes:

Ratificación de gabinete;

Iniciativa parlamentaria preferente;

Autonomía del Ministerio Público;

Estado Laico;

Consejo social y económico de Estado.

¹⁰⁷ Tomo como referencia el año 2010, momento en que la iniciativa fue presentada.

¹⁰⁸ Las propuestas son presentadas en principio, conforme la iniciativa de los legisladores de los partidos de izquierda, posteriormente han sido reagrupadas en una nueva propuesta.

2.2.2.2.1 Régimen democrático

La inclusión de figuras de democracia directa busca acotar la distancia y tensión entre la sociedad y el gobierno, así como fomentar una ciudadanía más interesada en el quehacer gubernamental y legislativo; “se busca, pues, colocar a la opinión pública como base política para promover una mayor gobernabilidad del Estado,”¹⁰⁹ bajo la premisa de que esta permitirá canalizar el descontento de la ciudadanía con la política. Como se observa en el cuadro 14 específicamente se propone:

2.2.2.2.1.1 *Candidatos independientes*

Se propone esta figura para las elecciones de Presidente de la República y Legisladores Federales, con la finalidad de otorgar a los ciudadanos otra vía de acceso a los asuntos públicos distinta a los partidos políticos, para quienes no se conciben representados, además de revalorar el derecho a “votar y ser votado”. Para ello se prevé el otorgamiento de fianza a ser reintegrada.

2.2.2.2.1.2 *Plebiscito y referéndum*

Por la vía del referéndum se busca ratificar reformas constitucionales y derogación de leyes, se requerirá que lo solicite el dos por ciento de ciudadanos inscritos en la lista nominal dentro de los siguientes treinta días. El plebiscito tendrá aplicación frente a las acciones de gobierno tales como políticas u obras públicas, se requerirá que la solicitud este respaldada por el uno por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal. Para ambos casos se prevé la intervención de la autoridad federal electoral.

2.2.2.2.1.3 *Iniciativa ciudadana*

Busca que los ciudadanos delinear la legislación de asuntos de su interés, para ello se requerirá el respaldo del cero punto uno por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. Tales iniciativas tendrían carácter preferente.

2.2.2.2.1.4 *Revocación de mandato*

Se valora como instrumento democrático, mecanismo de control ciudadano y salida para crisis políticas. Para su aplicación no se precisa un número determinado de ciudadanos, en cambio se dice que podrá operar antes de la mitad del mandato y después de la tercera parte de éste. Tendrá aplicación para los todos titulares de los tres órdenes de gobierno.

¹⁰⁹ “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que presentan legisladores y legisladoras de los grupos parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo y de Convergencia de ambas Cámaras el Congreso de la Unión”, *Op. cit.*, p. 8.

Cuadro 14. Mecanismo de democracia directa

Mecanismos de DD	Objetivos	Aplica para:	Requisitos
Referéndum	-Acotar la distancia y tensión entre la sociedad y el gobierno. -Fomentar una ciudadanía más interesada en el quehacer gubernamental y legislativo. -Canalizar el descontento de la ciudadanía con la política. -Que los ciudadanos delinee en la legislación de asuntos de su interés. -Mayor gobernabilidad.	Ratificar reformas constitucionales y derogación de leyes	2% de la lista nominal dentro de los siguientes treinta días
Plebiscito		Acciones de gobierno tales como políticas u obras públicas	1% de la lista nominal
Iniciativa Ciudadana		Iniciativas de leyes y decretos ante el Congreso	0.1 % de la lista nominal
Revocación de mandato		Presidente, Gobernadores, Jefe de Gobierno, Presidentes municipales y Jefes delegacionales	No se precisa un número de ciudadanos Podrá operar antes de la mitad del mandato y después de la tercera parte de éste.

Fuente: Elaboración propia con base en la Iniciativa de reforma del DIA.

2.2.2.2.2 Sistema electoral

2.2.2.2.2.1 *Conformación de las Cámaras*

La propuesta considera la adopción de un sistema de representación proporcional pura para la elección de ambas cámaras del Congreso. Se modificaría la integración de ambos órganos colegiados: en el Senado se elegirían 96 senadores, dos en cada entidad federativa de manera directa, concebida cada una como circunscripción plurinominal, y 32 restantes serían asignados a partir de una lista nacional. Para la Cámara de Diputados 400 escaños serían distribuidos en las 32 circunscripciones plurinominales mediante la fórmula de cociente natural y resto mayor; en una segunda ronda serían repartidos los 100 escaños restantes de una sola lista nacional de fórmulas que presente cada partido político, utilizando los votos remanentes de la primera ronda.

2.2.2.2.3 Relación de poderes

2.2.2.2.3.1 Mecanismos de control parlamentario

2.2.2.2.3.1.1 *Auditoría Superior de la Federación*

Se busca reforzar las funciones del Órgano con el objeto de garantizar el desempeño deseado en cuanto al gasto gubernamental, para ello se plantea dotarle de capacidad persecutoria e investigación a favor de un mejor manejo de la hacienda pública, de independencia técnica y política al proponer que sea dirigido por un consejo de cinco miembros electos por la Cámara de Diputados, de los cuales uno sea nombrado presidente; y eliminar las restricciones que imponen los principios de

posterioridad y anualidad en la fiscalización. No obstante, en cuanto la independencia de la que se habla, el consejo tendría que acatar los decretos de los diputados. Para la persecución de los delitos relacionados con el manejo de los recursos, ante la ausencia de una policía especializada, se obligaría al Procurador General de la República ofrecer auxilio. Finalmente, se propone que este mismo modelo sea reproducido en el ámbito local en las entidades de la Federación.

2.2.2.2.3.1.2 Juicio político

Se concibe como un mecanismo de sanción para los funcionarios que incurren en faltas, al tiempo que ofrece una forma de controlar el poder para quienes desempeñan un cargo público por designación o elección popular. En la actualidad, el juicio político concibe ineficaz por no cumplir con tales objetivos y por presentar problemas jurídicos y políticos, por ello se plantea la reelaboración del procedimiento con las siguientes modificaciones:

1. De ser una potestad ciudadana pase a ser una función parlamentaria;
2. Establecimiento de juicio político a manera de censura para los funcionarios ratificados;
3. Establecer un procedimiento *ágil y sumarísimo* que se agote en máximo 30 días hábiles;
4. Procedimiento bicameral (como hasta ahora existe), la Cámara de Diputados se erige como jurado de acusación y el Senado como jurado de sentencia.

Con ello se busca optimizar el control del poder que el Legislativo detenta sobre el Ejecutivo.

2.2.2.2.3.1.3 Facultades al Congreso y las Cámaras en materia de Investigación

Se busca fortalecer al Poder Legislativo a través de sus propias facultades, mediante los mecanismos de control político, para ello se pretende incidir en las funciones de investigación de las comisiones de ambas cámaras. De las deficiencias detectadas se señala un alto número de miembros para su creación, sobre todo en el caso del Senado y la ausencia de instrumentos técnicos para las investigaciones. Para mejorar el desempeño se propone:

1. Disminuir el número requerido de miembros en el Senado para la creación de una comisión, así en ambas cámaras se requeriría solo una cuarta parte de sus miembros;
2. Requerir el auxilio de la Auditoría Superior de la Federación para el desarrollo de sus investigaciones;
3. Facultad de poder citar a cualquier persona para el aporte de información.

2.2.2.2.3.2 Mecanismos de colaboración

2.2.2.2.3.2.1 *Aprobación del Plan Nacional de Desarrollo*

Considera la necesidad de incluir la Cámara de Diputados en tanto órgano de representación popular, en la planeación de los instrumentos y estrategias de la administración de los recursos federales, asimismo integrar las demandas de las organizaciones sociales mediante el Consejo económico y social.

2.2.2.2.3.2.2 *Aprobación del presupuesto y reconducción*

La iniciativa busca plasmar en el texto constitucional la facultad de veto presupuestal al ejecutivo, a diferencia de la propuesta del Presidente en este mismo tema, no habiendo aprobado el Ejecutivo la propuesta revisada por los legisladores, se prevé la facultad de publicación del decreto para el Presidente de la Cámara de Diputados.

Para la reconducción se plantea el mismo mecanismo de la iniciativa presidencial: emplear el presupuesto del año anterior, con la salvedad de realizar los ajustes de índices cuantificables, garantizando así la aplicación automática de un presupuesto vigente en caso de no existir el consenso necesario para el diseño de uno nuevo. Finalmente, se propone eliminar las partidas secretas, por considerarse como un instrumento en desuso.

2.2.2.2.3.2.3 *Ratificación del gabinete*

En cuanto a la relación entre poderes se asume que, no obstante las últimas reformas constitucionales han limitado el poder presidencial, prevalece aún cierta preponderancia del Ejecutivo respecto de los otros poderes e incluso de los órganos autónomos, por ello se busca contrarrestar estas circunstancias a través de lo que llaman *una democratización real de la institución presidencial*. La ratificación del gabinete tiene este objetivo. Como mecanismo de control del poder público pretende ofrecer a los funcionarios de Estado el apoyo y confianza de la *mayoría de las fuerzas políticas*. En esta óptica, serían profesionales susceptibles de ser evaluados con aptitudes políticas reconocidas. Por otro lado, la iniciativa ofrece la posibilidad de hacer corresponsable el ejercicio del gobierno entre poderes y entre fuerzas políticas. Concretamente la propuesta considera:

1. El nombramiento del gabinete siga siendo una facultad presidencial;
2. La facultad de vigilancia recaiga en el Poder Legislativo;
3. La Cámara de Diputados ratifique por mayoría absoluta a los Secretarios de Despacho y empleados superiores de Hacienda con excepción de los encargados de la política exterior, defensa, marina y Procurador General de la República, quienes serían ratificados por el Senado.

2.2.2.2.3.2.4 *Iniciativa parlamentaria preferente*

Se expone que *la falta de una consecuencia jurídica efectiva ante la omisión de las comisiones de emitir su dictamen*, redundaría en el rezago de múltiples iniciativas legislativas que interfieren en la actualización continua del orden jurídico vigente, ante esto, la propuesta considera que el Presidente de la República y los grupos parlamentarios puedan presentar un número no especificado de iniciativas con carácter de preferente, dentro de las dos primeras sesiones de cada periodo ordinario, igualmente las iniciativas ciudadanas tendrían este mismo carácter, para ser desahogadas todas estas dentro de los treinta días naturales posteriores a su presentación en la cámara de origen; en caso contrario se busca facultar al Presidente de la Cámara que corresponda, para someter al pleno la discusión y votación de los proyectos, en aras de garantizar la conclusión del proceso legislativo a más tardar el último día de sesiones del periodo ordinario del que se trate.

2.2.2.2.4 Nuevas disposiciones

2.2.2.2.4.1 *Aprobación bicameral de los tratados internacionales*

Con el argumento de que *existen instrumentos internacionales que ameritan el análisis y evaluación de la Cámara de Diputados*, se propone otorgar la facultad de aprobar a la par del Senado, los tratados internacionales suscritos por el Ejecutivo, particularmente aquellos que por su contenido estén vinculados a las facultades de la Cámara baja, conforme el artículo 73 constitucional.

2.2.2.2.4.2 *Fuero constitucional y procedimiento de declaración de procedencia*

Se aduce imperativo adecuar el estatus de ambas figuras, su original sentido de otorgar protección para el libre ejercicio de las actividades parlamentarias ha devenido en malversaciones que recaen en actos de impunidad, por otro lado, se dice han sido aprovechadas las imprecisiones en la materia para *ofensivas políticas*. Esto es posible debido a tres problemas detectados:

1. El fuero es visto como un permiso de impunidad;
2. El procedimiento para retirar el fuero desatiende los principios de la presunción de inocencia y plena separación de las funciones que cada poder ejerce;
3. La declaración de procedencia se desarrolla mediante un intrincado procedimiento.

Ante ello se busca revalorar la figura del fuero como una función estrictamente política que ofrezca protección al cargo de quien detenta una función pública fundamental para el Estado; la iniciativa sugiere que el funcionario sentenciado pueda conservar su inmunidad hasta que finalice su encargo, así, los legisladores bajo criterios políticos podrían considerar *si deben o no conceder la declaración de procedencia*, con lo cual se ofrece una mayor protección a los servidores públicos que

resultasen procesados penalmente, para que ello ocurra se requerirá la declaración de procedencia de los legisladores, es decir, la consignación colectiva del órgano al que pertenecen. Finalmente, con el perfeccionamiento de la ley para no prejuzgar la culpabilidad del denunciado, la iniciativa permitiría que los procesos penales inicien sin que se requiriera el término del encargo o bien, la separación del mismo, en tanto se lleva a cabo el proceso judicial sin mayores restricciones. Este nuevo mecanismo de declaración de procedencia establece un plazo de diez días hábiles para su resolución, sólo para el caso del desafuero del Presidente se considera el doble de tiempo y la aprobación bicameral.

2.2.2.2.4.3 Autonomía del Ministerio Público

Con la autonomía del Ministerio Público se busca revertir dos problemas adjudicados a esta falta: la delincuencia que, según se dice, ha sobrepasado a la autoridad en todos sus órdenes, y la ineficiencia ya conocida de la procuración de justicia penal; se plantea:

1. Retribuir al Ministerio Público el mando directo de las policías en el orden de gobierno que corresponda;
2. Dar vigencia plena a la jurisdicción de la Corte Penal Internacional;
3. Homologar los derechos humanos reconocidos por tratados internacionales;
4. Creación de un Consejo Consultivo de diez miembros electos por las dos terceras partes del Senado y propuestos por la Suprema Corte, provenientes de una auscultación social; su objetivo central sería el rediseño integral del Ministerio Público;
5. Para garantizar la autonomía plena se propone que el Procurador General de la República sea nombrado por el Senado en los mismos términos que los consejeros.

Todo esto en busca de resarcir las insuficiencias del sistema de justicia penal, además de evitar la sujeción ministerial a intereses políticos, otorgar respeto pleno a los derechos humanos y confirmar la transparencia y rendición de cuentas.

2.2.2.2.4.4 Estado Laico

Para los legisladores que integran el DIA la laicidad del Estado garantiza el ejercicio de la libertad en un plano de igualdad y equidad entre las diversas religiones. Remontándose a los orígenes de la separación Estado-Iglesia a mediados del siglo XIX, conviene en proponer que se asiente en el texto constitucional la laicidad que desde entonces se le confiere al Estado.

2.2.2.2.4.5 Consejo Social y Económico de Estado

La iniciativa busca establecer una instancia de participación para la sociedad organizada, en la que se recoja y emitan opiniones, informes y recomendaciones en

materia socioeconómica. Concebido como un órgano de consulta, consideraría la participación de la sociedad civil, organizaciones empresariales, de académicos y de trabajadores para el diseño, instrumentación y evaluación de las políticas y programas en materia económica y social; con ello se dejaría de alimentar la supeditación de los órganos consultivos al Estado.

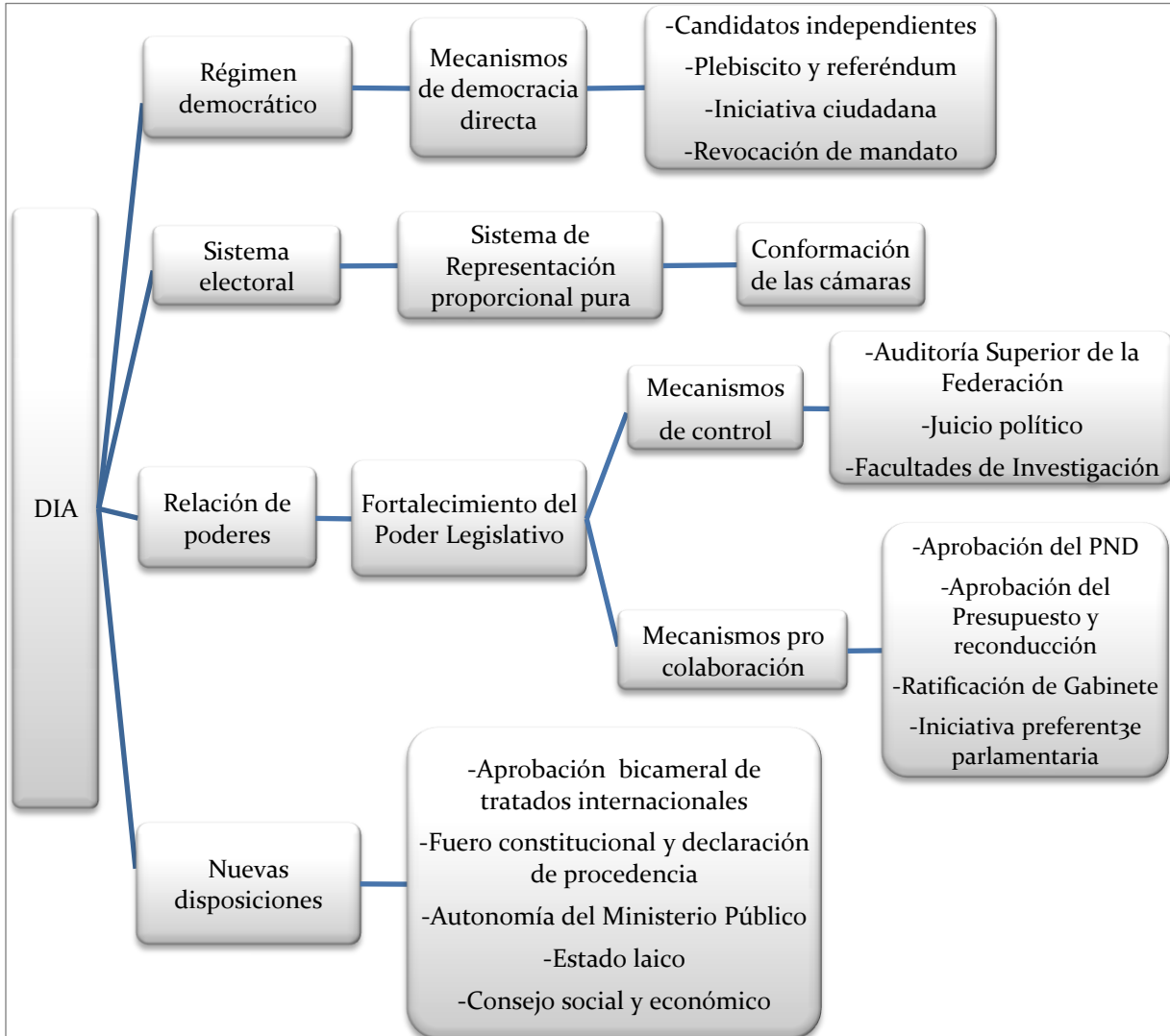
2.2.2.3 Evaluación

Del análisis realizado destaca una diferencia clara entre los dos diagnósticos revisados hasta el momento, por un lado la iniciativa presidencial sugiere la forja de gobiernos unificados, mientras que el DIA ve sano sujetar a la diversidad de fuerzas políticas, el control del Estado. En cambio, coinciden ambas propuestas en dotar con mayores incentivos de participación a la ciudadanía, tal es el caso de las *candidaturas independientes*, el *referéndum*, el *plebiscito*, la *iniciativa preferente* y la *revocación del mandato*. Por otro lado, la iniciativa presidencial se inclina por fortalecer al Poder Ejecutivo, en tanto el DIA contempla fortalecer al Poder Legislativo. Este último caso se pretende de dos maneras: mediante de mecanismos de control parlamentario, y con incentivos de colaboración, al tiempo que equilibren las potestades de ambos poderes. En el primer caso, se sitúan las propuestas sobre la *Auditoría superior de la Federación*, *juicio político* y las *Facultades al Congreso y las Cámaras en materia de investigación*. En cuanto al segundo caso está la *Aprobación del Plan Nacional de Desarrollo*, la *Aprobación del Presupuesto y reconducción*, la *Ratificación de gabinete* y la *Iniciativa parlamentaria preferente*.

Finalmente, se ha agrupado en un tercer rubro las propuestas que tienen por objeto innovar, perfeccionar o bien otorgar especificidad a diversos ordenamientos constitucionales, estos son: *Aprobación bicameral de los tratados internacionales*, *Fuero constitucional y procedimiento de procedencia*, *Autonomía del Ministerio Público*, *Estado laico* y la propuesta de crear el *Consejo social y económico de Estado*. Reagrupados los puntos de la iniciativa (cuadro 15), se observa con mayor claridad la intención de este proyecto político, si bien todos los mecanismos que se proponen se insertan en el ámbito del sistema presidencial, queda clara cierta inclinación hacia lo que ha venido a llamarse la “parlamentarización del presidencialismo”¹¹⁰, es decir, evitar la concentración del poder político en una sola fuerza política y en cambio favorecer un mayor equilibrio y control desde el Poder legislativo. Es así cómo, desde la oposición, la izquierda mexicana da respuesta a la iniciativa del Ejecutivo de reformar el Sistema Presidencial, con el objetivo de atender los nuevos problemas constitucionales que el equilibrio pluralista ha planteado.

¹¹⁰ Para una revisión más a fondo véase Josep M. Colomer, *Parlamentarizar el presidencialismo*, Nexos, No. 372, México, diciembre 2008.

Cuadro 15. Directrices del proyecto de reforma del DIA



Fuente: Elaboración propia con base en la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que presentan legisladores y legisladoras de los grupos parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo y de Convergencia de ambas Cámaras el Congreso de la Unión.

2.2.3 La propuesta del Partido Revolucionario Institucional en el Senado

2.2.3.1 Diagnóstico

El 23 de Febrero de 2010 los Senadores del Partido Revolucionario Institucional (PRI) presentaron, en voz del Coordinador de Grupo Parlamentario, su proyecto de decreto de reformas constitucionales. En la fundamentación destacan dos elementos substanciales: la reivindicación de su partido en el proceso desarrollador del México posrevolucionario, y el reconocimiento expreso de que hoy México es un país plural.

Con un claro sentido de apropiación histórica, el partido considerado asimismo heredero de la Revolución mexicana, comienza por justificar la necesidad del Estado fuerte que se plasmó en la Constitución Política de México en las postrimerías revolucionarias. Entonces se requería de la conducción firme del país para dar unidad nacional y la búsqueda del desarrollo, ambas premisas auspiciadas por el ideario político que se dice, había conducido al país a las armas. En tanto condiciones inobjtables, el tan anhelado reparto agrario, mayor distribución de la riqueza, bienestar social y mejores condiciones sociales, serían hechos concebibles por un Estado fuerte. Empero –como la historia lo demuestra– lo que se consiguió fue una presidencia y no un Estado fuerte, es decir, un Estado desequilibrado, un sistema político autoritario que viró en el camino hacia la democracia. Hoy en cambio, en la fundamentación de su intención de reformar la constitución, los senadores del PRI reafirman el fin del sistema de partido hegemónico.

La Presidencia de República ya no cuenta con la presencia hegemónica que tuvo en el pasado y la correlación de fuerzas ha cambiado de forma importante, como resultado del desarrollo político experimentado en las tres últimas décadas, el poder político se encuentra repartido entre corrientes políticas. Estamos en el tiempo del México plural.¹¹¹

Tal aseveración no se limita a esta afirmación, los legisladores priistas del México de nuestros días, también expresan que la pluralidad en que se ha tornado el espectro político es favorable:

El pluralismo ha venido a sumar y no a restar. Ha abierto un campo nuevo de posibilidades para la expresión democrática de muchas causas. Celebramos el pluralismo en el que estamos viviendo y que ha llegado para quedarse entre nosotros.¹¹²

¹¹¹ “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, [en línea], *Gaceta del Senado*, segundo periodo ordinario, núm. 88, México, Senado de la República LXI legislatura, 23 de febrero de 2010, Dirección de URL: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=2230&lg=61>, [Consulta: 5 de junio 2011]. pág. 2.

¹¹² *Ibid.*

El resultado ha sido la existencia de un nuevo equilibrio entre poderes y entre las fuerzas políticas por igual, imposibilitando que un solo partido imponga un único e inatacable proyecto nacional, así pues, la existencia de gobiernos divididos en cinco elecciones consecutivas es visto por los senadores priistas como *un mandato* de la población que restringe el poder y coloca a los políticos en un contexto de negociación política, es por ello que a diferencia de anteriores reformas del Estado, la que ahora se plantea tiene un agregado distinto: plantea la necesidad de *un nuevo arreglo institucional* que –en palabras de los legisladores– refleje apropiadamente esta realidad política.

Para los legisladores del tricolor queda claro que “las reglas que durante años rigieron la vida política nacional fueron diseñadas en un escenario diferente al actual”¹¹³, con ello se da sustento a la reforma presentada que sugiere un cauce distinto al de anteriores reformas. Limitar el poder presidencial o democratizar el sistema electoral son ya razones atendidas, (señala el documento), el objetivo en cambio es dar cauce institucional al pluralismo en que se ha tornado el ejercicio de la política, de modo que pueda expresarse y reproducirse en las instituciones del Estado.

Así se justifica la necesidad de nuevos cambios con un sentido distinto, claramente insertado en la lógica democrática. Este es un hecho que resulta pertinente subrayar. Que el partido enarbolado con la bandera de la Revolución hoy reconozca y acepte las nuevas condiciones de la competencia política, confirma decisivamente la inauguración de un nuevo proceso de cambios en un contexto distinto. Es por ello que cobra relevancia la postura del Partido Revolucionario Institucional al pronunciar que:

Con el fin del sistema de partido hegemónico han cobrado vigencia dispositivos constitucionales que en el pasado resultaban superfluos. En la actualidad reconocemos que algunos de estos mecanismos resultan ineficaces para la estabilidad y la gobernabilidad democráticas.¹¹⁴

Con estos argumentos el otrora partido hegemónico se suma al debate de la recreación democrática, en la búsqueda otras condiciones, de los instrumentos que carece el sistema y de las nuevas conductas que se requieren asumir para suplantar el acuerdo donde hoy existe conflicto, para hacer de la ineficacia, la búsqueda de resultados. Para ello se ve con buenos ojos mejorar el equilibrio entre los poderes representativos del Estado, incentivar la formación de acuerdos y reconocer que el problema que hoy prevalece es de instituciones y no de protagonistas.¹¹⁵

¹¹³ *Ibid.*, p. 2

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 2.

¹¹⁵ *Vid* iniciativa de reforma, p. 3.

En el diagnóstico, los senadores del PRI coinciden en la disfuncionalidad que existe entre el actual arreglo institucional y el equilibrio plural de las fuerzas políticas en el Estado, que ha evidenciado el actual contexto democrático, de ahí que se considere necesario implementar una serie de mejoras al actual arreglo institucional, las cuales son de carácter democrático y se encuentran insertas dentro de la lógica del Sistema Presidencial. El soporte de la reforma propuesta por el PRI expone una revisión y transformación integral de los mecanismos instrumentales del actual Sistema Presidencial, haciendo énfasis en los postulados democráticos, la correlación de fuerzas, el equilibrio entre poderes y una preocupación preponderante: garantizar eficazmente la funcionalidad del gobierno. Para los promotores de la presente reforma resulta imperativo no lesionar con nuevos agregados democráticos la gobernabilidad del Estado.

En suma, se busca el fortalecimiento de los poderes del Estado en sus atribuciones específicas, ejemplo de esto lo ilustran medidas como la *ratificación del gabinete* cuyo propósito señalado es incentivar esquemas cooperativos y corresponsables entre partidos y entre poderes. Finalmente, se dejan fuera de la agenda algunos temas que a su consideración *no corresponden al ámbito de la reforma constitucional*, es el caso del tema de las *candidaturas independientes*; con esto se anticipan algunas discrepancias con la propuesta del Ejecutivo en turno, por ejemplo la *segunda vuelta presidencial* y la *afirmativa ficta*, todo lo anterior sin que se deje de observar la precaria relación entre electores y representantes.

2.2.3.2 Las propuestas

1. *Suplencia en caso de falta del titular del Poder Ejecutivo;*
2. *Ratificación del gabinete;*
3. *Reelección consecutiva de legisladores federales y locales;*
4. *Reducción del número de integrantes de las cámaras del Poder Legislativo;*
5. *Fomento del trabajo de las comisiones legislativas;*
6. *Informe Presidencial y mecanismos de control parlamentario;*
7. *Presupuesto de Egresos y Cuenta Pública, Reconducción de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación;*
8. *Consulta Popular;*
9. *Autonomía del Ministerio;*
10. *Fuero constitucional;*
11. *Reestructuración de la facultad de investigación de la SCJN y de las atribuciones de la CNDH;*
12. *Solución de conflictos en materia de límites territoriales;*
13. *Estado de emergencia;*
14. *Instituto Nacional de Identidad.*

2.2.3.2.1 Automatización de las decisiones fundamentales

2.2.3.2.1.1 *Suplencia en caso de falta del titular del Poder Ejecutivo*

En esta como en prácticamente todas las propuestas que tienen que ver con la relación entre poderes, la materia sustantiva de la reforma es la composición plural del Congreso y la intrincada relación que de ésta se desprende con relación al gobierno. La *irrupción del pluralismo político*¹¹⁶ ha evidenciado la necesidad de contar con mecanismos institucionales que antaño resultaban innecesarios, pero que en estos días de cambio del contexto, cobran vigencia y relevancia que antes no tenían.

La suplencia presidencial en caso de falta absoluta es uno de estos casos. El actual mecanismo previsto en la Constitución en los artículos 84 y 85 que considera constituir al Congreso en Colegio electoral para nombrar a un presidente interino, provisional o sustituto, advierte ser un mecanismo rebasado por la realidad actual, en el Antiguo Régimen el tema no suponía mayor conflicto dado que la existencia de mayoría absoluta en el Congreso para el partido del Presidente hacían pensar que de darse el caso, se resolvería pronto el problema. En cambio hoy, *en un contexto de marcado pluralismo* se piensa que tan delicada y urgente decisión podría demorarse e incluso no conseguirse en el tiempo y forma que las circunstancias lo demandasen, acarreado con ello consecuencias críticas para el país, por la incertidumbre generada ante la falta de un Presidente. Al respecto, conforme lo señala el documento de la iniciativa presentada, se dice que México es uno de los dos países que no cuentan con *mecanismos institucionales automáticos* para la sustitución presidencial, el otro caso señalado es Uzbekistán; las entidades federativas tampoco ofrecen un referente útil pues reproducen en la mayoría de los casos el esquema federal.

Frente a tales circunstancias se plantea que de manera *automática* el Secretario de Gobernación *se erija en encargado del despacho del titular del Ejecutivo* en tanto el Congreso designa al sustituto presidencial. Con ello se busca dar certeza de que la titularidad del Ejecutivo se encuentre cubierta en todo momento, así, al conocerse *a priori* quien ocupará el cargo de Presidente provisionalmente, se descarta la incertidumbre, el vacío de poder y posibles conflictos al interior del Congreso. Para los promotores de la iniciativa, el poder *de facto* del encargado de despacho estaría acotado, su función provisional se limitaría a funciones administrativas de asuntos ordinarios que no consideren decisiones trascendentales, además estaría obligado a presentar un informe ante el Congreso. Adicionalmente se prevé que ante la falta o incapacidad del titular de Gobernación para tal efecto, el encargo del despacho se asignará en orden de prelación conforme la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, siempre que dichos funcionarios se encuentren ratificados por el Congreso.

¹¹⁶ Las cursivas son extractos fieles del texto consultado.

2.2.3.2.1.2 *Presupuesto de Egresos y Cuenta Pública, Reconducción de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación*

La posibilidad de que finalizado el año fiscal no se cuente con un Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos vigentes, es un riesgo latente que se relaciona de manera directa con la sustantiva ausencia de mayorías legislativas para un solo partido en la Cámara de Diputados; aunado a ello, la inexistencia de mecanismos institucionales que planteen una solución inmediata de darse el caso, agravan la situación y motivan la propuesta. Los promotores consideran imperiosa la necesidad de establecer *una válvula de seguridad para evitar la falta de Presupuesto o de la Ley de Ingresos*, y con ello dirigir al país a situaciones de inestabilidad económica y financiera. Comparativamente, se observa que *la existencia de mecanismos para evitar la parálisis gubernamental por la carencia de un presupuesto en vigor está muy extendida en los sistemas presidenciales de América Latina*, si bien con distintas variantes, son pocos los países que no cuentan con mecanismos de reconducción presupuestal, entre los cuales se encuentra México.

En cuanto a la cuenta pública se detecta la inexistencia de consecuencias políticas o de responsabilidades en los casos en que no se considere aprobada la cuenta pública. En el mismo sentido, con la finalidad de conseguir una mejor forma de vigilar los recursos, se observa necesario eliminar los principios de anualidad y posterioridad para la Auditoría Superior de la Federación; reducir el tiempo para el desahogo de las observaciones y recomendaciones, la moción de censura para *los máximos responsables políticos*, y finalmente, por considerarse un asunto en desuso e inapropiado para la actual realidad democrática, se propone eliminar del texto constitucional las partidas secretas. En específico estos son los apartados en que se divide la propuesta:

1. Prohibición de la existencia de partidas secretas;
2. Se establece un mecanismo de reconducción, es decir, si llegado el primer día del siguiente ejercicio fiscal, no se han aprobado la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos de la Federación o ambos; se dispone que los correspondientes documentos del año anterior sigan teniendo vigencia de manera provisional, en tanto la Cámara de Diputados desahoga la aprobación de los documentos del nuevo ejercicio en curso. Con ello no se busca otorgar un plazo mayor a los diputados, sino la certeza de que en todo momento se cuente con leyes presupuestales vigentes;
3. Para la cuenta pública se adelanta el plazo del 30 al 1° de abril; para la entrega del informe a la Cámara, del 20 de febrero al 20 de enero del año siguiente al de su presentación; y para su aprobación, del 30 de septiembre al 30 de abril; en caso de que no exista pronunciamiento por parte de la Cámara, la cuenta pública se dará por aprobada;
4. Para disminuir los plazos de desahogo de observaciones y recomendaciones, se eliminan los principios de posterioridad y anualidad para la Auditoría Superior; y para

fincar responsabilidades en los casos de malos manejos, se plantea la moción de censura a los titulares de las comisiones reguladoras, de energía, del Agua y de Petróleos Mexicanos, como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

2.2.3.2.2 Límites a la pluralidad

2.2.3.2.2.1 *Reducción del número de integrantes de las Cámaras del Poder legislativo*

La propuesta expone como argumento central el tamaño del Congreso; a decir de los motivos, *México es el país con mayor número de representantes en términos absolutos de toda América Latina*, lo que se traduce en *importantes problemas de coordinación*. De tal forma los signatarios relacionan la efectividad del trabajo legislativo con el tamaño del Congreso: a mayor número de integrantes mayores complicaciones en su manejo y por tanto menores resultados.

Lo cierto es que la amplitud de las cámaras tiene una importante razón de ser, tal como ya se ha referido en el primer capítulo y como de hecho se señala en la propuesta misma, el proceso democratizador en México iniciado en 1977 pasó necesariamente por una nueva integración del Congreso cuyo agregado fundamental fue la implementación del sistema de representación proporcional, para permitir la inclusión de las fuerzas minoritarias relegadas de la arena legislativa; fue así que en 1977 se crearon cien curules de representación proporcional en la Cámara de Diputados, y luego con la reforma de 1986 se introdujeron cien más para quedar como hasta ahora. El caso del Senado fue similar, en 1996 aumentó de 64 a 128 miembros, tres para el partido más votado y uno más para la primera minoría para cada entidad federativa. Finalmente, en 1996 a esta composición se agregaron 32 Senadores por el principio de representación proporcional.

Tales medidas conforme se plantea, fueron motivadas en un periodo en que resultaban sumamente necesarias, su objetivo fue facilitar el ingreso de nuevas fuerzas políticas al Congreso. En cambio ahora que se ha consolidado un sistema competitivo pluripartidista, la valoración de reglas electorales accesibles para los partidos minoritarios es otra: *hay que pasar de una visión en la cual se buscaba privilegiar la representatividad a una en la que se persiga una mayor agilidad y eficacia de las cámaras legisladoras*, dice el documento. De tal forma los legisladores del PRI pretenden hacer *mucho más manejables* las cámaras del Congreso reduciendo a 100 el número de diputados de representación proporcional y eliminando dicho principio del Senado.

Como se afirma, la iniciativa busca facilitar la toma de decisiones, construir mayores consensos, un mercado político más competido, comisiones más operativas y reducción de costos. La justificación señala que al reducir el número total de integrantes se obtendrían comisiones más reducidas, lo cual facilitaría su trabajo, de igual forma, al existir menos escaños se espera un incremento de la contienda y con

ello funcionarios más competitivos. Finalmente, con un número menor de legisladores hay la pretensión de reducir los costos de los órganos de representación.

Otra consideración importante es si acaso la propuesta modifica de algún modo la integración plural que hoy se expresa en el Congreso. Conforme el diagnóstico expuesto, la propuesta destaca que *en el caso de la Cámara de Diputados no se perdería representatividad y pluralismo*; esto se desprende al aplicar la reforma y hacer el comparativo de las últimas cinco elecciones federales en las cuales -a decir de la propuesta- *ya se puede hablar de una competencia electoral*. Al pasar de una Cámara de 500 a 400 legisladores las variaciones entre la presencia de cada partido político conforme se argumenta, *no hay apenas diferencia* porcentual, por el contrario se dice: *las ventajas son apreciables*, pues al considerar los distintos resultados, apenas se modifica por no más de dos puntos porcentuales al aplicar el ajuste señalado. De tal forma, al comparar la variación de los principales partidos tenemos que en 1997 el PAN y el PRD hubiesen ganado un punto respectivamente; en las elecciones de 2000 el PAN y el PRI hubiesen ganado un punto cada partido, mientras que el PRD hubiese perdido dos; en 2003 solo el PRD ganaba un punto, en 2006 el PRI perdía uno y PAN ganaba otro; finalmente, en 2009 solo el PRD conseguía un punto extra.¹¹⁷

En los términos en que se presenta la iniciativa, suscita diversas interrogantes que conviene señalar, por ejemplo, porqué se determinó la eliminación de diputados por el principio de representación proporcional, ¿acaso no conlleva al mismo resultado la eliminación de diputados por el principio de mayoría relativa? Las razones por las cuales se determinó la eliminación de diputados plurinominales sólo refieren facilitar la toma de decisiones, mejor operación y reducción de costos legislativos, y así evitar mayor pluralidad al interior de la cámara baja; esta medida si bien no alteraría en mayor medida la composición actual de los tres partidos mayoritarios, lo cierto es que se restringe la posibilidad de que nuevas opciones políticas obtengan por el principio de representación proporcional un espacio en el órgano legislativo, en otras palabras, se privilegia la consolidación de los partidos mayores en detrimento de la inclusión de nuevas opciones políticas minoritarias. Justo la lógica distinta que ha seguido el proceso de cambio político.

En cuanto al Senado, al eliminar los legisladores de representación proporcional se busca recuperar su carácter original de Cámara de representación territorial, por supuesto la medida acota el pluralismo actual, al respecto se dice que mediante la modalidad de asignación de escaños a la primera minoría en cada entidad quedaría garantizado dicho pluralismo, y la representación de todas las fuerzas. La propuesta también contempla que las distintas fuerzas políticas han presentado iniciativas en las últimas legislaturas respecto de la reducción de las Cámaras. Asimismo hacen propios los argumentos recogidos en los trabajos de la Comisión Ejecutiva de Negociación y

¹¹⁷ Véase cuadro comparativo de la propuesta de reforma, p. 21.

Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión para la Reforma del Estado (CENCA), y los argumentos expuestos en el documento “Régimen de Estado y Gobierno” elaborado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), de este último se desprende que:

La reducción en el número de legisladores puede tener un impacto sobre la capacidad de organización y conducción de los trabajos legislativos. Por otro lado, la supresión de los senadores de representación proporcional puede verse como una propuesta coherente con la idea de regresar hacer del Senado una cámara de representación territorial, en el marco de nuestro sistema federal.¹¹⁸

Concretamente, los senadores del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional proponen la eliminación de los 32 escaños senatoriales por el principio de representación proporcional, es decir, pasar de 128 a 96: tres electos en cada entidad federativa, dos por el principio de votación mayoritaria relativa y uno por asignación a la primera minoría. Para la Cámara de Diputados se establece la reducción de 100 de los 200 diputados nombrados por el principio de representación proporcional, los cuales se elegirían en una sola circunscripción nacional a diferencia de las cinco circunscripciones que existen actualmente.

Finalmente, se propone que ningún partido político pueda tener 240 diputados por ambos principios, salvo que los obtenga por el principio de mayoría relativa, es decir, se elimina el tope actual del 60 por ciento de integrantes en la Cámara para un solo partido político.

2.2.3.2.3 Control parlamentario

2.2.3.2.3.1 Ratificación del gabinete

Con el actual clima de diversidad política en el Estado, se incrementa la necesidad de instrumentos constitucionales que permitan la formación de alianzas para facilitar la cooperación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, así lo entienden los senadores priistas, quienes ven en la ratificación del gabinete una posibilidad de estrechar la relación permanente entre ambos poderes y mejorar el trabajo gubernamental, con una mayoría legislativa que le acompañe. La medida se inserta en un contexto en el que se le confiere pertinencia, teniendo como escenario la existencia de gobiernos divididos, donde el partido del Presidente carece de elementos institucionales que le permitan formar mayorías parlamentarias.

¹¹⁸ “Régimen de Estado y de Gobierno. Estudio de incidencia, idoneidad institucional y viabilidad política de las propuestas presentadas en la consulta pública sobre régimen de Estado y de Gobierno”, *Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM*, agosto de 2007. Citado en la Iniciativa de reforma de los Senadores del PRI, pp. 23, 24.

Actualmente se prevé la ratificación parlamentaria para altos cargos de representación consular, en el Ejército, Hacienda y para el Procurador General de la República, por lo que no sería una propuesta innovadora sino más bien extensiva de una tradición que ya existe y que se inscribe en lo que ha venido a llamarse *la parlamentarización de los sistemas presidenciales*. En este sentido, los legisladores hacen suyos los argumentos teóricos de destacados juristas universitarios como Miguel Carbonell, Jorge Carpizo y Diego Valadés, de ellos extraen valiosos argumentos que conviene señalar.

Carbonell reconoce tres ventajas concretas: se involucraría al Poder Legislativo en decisiones de sustantiva importancia estatal que hoy toma un solo hombre; segundo, se evitarían nombramientos improvisados, con lo cual cabría esperar mayor profesionalización de los titulares de las dependencias; y finalmente, cobraría relevancia el juicio que la opinión pública pudiera ofrecer en el proceso de designación¹¹⁹. La ratificación del gabinete busca –en mi opinión– una colaboración más estrecha entre poderes del Estado, incentivaría a los partidos a la concurrencia parlamentaria y –a decir de los promotores de la iniciativa– otorga mayor legitimidad democrática a los funcionarios designados.

En concreto, se plantea otorgar facultades al Senado exclusivamente para la ratificación de los integrantes del gabinete presidencial, a excepción de los titulares de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina. También para los titulares de Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, Comisión Nacional del Agua y del organismo encargado de la inteligencia y la seguridad nacional, así como de los titulares de los órganos reguladores más importantes del Estado: la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la Comisión Federal de Competencia, la Comisión Reguladora de Energía y la Comisión Nacional de Hidrocarburos.

El argumento de la ratificación en todos los casos resulta similar, en cuanto a los titulares de las empresas paraestatales más importantes del país, por su condición estratégica; para las Comisiones Nacional y reguladoras, su papel clave y delicado para el desarrollo de la nación, y funcionamiento del Estado. El procedimiento propuesto es simple: El Senado contará con 30 días para desahogar el trámite de ratificación a partir de que el titular del Ejecutivo haga la propuesta, de no existir un pronunciamiento en dicho plazo, el presentado se tendrá por ratificado; por otro lado, de resultar negativa la respuesta del Senado, deberá hacerse una segunda y última propuesta, de ser negada, el titular del Ejecutivo podrá nombrar libremente al funcionario que en ningún caso podrá ser alguno de los ya presentados. También, se prevé la facultad para el Presidente de remover libremente y en todo momento a los funcionarios ratificados.

¹¹⁹ Tomado de Miguel Carbonell, *La Constitución pendiente*, México, IJ-UNAM, 2004, pp. 102, 103. Citado en la iniciativa de Reforma de los senadores de PRI, pág. 11.

Al considerar como parte de las propuestas legislativas la ratificación del gabinete nos acercamos a una nueva lógica de reformas que involucra temas propios del régimen de gobierno, en cuyo caso cabe considerar la pregunta de cuáles atribuciones deben ser exclusivas del Ejecutivo y cuáles corresponsables con el Congreso, más allá del cambio de régimen, se atesora en el debate una reestructuración en la toma de decisiones: de una tradición unipersonal en el presidencialismo, se plantea el involucramiento del poder legislativo en las acciones de gobierno. Pero este no es el tema en sí mismo sino la realidad que le acompaña, es decir, la ratificación requiere de mayorías legislativas que en nuestro caso necesariamente requieren de la suma de más de un partido, justo el problema que se busca resolver: cómo formar mayorías.

2.2.3.2.3.2 *Informe Presidencial y mecanismos de control parlamentario*

Una de las causas que en el pasado acentuó la supremacía presidencial, fue la debilidad del Poder Legislativo, hecho que redundó en la corrupción. Pese a que hoy que es *evidente* la inexistencia de mayorías absolutas y de partido hegemónico, como lo sostiene la iniciativa en mención, se evalúa la necesidad de *un mayor control legislativo*, mediante la *actualización y ajuste del marco de atribuciones de la Presidencia*, con la incorporación de los *instrumentos necesarios para una relación eficaz* que incluya rendición de cuentas ante Congreso. En este sentido, el actual formato del informe presidencial resulta ser un caso disfuncional con el actual contexto plural y democrático; para los firmantes de la iniciativa *el informe presidencial es una de las mejores ocasiones para propiciar un intercambio de puntos de vista entre los Poderes Legislativo Ejecutivo. Sin embargo, con la regulación prevista en el artículo 69 actual, es una oportunidad perdida*. Por ello la intención de *diseñar las bases de un nuevo diálogo entre poderes*, idea que se expresa con el control parlamentario, entendido éste como *el cuestionamiento de la actividad ordinaria del gobierno y la administración*, pensado sobre todo en el uso de los recursos públicos.

El control parlamentario toma como referencia la caracterización hecha por Cecilia Mora-Donato: en primer lugar es un control eminentemente político, es sucesivo o previo, es decir, puede dirigirse a actividades consumadas o proyectos; ofrece un fin en sí mismo y su eficacia descansa más en sanciones mediatas o futuras que inmediatas o presentes¹²⁰. En el mismo sentido, de las apreciaciones de Diego Valadés se obtiene la consideración de que, el simple hecho de plantear preguntas e interpelaciones, facilita la relación entre poderes, pues ofrece a las fuerzas opositoras la posibilidad de *hacer valer sus diferencias acerca de la conducción del país*. Él mismo plantea que los controles parlamentarios contribuyen al equilibrio entre poderes, facilitan la cooperación e incluso fomentan una cultura de mayor exigencia

¹²⁰ Cecilia Mora-Donato, "Instrumentos constitucionales para el control parlamentario", *Cuestiones constitucionales*, Revista mexicana de Derecho Constitucional. Núm. 4, México, Enero-Junio 2001, p. 98. Citado en el documento, p. 27.

gubernamental. Ahora bien, para hacer posible los efectos deseados son cuatro los instrumentos que destacan:¹²¹

Comisiones de investigación: órganos parlamentarios no permanentes destinados para conocer más a fondo cuestiones precisas del Ejecutivo.

Comparecencias del gobierno: sesiones informativas para rendir cuentas, explicar conductas o entablar diálogos.

Mociones: resoluciones del Legislativo para expresar posturas, hacer exhortos e incluso culminar en destituciones.

Preguntas: medios para obtener información o la postura gubernamental.

En cuanto a la revisión hecha de lo que ocurre en el contexto latinoamericano, conviene mencionar un dato:

Podemos deducir que el sistema presidencial clásico se encuentra en franca retirada. Prácticamente la totalidad de los países de nuestro subcontinente han optado por introducir mecanismos de control por parte del Congreso –de tipo político– parecidos a los que se encuentran en sistemas parlamentarios de gobierno. México es prácticamente el único país que conserva un sistema de presidencialismo tradicional, y se ha quedado rezagado en la adopción del tipo de controles que permiten una mejor fiscalización y rendición de cuentas por parte de los poderes públicos¹²².

Concretando, la propuesta incluye las siguientes medidas:

1. El Presidente de la Republica presentará un informe por escrito al Congreso, pudiendo acudir al recinto parlamentario, en cuyo caso expresará su opinión, teniendo tanto él como cada grupo parlamentario derecho a una réplica;
2. El Presidente podrá asistir a las sesiones del Pleno en ambas cámaras del Congreso e intervenir para exponer sus proyectos de ley. Tal facultad podrá recaer en los Secretarios de Estado;
3. Los Secretarios deberán rendir un informe de labores en los meses de febrero y septiembre de cada año y asistir a las cámaras en caso de ser citados;
4. Los grupos parlamentarios de cada cámara tendrán derecho a hacer preguntas por escrito a los Secretarios de Estado, teniendo estos 15 días para dar respuesta;
5. Podrán ser sometidos a moción de censura los Secretarios de Estado y los titulares de la Comisiones reguladoras, de Electricidad, del Agua, de Petróleos mexicanos y el encargado de la inteligencia y seguridad nacional. Para tal efecto se

¹²¹ Estos cuatro instrumentos son tomados del Jurista Miguel Carbonell, *El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político*, México, IJ-UNAM, 2002.

¹²² Miguel Carbonell, *op. cit.*, pág. 29.

requerirá la petición de por lo menos una tercera parte de los integrantes de alguna de las cámaras, y su aprobación deberá ser por ambas, el hecho implicará desde un apercibimiento hasta la remoción del cargo.

2.2.3.2.4 Fortalecimiento del Poder Legislativo

2.2.3.2.4.1 Reelección consecutiva de legisladores federales y locales

La fundamentación histórica de los legisladores del PRI señala que la reelección inmediata de legisladores estaba permitida desde el constituyente de 1857, lo mismo en el de 1917; por otro lado, el lema maderista de “no reelección”, conforme se señala en el texto, en realidad no hacía referencia a los cargos en el Congreso. La razón de esta prohibición se liga con la conformación del Partido único y la pacificación posrevolucionaria; fue en 1933 cuando se prohibió definitivamente la reelección legislativa con el objeto de *concentrar el poder en el partido y posteriormente en la presidencia*. Entonces la medida tenía objetivos concretos, con la no reelección consecutiva se evitaba realizar carrera legislativa con independencia del Poder Ejecutivo, fue así que el Partido y la Presidencia se volvieron *promotores* de los espacios parlamentarios. Durante toda la etapa del régimen de partido hegemónico la medida mantuvo vigencia, evitaba que las mismas personas se hicieran de las curules durante largo tiempo. Al ser ocupados por un solo partido la mayoría de los espacios, el relevo constante en el Congreso mantenía vivas las aspiraciones políticas de sus miembros para nuevos cargos y con ello se garantizaba la subordinación y lealtad tanto al Presidente como al Partido.

Actualmente, por el contrario, la pluralidad partidista se ha consolidado en el Congreso y ha equilibrado los órganos del Estado, las consideraciones son otras, la no reelección legislativa –a decir de los Senadores del PRI– *ya no tiene razón de existir y únicamente genera un Congreso débil*. En efecto, la nueva realidad demanda el fortalecimiento de las instituciones estatales con mayores dosis de democracia. Una de las cuestiones centrales para el fortalecimiento del Congreso reside en la posibilidad de la reelección inmediata de sus integrantes, con ello se abre la posibilidad de verdaderas carreras legislativas. Un legislativo fuerte no puede entenderse sin parlamentarios profesionales, con independencia de su partido. Resulta evidente, y así lo establece la mayor parte de la doctrina, que el incentivo más poderoso para un buen desempeño de los miembros del legislativo se encuentra en la posibilidad de reelegirse. Para los priistas este es el argumento central, busca combatir la beligerancia e insolvencia legislativa con incentivos institucionales para sus miembros. En concreto, para los legisladores del Revolucionario Institucional, la adopción de la reelección ofrecería seis ventajas:

1. *Profesionalización de la política.* Una mayor permanencia en el cargo permitiría un proceso de aprendizaje, desarrollo de conocimientos y acumulación de experiencias útiles para un desempeño más eficiente y efectivo;
2. *Efectividad del sufragio democrático.* La no reelección priva tanto a electores como candidatos de decidir con mayor libertad los cargos a elegirse;
3. *Fomento de la relación de confianza entre el votante y su representante.* Se busca mayor proximidad entre ambos, gracias a la estabilidad y continuidad generadas;
4. *Aporte a la institucionalización de los partidos políticos.* La lógica establecida supone que a mayor permanencia de sus miembros, mayor estabilidad en la orientación política de los partidos;
5. *Revalorización del parlamento en el sistema político.* Con la profesionalización de los legisladores se persigue una mayor fortaleza del Congreso y consecuentemente una mayor presencia, que a la vez haga contrapeso al Poder Ejecutivo;
6. *Aumento de la responsabilidad política.* Con la posibilidad latente de la reelección de los parlamentarios, las exigencias de rendición de cuentas y mayor responsabilidad política cobran relevancia.

En concreto, se propone que los diputados locales y federales pueda reelegirse hasta en dos ocasiones, para sumar un máximo de nueve años, para los Senadores la reelección se limitaría una sola vez, es decir doce años consecutivos. La posibilidad de la reelección en el ámbito local dependerá de la discusión propia de cada entidad federativa, por lo que en este caso la propuesta solo es habilitante.

2.2.3.2.4.2 *Fomento del trabajo de las comisiones legislativas*

Considerando la complejidad en que se ha tornado el trabajo parlamentario, las comisiones se han constituido en órganos especializados que por su número reducido permiten facilitar el trabajo previo a la aprobación en pleno; es por ello que, dada la importancia sustantiva que desempeñan las comisiones ordinarias en el Congreso, la iniciativa propone:

“Establecer que los diputados y senadores que no concurran a una reunión, sin causa justificada o sin permiso, se les descontará la dieta correspondiente al día en que falten, así como obligar a que las comisiones ordinarias de las cámaras sesionen desde los treinta días previos a la apertura de los periodos ordinarios de sesiones para desahogar el trabajo legislativo pendiente (minutas, iniciativas y puntos de acuerdo).”¹²³

¹²³ *Ibid*, Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.2.3.2.5 Actualizaciones y ajustes

2.2.3.2.5.1 *Fuero Constitucional*

Los elevados índices de impunidad de los delitos cometidos que se registran en México¹²⁴ denotan el ejercicio de la política, incluso en las altas esferas de la función pública; lo que incide de manera negativa en la mal entendida inmunidad procesal, o llamado fuero constitucional que la Constitución Política otorga a los altos servidores públicos señalados en el artículo 111. El llamado fuero constitucional es una garantía de respaldo para los altos servidores públicos del Estado en el desempeño de sus funciones que no debe entenderse como un privilegio para la impunidad, no obstante, la opinión pública percibe que, eventualmente, quienes gozan de este derecho pudieran verse involucrados en los índices de impunidad referidos, por ello, la revisión de la figura de “declaración de procedencia” se asume como *legítimo reclamo a favor de la rendición de cuentas*. Ante ello, quienes suscriben la presente iniciativa tienen como propósito fundamental evitar que el procedimiento de declaración de procedencia, mediante el cual el Congreso determina la pérdida de la inmunidad en caso de detectar actos delictivos de servidores públicos, se convierta en un caso de excepción e impunidad para los detentores de los encargos públicos específicos.

Se trata de volver a la idea original del instrumento: ofrecer protección a la función y no al funcionario en turno, es decir, que la existencia de inmunidades o fueros sean concebidos como instrumentos a favor de evitar *acusaciones sin fundamento* que pudieran ser utilizados para distraer a los servidores públicos del desempeño libre y sin presiones injustificadas de sus funciones; pero a la par, buscar *el respeto irrestricto al Estado de Derecho y la rendición de cuentas*. En una palabra, hacer que la inmunidad procesal sirva eficazmente para otorgar autonomía a quienes detentan funciones imprescindibles de Estado mexicano, y en cambio no se convierta en un elemento de arbitrariedad o impunidad. Con la mala actuación y excesos de funcionarios, la figura del *fuero constitucional* ha caído en descrédito ante la opinión pública y ha dejado de ser percibida como un instrumento cuyo propósito fundamental es garantizar la autonomía de servidores públicos para la realización libre de sus funciones. Para a esto se propone:

1. Eliminar el juicio político cuando se trate de Secretarios de Estado, así como del titular de Petróleos Mexicanos de las Comisiones de Electricidad, del Agua y del encargado de la Inteligencia y seguridad Nacional, para ellos se contempla el procedimiento de moción de censura;
2. Reforma integral al proceso de declaración de procedencia; se propone que la integración de tres ministros de la Suprema Corte sustituyan al Congreso en la facultad de iniciar el procedimiento penal; de ser el caso, el funcionario quedaría a

¹²⁴ Según datos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la tasa de impunidad en México llega al 98 por ciento. Citado en el documento, *op., cit.*, p. 42.

disposición del juez, la Suprema Corte conocería del caso cuando la sentencia sea condenatoria pero si se tratara de un miembro del Congreso éste podría seguir en el cargo en tanto se desahogara el caso, en última instancia si procediera la aplicación de la pena, aplicaría la remoción del cargo. Las resoluciones de la Suprema Corte serían inapelables.

2.2.3.2.5.2 *Restructuración de la facultad de investigación de la SCJN y de las atribuciones de la CNDH*

Uno de los temas que concierne también a la reforma del Poder Judicial es la consolidación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un verdadero tribunal constitucional; para ello se considera pertinente retirarle la facultad de investigación que actualmente tiene y que le obstruye en tanto Tribunal Constitucional, así lo ha expresado el propio Poder Judicial.¹²⁵ Esta fundamentación motiva la iniciativa de los legisladores del PRI. Los argumentos vertidos cobran relevancia gracias a que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) es una institución especializada en violaciones de derechos humanos, cuyo propósito es justamente ser una institución especializada en la investigación de los mismos.

Por otro lado, en cuanto a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), facultada para conocer de quejas en contra de actos u omisiones administrativas provenientes de cualquier autoridad o servidor público, tiene la restricción de proceder en los casos que involucren al Poder Judicial; tal excepción se considera sin justificación de que exista, se estima que la Comisión debiera intervenir en la vigilancia de jueces y magistrados cuando se presentara una presunta violación de derechos humanos, en cuyos casos intervendría para conciliar y de no ser el caso, investigar e incluso culminar en una recomendación.

La reforma traería consigo el beneficio de una mayor colaboración entre instancias jurisdiccionales, pues si bien la CNDH no mantiene poder coercitivo, bien puede fungir de ayuda para las instancias que si les corresponda la facultad coercitiva como Consejo de la Judicatura, por esta razón, para los legisladores priistas no se justifica la reticencia que pueda existir por parte de jueces y tribunales, quienes manifiestan estar en contra de la reforma; para los firmantes de la iniciativa *las atribuciones de investigación y de formular recomendaciones no menoscaban la independencia del Poder Judicial*, por lo que dicha reticencia carece de fundamento. La propuesta considera:

1. Eliminar la facultad de investigación en caso de violación grave de las garantías individuales con que cuenta actualmente la Suprema Corte de Justicia, para transferirla a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;

¹²⁵ Vid Libro blanco de la reforma judicial, una agenda para la justicia en México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006.

2. Suprimir la excepcionalidad que existe para que la CNDH pueda conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa del Poder Judicial de la Federación, con la imposibilidad de revisar los actos propiamente jurisdiccionales;

3. Para aquellos funcionarios que no acepten la recomendación se propone sean llamados ante las Cámaras del Congreso o bien ante las legislaturas locales (según sea el caso) a efecto de exponer las razones de su desacato.

2.2.3.2.5.3 *Solución de conflictos en materia de límites territoriales*

Los promotores de la minuta se pronuncian en contra de que el Senado, en tanto órgano legislativo, mantenga funciones judiciales que no son propias de su diseño constitucional, es el caso de la facultad de intervenir en los conflictos de índole territorial entre las entidades federativas; se considera más conveniente por la naturaleza de los procesos, que dicha atribución se deposite en instancias especializadas. En consecuencia, se propone mantener para el Senado la facultad de aprobar los convenios que sobre sus límites realicen entre si las entidades, es decir, el proceso de arbitraje, reservando el derecho de la controversia constitucional ante la Suprema Corte. Asimismo se sustituye el requisito de mayoría simple por el de mayoría calificada de dos terceras partes para la aprobación de dichos convenios.

2.2.3.2.5.4 *Estado de emergencia*

Frente a circunstancias extraordinarias que requieran necesariamente la suspensión de garantías individuales por parte del Estado para cumplir con sus funciones esenciales; se prevé la regulación necesaria en el artículo 29 constitucional vigente, misma que se evalúa *muy escueta* por parte de los legisladores firmantes, ante las circunstancias presentes y los retos que enfrenta el Estado en la actualidad; por lo que, pese a que en nuestro país prácticamente no se ha aplicado dicha atribución, no deja de considerarse importante recurrir a las adecuaciones necesarias para que tales medidas de carácter extraordinario, de darse el caso, permitan tomar las decisiones pertinentes dentro del marco de legalidad de nuestra constitución, y conforme lo establecido en el derecho internacional en materia de derechos humanos; se concluye que *en México no pueden suspenderse todos los derechos*. Siendo el caso se propone:

1. Eliminar la facultad de la Comisión Permanente para que apruebe la suspensión de las garantías, es decir, se requerirá necesariamente de la aprobación del Congreso;

2. Que la Suprema Corte de Justicia revise de oficio la constitucionalidad de los decretos emitidos por el Ejecutivo durante la suspensión de garantías;

3. En ningún caso podrán suspenderse el derecho a la no discriminación, la prohibición de la pena de muerte, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la integridad personal, al nombre, a la protección de la familia, a la

nacionalidad, los derechos del niño, los derechos políticos, la prohibición de la esclavitud, las libertades de conciencia y de religión, y las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos;

4. La suspensión de garantías deberá estar fundada y motivada, y ser proporcional al peligro a que se hace frente, con la observancia a los principios de legalidad, proclamación, publicidad, y no discriminación.

2.2.3.2.5.5 Instituto Nacional de Identidad

Que el Estado cuente con algún instrumento de identificación personal que permita conocer de forma confiable los datos del conjunto de miembros que integran su población, es un hecho de fundamental importancia; así lo consideran los senadores del PRI. Actualmente, el texto constitucional prevé la obligación para todos los ciudadanos de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, con lo cual obtendrían la “Cedula de Identidad Ciudadana”; en los hechos, el Registro Federal de Electores, junto con la credencial para votar con fotografía (que *se ha convertido de facto en el documento de identificación personal más empleado de buena fe, y con mayor fuerza jurídica en todo el país*), han hecho las veces del “Registro Nacional de Población” y “Cédula de Identidad Ciudadana”, respectivamente.

Por lo anterior se valora pertinente no desdeñar los recursos empleados en tales instrumentos, creando una nueva identificación a la par de la que ya existe, con la salvedad de extender la aplicación del registro a las personas que no cuenten con la calidad de ciudadanos, es decir, menores de edad y residentes extranjeros. La propuesta del Grupo Parlamentario del PRI en el Senado considera crear un organismo público autónomo denominado Instituto Nacional de Identidad (INI), que expida la identificación oficial para todos los habitantes del país, como lo mandata la constitución. Para cumplir con tales fines dicha entidad retomarí­a la estructura y recursos del Registro Federal de Electores.

2.2.3.2.6 Agregados de democracia

2.2.3.2.6.1 Consulta Popular

Se considera que la adopción de mecanismos de democracia directa no contraviene con el diseño de una democracia representativa como la nuestra, por el contrario, se afirma que resultan ser complementarios. Con medidas de esta naturaleza se busca incentivar la participación directa de las personas, la razón expuesta es la carencia de estos elementos, con los cuales se pretende atemperar el descontento popular frente a las cuestiones que afectan de manera directa a los ciudadanos. La adopción de estos instrumentos resulta ser una constante que se repite en prácticamente todos los países del subcontinente e incluso en algunas entidades de la Federación. Por ello se propone implementar la consulta popular, para

ser convocada en temas de especial trascendencia nacional mediante tres modalidades:

1. A solicitud del Presidente de la República con el acuerdo de ambas Cámaras del Congreso;
2. A petición del dos por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral¹²⁶ con el acuerdo de ambas Cámaras;
3. A solicitud de dos tercios de los integrantes de ambas Cámaras del Congreso.

Quedan excluidos los temas electorales y fiscales; y para ser vinculante se requerirá de la participación de por lo menos la mitad de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

2.2.3.2.6.2 *Autonomía del Ministerio Público*

Por un lado, se denota la exigencia ciudadana *por una mayor eficacia en las tareas de prevención y persecución del delito* y falta de confianza que existe hacia las autoridades de la procuración de justicia. Por otro lado, se considera que la autonomía constitucional *ha dado buenos resultados en México en años recientes*, para probar esto se hace alusión a los temas electorales y de protección de los derechos humanos; lo que hace pensar a los legisladores que bien podría reproducirse el mismo efecto en estos temas. Dotar de autonomía al órgano ministerial permitiría su desarrollo en cuestiones estrictamente técnicas; se sostiene que, al estar vinculada la procuración de la justicia a un órgano político como lo es el Poder Ejecutivo, ha ocasionado el rezago en estas cuestiones.

La justificación se acompaña de un antecedente remoto, se dice que desde el Congreso constituyente de 1917, uno de los debates más enconados tuvo que ver con la inclusión del Ministerio Público dentro del Poder Ejecutivo, más recientemente: se detecta en la Procuraduría General de la República una herramienta de control político y social, utilizada con discrecionalidad por el Presidente. El hecho también es relacionado con el tema de la corrupción. En suma, *la dependencia del Ministerio Público respecto del titular del Ejecutivo, no garantiza una procuración de justicia imparcial*. En el mismo sentido, a decir de Jorge Carpizo (citado en la propuesta de reforma) se requiere necesariamente la autonomía del Ministerio Público por ser una labor sensible para los derechos humanos y por ser una función eminentemente técnica y no política. En todo caso, el ejercicio de la acción penal no debe politizarse bajo ningún motivo. Pero sobre todo –conforme la tesis que se sigue en el presente trabajo– conviene citar como argumento fundamental el hecho de que “La transición a la democracia exige, en el campo jurídico, que el ejercicio de la acción penal no sea, ni

¹²⁶ En tal caso se requerirá de la certificación del número de las firmas por la autoridad electoral, misma que será la encargada de organizar la convocatoria y la elaboración de preguntas.

pueda convertirse, bajo ningún concepto, en un instrumento de presión política en manos del gobierno en turno.”¹²⁷

En el contexto latinoamericano, salvo la República Dominicana y México, *existe una marcada tendencia a otorgarle autonomía -al menos técnica- al Ministerio Público*. En algunos casos el Ministerio Público se encuentra dentro del Poder Judicial, en otros interviene en su designación el Poder Legislativo y el Ejecutivo. Por ello las posibilidades van desde situarlo dentro del Ejecutivo con cierto grado de autonomía, incluirlo dentro del Poder Judicial, o bien, que sea un órgano completamente autónomo.

El sentido de la propuesta se pronuncia a favor de la tercera posibilidad, es decir, *otorgar autonomía plena al Ministerio Público y al Procurador para poder decidir sobre su organización interna, su funcionamiento, y gestión*. Para la designación del Procurador se prevé el voto de dos terceras partes de los miembros presentes del Senado sin que medie la injerencia del Ejecutivo; y para la vigilancia del Ministerio Público, la creación de un Consejo con independencia técnica y de gestión.

2.2.3.3 Evaluación

Tanto del diagnóstico como la revisión hecha de cada una de las propuestas de reforma que presentaron los senadores del Partido Revolucionario Institucional, arrojan una conclusión sustancial: el equilibrio pluralista que existe en el Estado es un hecho innegable, incluso para el Partido que antes se denominó hegemónico. La democratización del sistema político no solo nos ha legado un nuevo rostro en la configuración política de los órganos del Estado, ha trazado una nueva ruta de reformas y posturas.

Para el Revolucionario Institucional, la pluralidad es favorable y se acepta como una nueva realidad con la cual es preciso aprender a convivir, empero, esta nueva realidad modifica todo el esquema de relación entre poderes y partidos, hecho que repercute para el desarrollo eficiente del gobierno; en una palabra, para los legisladores priistas la pluralidad política ha implicado problemas serios de gobernabilidad, esa es su preocupación principal. Para atender tal expectativa han concebido necesario desarrollar una serie de modificaciones al texto constitucional vigente, de cuya revisión se deducen cuatro ejes fundamentales:

1. *Automatización* de las decisiones fundamentales;
2. Limitar la expansión de la pluralidad en el Legislativo;
3. Mayor control parlamentario, y
4. Fortalecimiento al Poder Legislativo.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 40.

Adicionalmente, se agrupan otras de las iniciativas en dos apartados complementarios, no menos importantes pero que responden a necesidades distintas del equilibrio pluralista que –a decir de la propuesta– atenta contra la gobernabilidad del Estado. El primer grupo de propuestas tienen por objeto actualizar o ajustar instituciones constitucionales que ya existen; finalmente en otro apartado se agrupan las que por su naturaleza son agregados de democracia. Así pues, la totalidad de las iniciativas han sido consideradas de manera particular, atendiendo el objetivo específico al que se dirigen; a la par, consideradas en su conjunto, se observa una manera propia de atender los temas construidos con base en cada una de las intenciones que persiguen de manera particular cada propuesta (Cuadro 16).

Cuadro 16. Ejes de la propuesta de Reforma del PRI

Automatización de decisiones fundamentales	<ul style="list-style-type: none"> • Suplencia en caso de falta absoluta del titular del Poder Ejecutivo • Reconducción de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos
Limites a la pluralidad	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción del número de integrantes de las Cámaras del Poder Legislativo
Control parlamentario	<ul style="list-style-type: none"> • Ratificación del Gabinete • Informe Presidencial y mecanismos de control parlamentario
Fortalecimiento del Poder Legislativo	<ul style="list-style-type: none"> • Reelección consecutiva de legisladores federales y locales • Fomento del trabajo de las comisiones legislativas
Actualizaciones y ajustes	<ul style="list-style-type: none"> • Fuero contitucional • Reestructuración de la facultad de investigación entre la SCJN y de las atribuciones de la CNDH • Solución de conflictos en materia de límites territoriales • Estado de emergencia • Instituto Nacional de Identidad
Agregados de democracia	<ul style="list-style-type: none"> • Consulta Popular • Autonomía del Ministerio Público

Fuente: Elaboración propia con base en la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, [en línea], *Gaceta del Senado*, segundo periodo ordinario, núm. 88, México, Senado de la República LXI legislatura, 23 de febrero de 2010.

2.2.3.3.1 Automatización de decisiones fundamentales

La *suplencia presidencial inmediata* y la *reconducción presupuestal* son iniciativas que pretenden ofrecer respuestas inmediatas a escenarios fortuitos que pudieran llevar al Estado a situaciones indeseadas. En ambos casos la variable independiente es la Pluralidad política del Congreso y, dado que se requiere la construcción de una mayoría de entre las distintas fuerzas políticas, la falta de consensos resulta un hecho latente; por ello se le otorga pertinencia a este tipo de mecanismos que de manera previa plantean una salida *automática* ante la posible falta de consensos legislativos inmediatos.

De las dos propuestas ubicadas en este apartado, por un lado, otorgan la certeza de tener en todo momento leyes vigentes, al tiempo que se preservan las facultades de nombramiento para el Ejecutivo en ausencia absoluta de éste, y de aprobación presupuestal para el Poder Legislativo. Se trata de iniciativas que por sí mismas no ofrecen mayores incentivos institucionales para mejorar el desempeño de los legisladores, salvo el hecho de ofrecer resultados expeditos y ágiles como la realidad lo demanda. La lógica concebida considera conveniente no dejar a la sola voluntad de los legisladores, la toma de decisiones en acontecimientos sustanciales para la funcionalidad del Estado, con la medida se plantea un esquema de mayor seguridad en temas impostergables.

2.2.3.3.2. Limitar la pluralidad

El elemento sustancial que acompañó todo el proceso de reformas y que por ende permitió la consolidación de la representación plural del Congreso, fue el *componente de representación proporcional*, el mismo que ahora pretende *disminuirse en la Cámara de Diputados y restringirse en el Senado*. De la Cámara se dice que no atentaría contra la composición actual, es decir, se preservaría de forma semejante la representación plural que actualmente existe; no obstante, se propone eliminar el tope de representación que estipula que ningún partido podrá ocupar más del 60 por ciento de las curules por ambos principios, con ello se abriría el camino a la conformación de mayorías para un solo partido cuando a si lo definieran los electores.

La medida iría en detrimento de los partidos minoritarios: la pluralidad de opciones políticas que cuenta el ciudadano para elegir podría verse desplazada y con ello acotarse el campo de competencia electoral, una realidad ya conocida y que en las últimas décadas se buscó contrarrestar. Esto es claro en la lectura de la fracción cuarta modificada según la propuesta que se comenta y que a continuación se reproduce:

Ningún partido político podrá contar con más de 240 diputados por ambos principios. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales,

obtenga un número mayor de curules; en este último caso no tendrá derecho a que le sean asignados diputados por el principio de representación proporcional.¹²⁸

Para el Senado se plantea regresarle el carácter original de Cámara de representación territorial, con la eliminación del principio de representación proporcional y mantener la asignación de un solo senador para la primera minoría. En ambos casos la lógica que media es: a menor número de legisladores mejor funcionalidad de las cámaras. Esta premisa descarta un elemento fundamental citado por distintos especialistas: el verdadero trabajo legislativo se encuentra en las comisiones y no en el pleno¹²⁹, circunstancia por la cual pierde importancia la medida, máxime, si la reducción no supone en modo alguno modificaciones sustanciales en cuanto a la composición plural del Congreso, pierde sentido la reducción de 100 diputados plurinominales.

El caso del Senado si tiene una importancia mayor, pues recobraría su sentido original de ser el órgano de representación territorial en estricto apego a la lógica de nuestro sistema federal. El principio de representación proporcional que se introdujo para la elección de 32 senadores en la reforma electoral de 1996 carece de una fundamentación histórica y teórica; el objetivo de mayor inclusión y reconocimiento de la pluralidad tiene un sentido concreto en la Cámara de Diputados en tanto cámara de representación nacional *per se*, no así para el Senado. Por otro lado, el caso del ahorro económico que se alude, en realidad supone un asunto menor si se le compara con los egresos totales de la Federación.

Finalmente, la medida responde a la siguiente premisa: si en el pasado fue necesario introducir mecanismos que facilitaran el acceso a los partidos políticos minoritarios (tal es el caso del principio de representación proporcional), hoy que se ha consolidado un sistema político eminentemente plural, es tiempo de retirar tales facilitadores para confirmar si los partidos políticos afianzados en el Congreso por si mismos son capaces de mantener su registro, con ello se busca poner a prueba al sistema y a los actores políticos en particular. Ello traería consigo un cambio de rol de los partidos, por ejemplo, cabría esperar eventuales alianzas para la conservación del registro, la consolidación de unos e incluso la extinción de otros. En concreto, resulta pertinente devolverle el carácter original al Senado y en cambio no disminuir la proporcionalidad en la cámara baja, y no eliminar el actual tope de representación de 240 diputados por ambos principios.

¹²⁸ “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Artículo 54, fracción IV, (Las negritas corresponden a la parte del artículo modificada).

¹²⁹ Para una referencia más detallada véase por ejemplo Ma. Amparo Casar, “Reforma del Poder legislativo”, ponencia presentada en el *Seminario de análisis sobre la Reforma Política, Segunda mesa: Reelección inmediata, fórmulas de acceso, número de integrantes*”, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, *Pluralidad y consenso*, Suplemento especial, marzo 2010, p. 25.

2.2.3.3.3 Control parlamentario

La iniciativa del tricolor dibuja claros rasgos de tendencias parlamentarias, o bien como se ha venido a llamar: “*parlamentarización* del Sistema Presidencial”¹³⁰, si bien la propuesta no se aleja del marco de referencia de nuestro Sistema Presidencial, es evidente que se busca insertar al país en la tendencia que se reproduce en los otros países del subcontinente latinoamericano: limitar al Poder Ejecutivo y a su vez fortalecer del Poder legislativo mediante mecanismos de control parlamentario, con el objeto de equilibrar la relación entre ambos poderes. Es el caso de la propuesta de *Ratificación de gabinete* para los Secretarios de Estado y de los titulares de las principales empresas paraestatales; con la medida, si bien no se acotan las funciones presidenciales, si se reduce aún más el poder del Presidente ante un mayor escrutinio del Legislativo; por ende obliga a una mayor corresponsabilidad entre poderes y entre partidos, pero sobre todo, más allá de las apreciaciones expuestas tanto en la propuesta como en la fundamentación que le acompaña, la medida manifiesta pertinencia y cobra relevancia en el actual contexto de gobiernos divididos, marcados por la pluralidad de fuerzas políticas.

Con el actual clima de elecciones inciertas y competidas, los partidos perdedores son relegados para incidir en el gobierno, por ello existe poca o nula colaboración de aquellos partidos que, llegado el momento, ocupan el papel de oposición, pues en la medida en que incidan para que el gobierno fracase, obtendrán incentivos políticos. La propuesta que se expone permitiría revertir este esquema disfuncional con la lógica de la colaboración entre poderes, pues no solo estrecharía las relaciones entre estos, también haría más corresponsables a los partidos políticos en los resultados del gobierno.

La misma situación resulta para los mecanismos de control parlamentario planteados: la *obligación para los Secretarios de Estado de rendir un informe* de labores y la *moción de censura* para estos y para los titulares de las empresas paraestatales más importantes, así como para los titulares de las comisiones reguladoras y del agua, en todos estos casos (también sujetos a ratificación), tendrían el doble requisito, por un lado, de contar con el aval de una mayoría legislativa –que en nuestro caso necesariamente incluye a más de un partido político–, y permanecer sujetos a la evaluación constante, a tal grado que la permanencia en el cargo estaría sujeta a la voluntad del titular del Ejecutivo, pero también a la evaluación del Legislativo, quienes al no aprobarlo podrían, eventualmente, removerlos del cargo. En este último escenario, con la moción de censura para la remoción del cargo, cabe la posibilidad de

¹³⁰ Hago uso de la expresión *parlamentarización* en los términos de Diego Valadés, cuya caracterización refiere “la adopción de instituciones de origen parlamentario, pero preservando la estructura básica del sistema receptor.” Vid Diego Valadés, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, IJ-UNAM, 2007, p. 5.

que el Titular del Ejecutivo al no contar con una mayoría afín en el Legislativo, es decir, si un partido distinto al suyo obtiene la mayoría requerida, puede incidir para tener el control del gabinete, o bien de los órganos señalados, removiendo libremente a los funcionarios afines al presidente, o bien solo ratificando a funcionarios que sean partidarios cercanos.

No obstante, con estas medidas se busca una mayor transparencia y evaluación del desempeño gubernamental cuya responsabilidad recaería –de cierta forma– en todos los partidos políticos sin importar si se trata de un partido mayoritario o no. La titularidad del Ejecutivo contaría con nuevos agregados para alentar una mayor colaboración, corresponsabilidad y vigilancia entre partidos. Asimismo, por tratarse el Congreso de un órgano colegiado, las ratificaciones, apercibimientos y dado el caso las remociones, considerarían la suma de posturas de más de un partido político. Con ello se vería modificado el actual modelo poco colaboracionista que resulta ser excluyente y restrictivo como se ha manifestado en las últimas legislaturas y sexenios.

La obligación del Presidente de presentar un *informe* que dé cuenta de la administración pública del país, es un caso elocuente. En el antiguo régimen, sin un Congreso que vigilara la gestión presidencial, el discurso (no señalado como una obligación en el texto constitucional) dio paso a una forma de exaltar la figura presidencial. Con el incremento de los partidos de oposición en el Congreso, la aparición de gobiernos divididos y luego la alternancia presidencial, la asistencia del Presidente al Congreso ha supuesto una situación conflictiva y hasta penosa debido a la ambigua legislación en la materia, por ello el que se señale de manera específica la posibilidad de que el Presidente pronuncie un discurso ante el Congreso con motivo de los informes de gobierno e incluir las réplicas de los grupos parlamentarios, alienta la posibilidad (muy optimista) de que la ocasión propicie un diálogo más estrecho y constructivo. Como complemento, resultaría pertinente que el Legislativo cuente con mayores elementos para evaluar la gestión presidencial, es el caso de incluir a los miembros del gabinete para ser sometidos a control mediante la *moción de censura*.

2.2.3.3.4 Fortalecimiento al Poder Legislativo

Tanto la *reelección consecutiva de legisladores* y el llamado *fomento del trabajo de las comisiones legislativas*, son medidas que buscan mejorar el desempeño del Congreso y que son motivadas por el nuevo contexto de instituciones democráticas. Un Congreso con parlamentarios acotados es un legislativo débil, dependiente de los partidos políticos y del Ejecutivo. La imposibilidad de que hoy los legisladores puedan reelegirse es un signo persistente del Antiguo Régimen y que resulta anacrónico en estos tiempos permeados por una nueva institucionalidad democrática y plural. Ya de por sí un periodo de tres años (en la Cámara de Diputados) es un tiempo demasiado acotado para que un legislador recién llegado entienda, trabaje y de resultados; peor

aún, al saberse *de paso* por la cámara, no hace sino motivar la búsqueda de su siguiente cargo, y en ello no solo emplea tiempo y esfuerzo, también compromete su actuación legislativa sea con su partido o con alguna otra entidad del Estado. De existir la reelección inmediata, los parlamentarios podrían optar por hacer carrera política en el Legislativo y así comprometerse más, la única preocupación sería ofrecer un mejor desempeño hacia los electores de su distrito.

La medida ofrece independencia a los legisladores, la posibilidad de especialización y profesionalización parlamentaria, a su vez, podemos esperar un Legislativo más fortalecido y por ello más competente y comprometido con los electores. Muy deseable resultan ser ambas propuestas, la reelección legislativa supone uno de los mejores aportes de esta reforma.

2.2.3.3.5 Actualizaciones y Ajustes

Fuero constitucional. El goce de inmunidad para los altos funcionarios del Estado que señala el artículo 111 constitucional: Diputados, Senadores, Ministros de la Suprema Corte, Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, Consejeros de la Judicatura Federal, Secretarios de Despacho, Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y Consejeros electorales del Instituto Federal Electoral, en caso de cometer delitos durante su encargo, se determina actualmente por mayoría absoluta de la Cámara baja, la declaración de procedencia que se propone, traslada del Poder Legislativo al Judicial la facultad de proceder contra el inculpado, de tal forma, las responsabilidades penales de los servidores públicos pasaría de ser un acto bajo criterios políticos a un hecho judicial, con la integración de una sala especial con tres miembros de la Suprema Corte.

Esta idea se robustece con la modificación del artículo 93, que contempla la moción de censura para remover a altos funcionarios señalados. El hecho refiere un mayor control legislativo que circunscribe la intervención judicial, lo que se traduce en mayores elementos para juzgar la inmunidad de los titulares de altos cargos públicos, mayor transparencia en los procedimientos, mayor colaboración entre poderes y sobre todo un mejor control del ejercicio público.

La reestructuración de la facultad de investigación para pasar de ser una atribución de la Suprema Corte de Justicia a otra de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, fortalece al Poder Judicial conforme la intención de buscar la consolidación de la Suprema Corte como Tribunal Constitucional; a la par de que coloca a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con mayores elementos para desempeñar sus funciones en tanto institución encargada de la investigación de violaciones graves a las garantías de los individuos. Resulta una modificación que al mismo tiempo reestructura dos instancias encargadas de la impartición de justicia, pero con

características y fines específicos, que no debieran contraponerse entre sus respectivas facultades.

En cuanto a la *Facultad del Senado de intervenir en conflictos de límites territoriales entre entidades de la federación*, se establecen mayores elementos y especificidad al proceso, las resoluciones del Senado dejan de ser definitivas e inatacables y se establece un proceso de arbitraje; si bien se mantiene la facultad de intervención del Senado, éste queda establecido solo como una instancia conciliatoria y no definitiva. Con ello el Senado se fortalece en tanto órgano legislativo con un menor grado de injerencia en cuestiones de carácter judicial. Se adecua también la *facultad del Ejecutivo de suspender garantías*, de tal manera se ajustan los términos en que puede ser ejecutada la medida, acorde a los postulados contemporáneos y tratados internacionales en materia de derechos humanos; se gana especificidad, mayor control constitucional y legalidad en la materia.

La *creación del Instituto Nacional de Identidad* permitiría hacer cumplir el mandato constitucional que obliga a la población de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos. Al retomar los recursos del Registro Federal de Electores, no solo se retira una atribución no considerada para el Instituto Federal Electoral, también permite aprovechar los esfuerzos técnicos, materiales y políticos que se han destinado para su creación, para depositarse en la instancia competente. No obstante, cabe esperar la negativa de tales ajustes dada la desconfianza de la población para que el Poder Ejecutivo maneje los datos personales y confidenciales de los ciudadanos. La aprobación de la reforma, equivale a ver superados los rasgos de desconfianza que caracterizaron al régimen autoritario anterior, con lo cual se podría ganar distancia en la consolidación democrática.

2.2.3.3.6 Agregados de democracia

Finalmente, pero no por ello menos importante, se agrupan las propuestas que por su naturaleza son apreciados agregados de democracia. Se definen con estas características las restantes dos propuestas de reforma porque su propia naturaleza lo amerita, pero también para determinar cuál es la tendencia que se persigue en esta propuesta partidista a diferencia de las otras ya descritas. Como se ha confirmado, la preocupación que apremia a los senadores del Partido Revolucionario Institucional es el tema de la gobernabilidad del Estado: se ponderó una fórmula para facilitar la toma de decisiones fundamentales que involucra a los dos poderes representativos del Estado, y se dejó en un menor grado de importancia la inserción de elementos de consolidación democrática; no obstante, en este último caso se contemplan dos medidas, la *consulta popular* y la *Autonomía del Ministerio Público*.

En cuanto a la consulta popular se otorga a los ciudadanos la facultad de solicitarla con el dos por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral; es decir, se

exige el requisito de más de un millón 600 mil firmas, (aproximadamente el 2.36 por ciento de las personas que votaron en las elecciones presidenciales de 2009).¹³¹ Una mayor participación ciudadana si se le compara con las elecciones concurrentes de 2006.

Para el Ministerio Público, la Autonomía Constitucional es evaluada como una medida que ha dado favorables resultados en otros casos, y de la cual se espera algo semejante en la procuración de la justicia. Por el alto grado de especialidad técnica que requiere la función ministerial, puede ayudar a renovarla al permanecer como ajena al poder presidencial, y que no se politice en el ámbito electoral. La medida en última instancia fortalecería la consolidación democrática en esta importante instancia del Estado.

2.2.4 Iniciativa del Grupo Parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados

2.2.4.1 Diagnóstico

En México se ha consolidado un sistema de partidos plural, así lo entienden los diputados del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Esta ha sido una transformación institucional que proviene de las *grandes reformas del siglo XX*¹³², entre estas, por su trascendencia destaca la de 1977 como aquella que *constitucionalizó la existencia de los partidos y conformó una representación nacional amplia y plural, fiel a la realidad*. Le siguen la de 1985, 1990 y 1996 que sentaron las bases de un nuevo orden jurídico, instituciones, principios y garantías para los procesos electorales.

No obstante, la representación plural que actualmente compone los órganos legislativos es vista con preocupación, al considerarse el principal impedimento para un mejor desempeño de las funciones legislativas y gubernamentales del Estado: “*A partir de un mayor pluralismo y de una cada vez más alta competitividad electoral, resultó más difícil encontrar los consensos para dotar a nuestro sistema de gobierno de herramientas institucionales que los volvieran más eficaz*”¹³³. Al respecto, se hace alusión a la época de partido predominante como un periodo en el que fue posible desarrollar de forma *ágil* los cambios constitucionales acordes a los cambios del

¹³¹ Los cálculos fueron realizados conforme las estadísticas del IFE. *Vid Estadísticas Lista Nominal y Padrón Electoral*, [en línea], 28 de abril de 2012, Dirección URL: http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Estadísticas_Lista_Nominal_y_Padron_Electoral/ y *Resultados del cómputo final del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, [en línea], 28 de abril de 2012, Dirección de URL: <http://www.ife.org.mx/documentos/Estadísticas2006/presidentet/nac.html>.

¹³² Las cursivas son extractos fieles del texto “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta parlamentaria*, LXI legislatura, Cámara de Diputados, año XIII, núm., 2976-VI, Palacio Legislativo de San Lázaro, 25 de marzo de 2010.

¹³³ *Ibid.*, pág. 2.

contexto, gracias a la existencia de mayorías estables (para un solo partido). En efecto, los diputados priistas muestran inclinación por los gobiernos unificados. En tanto, la reforma que proponen busca incidir, fundamentalmente, en cuatro vertientes.

1. La relación entre Poderes del Estado;
2. Fortalecimiento de los Poderes;
3. Fortalecimiento del Federalismo;
4. Nuevas fórmulas para encausar las exigencias del pluralismo político.

De esta forma, la propuesta del PRI en la cámara de diputados busca formar mayorías legislativas como incentivo para la eficacia del Estado, por ello la medida pretende favorecer la gestión del Poder Ejecutivo.

2.2.4.2 Las propuestas

I. Poder Legislativo Federal

- a) *Informe Presidencial;*
- b) *Proceso legislativo y proceso presupuestario;*
- c) *Los ordenamientos rectores de la vida del Congreso;*
- d) *Fortalecimientos de la participación de los estados en el órgano revisor de la Constitución General de la República;*
- e) *Funcionalidad del Congreso;*
- f) *Fortalecer las comisiones de investigación, dotándolas de atribuciones de imperio;*
- g) *Nueva regla de quórum de asistencia;*
- h) *Establecimiento de un régimen de cortesía y disciplina parlamentaria;*
- i) *Preguntas obligatorias a los titulares de la Administración Pública Federal y comparecencia trimestral de éstos ante las comisiones legislativas;*
- j) *Informes semestrales;*
- k) *Creación de un órgano de asesoría permanente a legisladores;*
- l) *Periodos de sesiones.*

II. Cámara de Diputados

- a) *Establecer como atribución de la Cámara de Diputados la ratificación del Plan Nacional de Desarrollo;*
- b) *Obligación del Sistema Nacional de Seguridad Pública de enviar informes trimestrales a la Cámara de Diputados;*
- c) *Fiscalización y rendición de cuentas.*

III. Cámara de Senadores

- a) *Establecer como atribución del Senado la ratificación de las convenciones diplomáticas y los acuerdos de cooperación que obliguen a México;*
- b) *Obligación del Ejecutivo de enviar informes trimestrales al Senado de la República acerca del desarrollo de la política exterior.*

IV. Poder Ejecutivo

- a) *Derecho de petición;*
- b) *El "Supremo Poder Ejecutivo de la Federación;*
- c) *El Sistema de Administración Tributaria;*
- d) *El personal diplomático y consular.*

V. Poder Judicial

- a) *Organización;*
- b) *Arraigo.*

VI. Sistema Electoral y Partidos Políticos

- a) *Voto pasivo a los dieciocho años;*
- b) *Sexta circunscripción electoral;*
- c) *Formación de mayorías estables;*
- d) *Instituto Federal Electoral, Partidos Políticos y rendición de cuentas;*
- e) *Restablecimiento de la figura del registro condicionado.*

VII. Ampliación del período de los Ayuntamientos;

VIII. Desarrollo metropolitano;

IX. Municipalización del Distrito Federal;

X. Federalismo.

Conforme la organización de las propuestas encontramos:

2.2.4.2.1 Poder Legislativo Federal

2.2.4.2.1.1 *Informe Presidencial*

Para los diputados del PRI el actual formato no satisface a nadie y ha supuesto un retroceso en el fortalecimiento de la colaboración entre poderes, por ello se propone retomar este mecanismo de control político, pero con las adecuaciones necesarias más acordes a la pluralidad del Congreso, siendo las que a continuación se mencionan:

- a) No será un debate entre poderes;
- b) Tomará la palabra un legislador por cada partido político;
- c) El presidente recibirá con antelación cuestionamientos escritos, tomará la palabra para darles respuesta y pronunciar un mensaje a la nación;
- d) No procederán intervenciones o interrupciones y se velará por la preservación del orden y cortesía.

2.2.4.2.1.2 *Proceso legislativo y proceso presupuestario*

Se estima que la Ley de ingresos de la federación y el presupuesto de egresos son de naturaleza distinta a la de otros ordenamientos, por tanto, se considera oportuno otorgarles un trato diferenciado respecto de otras legislaciones. Para ello se propone facultar al Poder Ejecutivo para realizar observaciones parciales y la facultad de promulgación de leyes para el Presidente de la Cámara de Diputados en caso de negativa del titular del Ejecutivo.

2.2.4.2.1.3 *Los ordenamientos rectores de la vida del Congreso*

En este apartado se hace alusión a la dispersión constitucional en que se encuentran los ordenamientos que responden al funcionamiento del Congreso, ante tal hecho se busca sistematizar de mejor manera las normas, por un lado, agrupar las leyes en materia de estructura (organización), y por el otro las propias del funcionamiento (procedimientos) en tanto material legislativo; asimismo se busca diferencias aquellas que son susceptibles de ser reglamentadas en cada una de las cámaras, y de las que deben restringirse solo a la cámara que las emite. Para tal efecto se proponen modificaciones a los artículos 70, 71, 72 y 77 de la Constitución.

2.2.4.2.1.4 *Fortalecimientos de la participación de los estados en el órgano revisor de la constitución general de la república*

La norma vigente limita la participación de los Congresos Locales a solo aprobar o rechazar reformas constitucionales en los términos en que son enviadas por el Congreso General, es decir, carecen de la facultad de intervenir en su diseño. Al respecto, los legisladores del PRI convienen en establecer un procedimiento de comunicación entre los órganos legislativos federal y locales a fin de que estos últimos puedan *manifestar sus puntos de vista en el proceso legislativo constitucional*; para ello se adicionaría con un nuevo párrafo el artículo 135 constitucional.

2.2.4.2.1.5 *Funcionalidad del Congreso*

En este apartado, la iniciativa busca *mecanismos que agilicen los trabajos legislativos*, se propone dotar de mayores facultades a las comisiones con el objeto de que determinados asuntos puedan ser examinados y en su caso resueltos sin necesidad de ser aprobados por el pleno. Con la medida se busca que el pleno del Congreso disponga de mayor tiempo para atender solo aquellos asuntos de mayor interés nacional. Para tal efecto se prevén modificaciones que garanticen la constitucionalidad de las normas aprobadas por este medio. A la par se consideran mecanismos para las inasistencias injustificadas de los legisladores al pleno, la obligatoriedad de que las iniciativas sean dictaminadas en un plazo determinado, mecanismos para agilizar el análisis de las mismas, y en otro apartado la posibilidad de la negativa presidencial en la promulgación y publicación de las leyes.

Finalmente, se considera la facultad para hacer comparecer a particulares ante el Congreso mediante comisiones de cualquiera de las cámaras, con el propósito de que aporten información útil para las labores legislativas. Se estima que la conformación plural y multipartidista que compone a las comisiones sustenta la pertinencia y legitimidad de la presente reforma.

2.2.4.2.1.6 Fortalecer las comisiones de investigación, dotándolas de atribuciones de imperio

Se detectan tres principales limitaciones en el marco constitucional que norma a las comisiones de investigación en el Congreso. En principio, el reducido ámbito de competencia: actualmente sólo es posible investigar organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. En segundo término, se detecta que las comisiones carecen de eficacia y falta de relevancia al pasar a un plano meramente cotidiano del quehacer legislativo. La tercera limitación corresponde a los falta de efectos legales en cuanto a los resultados de las investigaciones.

Al respecto se propone, en el primer caso, facultar a los legisladores para investigar cualquier asunto de interés público. En el segundo caso, elevar de 125 a 200 el número de diputados mínimo para solicitar la constitución de una comisión de este tipo, es decir, se exige mayor consenso. En el tercer caso, se propone que cualquiera de las cámaras estén facultadas para *exigir responsabilidades procedentes*, así como hacer que toda persona este obligada a comparecer ante éstas.

2.2.4.2.1.7 Nueva regla de quórum de asistencia

Se discurre que el quórum vigente de la mitad más un legislador entorpece la eficiencia del trabajo legislativo, al considerar que muchos de los temas desahogados en el pleno resultan ser muy particulares pudiéndose atender con legitimidad sin un número específico de legisladores, con lo cual estos podrían disponer de mayor tiempo para otros asuntos propios de Congreso, en otras palabras, se propone por parte de los legisladores del PRI, eliminar las ataduras de un número mínimo de legisladores para que las sesiones en el pleno operen y sean válidas.

La eliminación del quórum de asistencia se plantea como una necesidad y alternativa para mejorar el funcionamiento de las comisiones, sin embargo, por su trascendencia se excluye de esta condición la apertura de periodos de sesiones y aquellas en que se presenten votaciones.

2.2.4.2.1.8 Establecimiento de un régimen de cortesía y disciplina parlamentaria

Por régimen de cortesía parlamentaria se entiende la existencia de un *régimen de responsabilidades* respecto del comportamiento de los legisladores en las cámaras. Ante tal carencia, y aunado a la falta de instrumentos legales para el Presidente de la Cámara para imponer el orden, es que se propone el establecimiento de *normas claras*

y *sistemáticas* para conducir la actuación de los legisladores en un marco de madures, civilidad y cortesía política.

2.2.4.2.1.9 *Preguntas obligatorias a los titulares de la Administración Pública Federal y comparecencia trimestral de éstos ante las comisiones legislativas*

Con el propósito de dotar a los legisladores de mecanismos para la obtención de información, se propone otorgarles en lo individual la facultad de cuestionar de forma escrita a los servidores públicos mencionados en el artículo 93 de la Constitución, para pedir información o explicaciones directas, con la correlativa obligación de estos últimos para responder en un plazo determinado. En cuanto a las comparecencias, se propone que los servidores públicos federales acudan al Congreso mediante comisiones de forma trimestral para responder a los cuestionamientos de los legisladores. Para tales efectos los titulares deberán presentar informes detallados.

La medida sugiere reforzar los vínculos de colaboración, evaluación y control legislativo entre el Poder Legislativo y los titulares de la Administración Pública Federal. Para los proponentes, la iniciativa ha sido pensada como una *instancia de diálogo y colaboración* que excluye toda posibilidad de censura o crítica desmesurada, como un medio para la construcción de consensos y medidas conjuntas que satisfagan el bien común.

2.2.4.2.1.10 *Informes semestrales*

La iniciativa reconoce por un lado, virtudes que ha tenido el Sistema presidencial mexicano en momentos que requerían unidad en el mando y autonomía, no obstante, el diseño vigente modifica esta condición con rasgos parlamentarios. La idea de que el gabinete sea independiente de la intromisión del Poder Legislativo a favor de la eficacia hoy parece perder sustento frente a la necesidad de mantener bajo la evaluación constante el desempeño gubernamental, debido a las condiciones que la dinámica actual demandan. De tal forma, se propone adicionar al artículo 93 el mandato para los miembros del gabinete y los titulares de los órganos autónomos para presentar semestralmente informes al Congreso. En otras palabras, se busca dejar de privilegiar la unidad de mando administrativo y pasar a la evaluación permanente.

2.2.4.2.1.11 *Creación de un organismo de asesoría permanente a legisladores*

El Poder Legislativo no cuenta con un cuerpo técnico y profesional, ni con los medios financieros que provea de información y asesoría útil para el desarrollo del quehacer legislativo, y que auxilien en lo individual a los legisladores en el desempeño de sus funciones. El que existe actualmente se limita al ámbito administrativo y solo corresponde a las necesidades de la Mesa Directiva de las Cámaras. De tal diagnóstico se desprende la idea de crear un cuerpo profesional de asesores permanentes que, de

forma independiente, objetiva y confiable, presten apoyo al cumplimiento de las tareas legislativas, con la modificación del artículo 70.

2.2.4.2.1.12 Períodos de sesiones

Considerando el nuevo esquema de trabajo que se propone, se concibe pertinente extender el tiempo disponible del segundo periodo de sesiones del 30 de abril al 30 de junio, a efecto de que los legisladores puedan desahogar con eficacia las nuevas tareas.

2.2.4.2.2 Cámara de Diputados

2.2.4.2.2.1 Establecer como atribución de la Cámara de diputados la ratificación del Plan Nacional de Desarrollo

Actualmente, la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND) es una atribución casi exclusiva del titular del Ejecutivo, en el que se incluye la planeación, presupuestación, control, fiscalización y evaluación de la gestión pública; por su relevancia se estima pertinente y de suma importancia que intervengan en su diseño la pluralidad de grupos políticos representados en la Cámara de Diputados, en el marco democrático que prevalece. Con la adición al artículo 74 para facultar a la Cámara de diputados de ratificar el PND, se busca crear *un instrumento de Estado y no exclusivamente del gobierno en turno*, con lo cual se espera un mayor impacto en las medidas a mediano y largo plazo.

2.2.4.2.2.2 Obligación del Sistema Nacional de Seguridad Pública de enviar informes trimestrales a la Cámara de diputados

La seguridad pública se ha colocado como un tema prioritario de la agenda nacional, la fiscalización de los recursos asignados no eximen esta consideración, es por esto que se busca una mejor observancia y aplicación de los recursos mediante la obligación de enviar informes trimestrales a la Cámara de Diputados.

2.2.4.2.2.3 Fiscalización y rendición de cuentas

En este apartado prevalece la preocupación por un lado, de fortalecer los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización; y por el otro, de conocer oportunamente los resultados de auditorías a la Cámara de Diputados. Al respecto se busca reformar la fracción sexta del artículo 74 constitucional para otorgar el carácter vinculatorio a las auditorías del órgano fiscalizador. En el citado artículo se prevé también reducir el plazo para la presentación de la cuenta pública por parte del Ejecutivo del 30 de abril al 31 de enero del año siguiente, finalmente, se propone la modificación del término “informe del resultado” por “Fiscalización Superior de la Cuenta Pública” por ser esta la función que se realiza.

Por otro lado, en el artículo 79 se propone, entre otras cosas, que la Auditoría Superior de la Federación *amplíe su capacidad auditora* y cuente con mayor tiempo para las revisiones, pueda solicitar información y revisiones preliminares a fin de agilizar y favorecer la función fiscalizadora. Para la entrega de resultados por parte de la entidad fiscalizadora a la Cámara de Diputados, se reduce el plazo a seis meses una vez recibida la Cuenta Pública.

2.2.4.2.3 Cámara de Senadores

2.2.4.2.3.1 Establecer como atribución del Senado la ratificación de las convenciones diplomáticas y los acuerdos de cooperación que obliguen a México

Recientemente se ha identificado que existen instrumentos jurídicos internacionales llamados acuerdos internacionales (*Executive Agreements*) distintos a los tratados internacionales o convenciones, que han sido utilizados para evadir la ratificación del Senado. En México el titular del Ejecutivo ha celebrado este tipo de acuerdos prescindiendo del aval senatorial. Para evitar esta situación, se propone mencionar en el artículo 76 este tipo de instrumentos.

2.2.4.2.3.2 Obligación del Ejecutivo de enviar informes trimestrales al Senado de la República acerca del desarrollo de la política exterior

Puesto que los tratados y las convenciones diplomáticas se encuentran por encima del derecho interno de cada Estado, el Ejecutivo mantiene un amplio margen de libertad en la celebración de los mismos, de los cuales surgen derechos y obligaciones para los ciudadanos sin que intervenga de forma oportuna el Senado, hasta una vez concretado el acuerdo. Ante tal situación, se propone que la obligación de presentar informes anuales pase a ser de forma trimestral, así, el Senado contaría con información oportuna y mayores posibilidades de fiscalización.

2.2.4.2.4 Poder Ejecutivo

2.2.4.2.4.1 Derecho de petición

Se busca *perfeccionar el derecho ciudadano* de petición plasmado en el artículo 8 constitucional, estableciendo un plazo máximo de cuarenta y cinco días naturales para que la autoridad competente dé a conocer la respuesta a la solicitud formulada.

2.2.4.2.4.2 El "Supremo" Poder Ejecutivo de la Federación

En los artículos 49 y 80 de la Constitución persiste el apelativo de "supremo" en relación a la división de poderes de la federación y al Poder Ejecutivo respectivamente, distinto de lo que ocurre en los artículos 50 y 94, que se refieren

tanto al Poder Legislativo como al Judicial. Para equiparar los conceptos se propone suprimir “supremo” de los referidos artículos.

2.2.4.2.4.3 *El Sistema de Administración Tributaria*

La institucionalidad de los órganos autónomos es considerada una alternativa plausible que ha proporcionado estabilidad política y confianza para la ciudadanía en distintos ámbitos de gobierno; por tal consideración se estima oportuno encausar por esa misma vía el ámbito de la economía. En concreto, se propone adicionar la fracción IV del artículo 31 constitucional para otorgar autonomía al Sistema de Administración tributaria (SAT), por considerar la *importancia estratégica de sus actividades* en el desarrollo económico, seguridad interna, competitividad y bienestar social, y con el objetivo de *despolitizar su organización*.

2.2.4.2.4.4 *El personal diplomático y consular*

Se busca suprimir los términos “ministros” y “agentes diplomáticos” de nuestra Constitución para hacerla análoga con las dos convenciones de Viena que México ha suscrito sobre relaciones consulares, primero en 1961, y luego en 1963. Puesto que en ambos documentos sólo se consideran los términos Embajador y Cónsul General para referir la titularidad de la relación diplomática y la protección de los intereses de personas físicas y jurídicas entre estados. Se considera oportuno suprimirlos de los artículos 76 y 89 constitucionales.

2.2.4.2.5 Poder Judicial

2.2.4.2.5.1 *Organización*

A través de los cambios constitucionales de los que ha sido objeto el Poder Judicial se confirma la consolidación de la Suprema Corte de Justicia como Tribunal Constitucional, y la creación de Tribunales Colegiados para la atención de la mayoría de los asuntos de competencia judicial; sin embargo, se detecta que aún persisten Tribunales Unitarios que se encargan de la jurisdicción ordinaria federal. Al respecto se propone reformar los artículos 94 y 98 constitucionales para convertirlos en instancias colegiadas de tres juzgadores, con el objetivo de otorgar mayor seguridad y ponderación en las resoluciones.

2.2.4.2.5.2 *Arraigo*

Se observa que la figura del arraigo, tal como se pensó originalmente para mantener recluida a la persona para evitar sustraerse de la justicia en tanto se confirma su situación legal, se ha utilizado como herramienta política en tiempos electorales para batir a figuras públicas, críticos o adversarios del gobierno. Es así que, para garantizar que el arraigo sirva eficazmente en el combate a la criminalidad sin

vulnerar las garantías individuales, se propone *prohibir la divulgación pública del nombre de los arraigados mientras permanezcan con esta calidad.*

2.2.4.2.6 Sistema Electoral y Partidos Políticos

2.2.4.2.6.1 Voto pasivo a los dieciocho años

Considerando que los jóvenes representan buena parte del padrón electoral (aproximadamente la tercera parte), este apartado se dirige a este grupo con la propuesta de disminuir a los 18 años la edad mínima del requisito para ser diputado, al plantear la modificación de la fracción segunda del artículo 55 de la constitución.

2.2.4.2.6.2 Sexta circunscripción electoral

Se proponen fundamentalmente dos asuntos: por un lado, extender el derecho de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero para votar no sólo por el titular del Poder Ejecutivo, sino también para la integración del Congreso. Por el otro lado, aunado al anterior propósito, se busca crear una sexta circunscripción electoral para los mexicanos residentes en el exterior. Los argumentos expuestos son los siguientes:

1. Representan un núcleo de más del diez por ciento de la población nacional;
2. Existe un regreso constante al país, poseen bienes, inversiones y sus remesas son considerables;
3. Los lazos con México son vigentes, la vida pública del país les incumbe.

Por otro lado, también se dice que el número de mexicanos en el extranjero (doce millones) se equipara al número de habitantes en que se divide cada una de las circunscripciones electorales (veinte millones). Si bien esto no busca ser imperativo del número de curules a ocupar, se toma como sustento para la reforma. En concreto se propone:

1. Eliminar la palabra “regional” o “regionales” de los artículos 52, 53 y 54;
2. Señalar en el artículo 53 que además de las cinco circunscripciones dentro del país, existirá una sexta circunscripción para mexicanos residentes en el extranjero;
3. Modificaciones al párrafo segundo del artículo 55 en cuanto a los requisitos para candidatos de listas.

2.2.4.2.6.3 Formación de mayorías estables

Los diputados del Partido Revolucionario Institucional, por un lado, reconocen las virtudes del sistema electoral mixto que ha permitido el establecimiento de una democracia plural, gracias a la combinación de sistema mayoritario que favorece la formación de mayorías estables, y la representación proporcional que permite incluir a las minorías partidistas en la competencia política. Sin embargo, conciben que la falta de un partido político mayoritario pueda ocasionar indefinición e ingobernabilidad.

Persiste por tanto la preocupación de generar mayorías legislativas que acompañen al gobierno. Al respecto se propone la eliminación de la cláusula de gobernabilidad del ocho por ciento de sobrerrepresentación referida en el artículo 54, pues esta es vista como una medida que distorsiona el funcionamiento natural del sistema mixto y que además hoy resulta innecesaria al haber sido concebida en un clima distinto al actual, cuando prevalecía un partido hegemónico.

2.2.4.2.6.4 Instituto Federal Electoral, Partidos Políticos y Rendición de cuentas

El sistema electoral si bien ha dado prueba de efectividad y buen funcionamiento en la construcción democrática, al mismo tiempo ha evidenciado la necesidad de cambios en otras áreas fundamentales. Es el caso del sistema de partidos que, pese al contundente fortalecimiento del cual ha sido objeto desde la reforma de 1977¹³⁴, no han cubierto las demandas de la ciudadanía, quienes perciben desapego y una opinión negativa respecto de la selección interna de candidaturas y pugnas.

Para tratar de aminorar este conflicto, los diputados del PRI proponen tres medidas: primero, que los partidos de oposición sean informados directamente por el Presidente de la República de los problemas nacionales y su posible solución para mantener la continuidad en la toma de decisiones en caso de alternancia partidistas. Segundo, para cambiar la forma de selección de candidatos al interior de los partidos, se propone que en estos procesos intervenga el Instituto Federal Electoral (IFE) a solicitud de los partidos, esto con el objetivo de crear procesos más transparentes y confiables, siempre que se trate de una consulta directa a la ciudadanía. Tercero, la obligación a los partidos de incorporar los principios democráticos en sus ordenamientos.

Por último, en cuanto al IFE, se propone hacer de la contraloría interna del Instituto un órgano colegiado, cuyos miembros sean nombrados y removidos libremente por la Cámara de Diputados, ante la cual deberán informar de sus atribuciones. Todo lo anterior con el objeto de corregir la percepción negativa de la ciudadanía, crear procesos políticos y administrativos más transparentes, y en suma, inyectar elementos de confianza al sistema electoral y de partidos.

2.2.4.2.6.5 Restablecimiento de la figura del registro condicionado

Considerando la pluralidad que actualmente caracteriza a la sociedad mexicana, se consideran insuficientes las opciones políticas con las cuales cuentan los ciudadanos y organizaciones sociales; motivo por el cual se propone reincorporar la figura de partidos políticos con registro condicionado para brindar una gama más amplia de opciones para la organización y participación en política para quienes no se sienten representados por los partidos existentes. Los diputados del PRI no desdeñan el

¹³⁴ El financiamiento público, y el acceso gratuito a los medios de comunicación son dos ejemplos claros de prerrogativas que se han otorgado en este proceso de reformas.

posible riesgo que lleva consigo esta iniciativa: la dispersión de la representación en una multiplicidad excesiva de partidos pequeños, sin embargo, se prefiere ampliar los márgenes de participación *en momentos de tensión social*. Dado que una de las obligaciones de los partidos políticos es fomentar la participación, al retomar esta figura se busca un cauce idóneo para la agrupación de las preferencias, y amplitud de la oferta política, que en la historia reciente mostró eficacia en la transición democrática.

2.2.4.2.7 Ampliación del periodo de los ayuntamientos

En el ámbito del fortalecimiento del federalismo, se hace alusión a la exigencia de quienes se pronuncian por mejorar el marco normativo del “Municipio Libre” mediante dos acciones concretas: reforma del artículo 115 para ampliar a cuatro años el periodo máximo por el cual sean electos los miembros de los ayuntamientos. Segundo, para incrementar los ingresos municipales se propone eliminar la prohibición a los ayuntamientos del cobro de contribuciones sobre propiedad inmobiliaria de índole federal, estatal o local, salvo aquellas destinadas a universidades, hospitales, bibliotecas, etc.

2.2.4.2.8 Desarrollo metropolitano

Con esta iniciativa se pretende hacer del desarrollo metropolitano *una política de Estado*, es decir, incluir la participación de todos los órdenes de gobierno en la definición de las políticas para los espacios urbanos. El argumento fundamental es que más de la mitad de la población nacional habita en zonas urbanas, las cuales generan el 75 por ciento del producto interno bruto, sin que hasta el momento se cuente con el marco normativo para lograr que la intervención gubernamental se efectúe de manera integral para la solución de los problemas que aquejan a sus habitantes. Esta sería no solo una reforma habilitante, sino también inaugural en este ámbito que pretende alcanzar la perfección a mediano plazo, pues se espera un crecimiento progresivo de las grandes ciudades en los próximos años.

En concreto, se busca establecer la planeación metropolitana en el marco de la planeación del desarrollo nacional, plasmada en el artículo 26. En el mismo sentido, también se busca hacer de la zona metropolitana la unidad básica de planeación entre los distintos niveles de gobierno, manteniendo un *espíritu federalista*. Con la adición de la fracción VI del artículo 11 se busca un referente para la legislación secundaria en todo el país, con el objetivo principal de impulsar el crecimiento ordenado y concurrente del espacio urbano.

2.2.4.2.9 Municipalización de Distrito Federal

En congruencia con el principio constitucional del municipio libre, en tanto base de división territorial y de organización administrativa; se considera imperativo retribuir esta condición al Distrito Federal que le fue retirada en 1928. Son dos las razones que se aluden: primero, se reconocerían a plenitud los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal, y segundo, se concedería la representación de las minorías en órganos edilicios que actualmente no contemplan las delegaciones. De concretarse, las presentes modificaciones quedarían contenidas en el artículo 122.

2.2.4.2.10 Federalismo

Con la lógica del fortalecer al federalismo, la propuesta se refiere exclusivamente al tema del agua, como lo señala la Constitución, las aguas son consideradas nacionales, por lo que corresponde a la federación su regulación y aprovechamiento; dejando desprovistos de todo beneficio a las entidades que tienen grandes cantidades de agua que son utilizadas por otras. En virtud de esto, y con la finalidad de procurar una distribución más justa de los beneficios del vital líquido, se propone que los estados beneficiados por el aprovechamiento del agua proveniente de otra entidad, tengan *la obligación de aplicar en sus territorios programas dirigidos a hacer sustentable el abasto de agua.*

2.2.4.3 Evaluación

En la iniciativa de reforma política que proponen los diputados del Partido Revolucionario Institucional, se manifiestan cuatro consideraciones fundamentales, en las cuales se han reagrupado las propuestas de la reforma. En primera instancia, es notable la expectación de los diputados del PRI por modificar la relación entre poderes, al proponer vínculos de entendimiento más estrechos y corresponsables entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Es el caso de las propuestas de facultar al Poder Legislativo de promulgar leyes y de aprobar el Plan Nacional de Desarrollo. En segunda instancia, se busca fortalecer a los Poderes del Estado, fundamentalmente al Poder Legislativo, mediante dos directrices: otorgando mecanismos de control y rendición de cuentas, e incorporando nuevos mecanismos para mejorar el desempeño en distintos rubros, no solo del ámbito legislativo sino también del judicial e incluso del económico.

Cuadro 17. Iniciativa de los diputados del PRI

Propuesta de los diputados del PRI		
Rubro	Criterios	Propuestas
Relación entre Poderes	Colaboración	- I. B) proceso Legislativo y Proceso presupuestario; - II. A) Establecer como atribución de la Cámara de Diputados la ratificación del Plan Nacional de Desarrollo.
Fortalecimiento de los Poderes del Estado	Mecanismos de control parlamentario y rendición de cuentas	- I. A) Informe presidencial; - I. F) Fortalecer las comisiones de investigación, dotándolas de atribuciones de imperio; - I. I) Preguntas obligatorias a los titulares de la Administración Pública Federal y comparecencia trimestral de éstos antes las comisiones legislativas; I. J) Informes semestrales; II. B) Obligación del Sistema Nacional de Seguridad Pública de enviar informes trimestrales a la Cámara de Diputados; II. C) Fiscalización y rendición de cuentas; III. B) Obligación del Ejecutivo de enviar informes trimestrales al Senado de la República acerca del desarrollo de la política exterior.
	Mejoras para el desempeño e innovación	- I. C) Los ordenamientos rectores de la vida del Congreso; - I. E) Funcionalidad del Congreso; - I. G) Nueva regla de quórum de asistencia; - I. H) Establecimiento de un régimen de cortesía y disciplina parlamentaria; -I. K) Creación de un organismo de asesoría permanente a legisladores -I. L) Períodos de sesiones; -III. A) Establecer como atribución del Senado la ratificación de las convenciones diplomáticas y los acuerdos de cooperación que obliguen a México; -IV. A) Derecho de petición; -IV. B) El “Supremo” Poder Ejecutivo de la Federación; -IV. C) El Sistema de Administración Tributaria; -IV. D) El personal diplomático y consular; -V. A) Organización del Poder Judicial; -V. B) Arraigo; -VI. D) Instituto Federal Electoral, Partidos políticos y Rendición de cuentas.*
Federalismo	Fortalecimiento	-I D) Fortalecimiento de la participación de los Estados en el órgano revisor de la Constitución General de la República; - X. Federalismo.
	Desarrollo del Municipio Libre	-VII. Ampliación del período de los ayuntamientos; -VIII. Desarrollo metropolitano; - IX. Municipalización del Distrito Federal.
Exigencias de la pluralidad política	Ampliación de la participación	-VI. A) Voto pasivo a los dieciocho años. -VI. B) Sexta circunscripción electoral; -VI. E) Restablecimiento de la figura del registro condicionado.
	Formación de mayorías	-VI. C) Formación de mayorías estables.
	Mecanismos de democracia	-VI. Instituto Federal Electoral, Partidos Políticos y rendición de cuentas.*

Fuente: Elaboración propia con base en Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Gaceta parlamentaria*, LXI legislatura, Cámara de Diputados, año XIII.

*Corresponde a la misma propuesta distintas implicaciones.

En tercera instancia se privilegia el fortalecimiento del federalismo de dos formas: concediendo una mayor participación de los Congresos locales en la legislación federal; y fortaleciendo el ámbito municipal con mayores prerrogativas para el

desarrollo local. Finalmente, la propuesta de reforma busca atender las exigencias del pluralismo político mediante tres vertientes: con la amplitud de la participación, la forja de mayorías legislativas y con diversos mecanismos de democracia. En el primer caso se busca reducir la edad para ser diputado a los 18 años; en el segundo caso, creando la sexta circunscripción electoral para los mexicanos residentes en el extranjero habilitando la posibilidad de poder votar por la integración del legislativo; y por último, incidiendo en los mecanismos internos de los partidos para la elección de candidatos (Cuadro 17).

Los rasgos más significativos de la propuesta a discusión evidencian fundamentalmente tres propósitos: incrementar las posibilidades de control legislativo y de fiscalización; la forja de mayorías legislativas, y el impulso al desarrollo del municipio libre. En el primer caso es claro el ámbito de beneficios que se conceden al Poder Legislativo, en el segundo caso prevalece la inclinación hacia los gobiernos unificados que eventualmente pueden hacer más cómoda la gestión gubernamental del Poder Ejecutivo; y el tercer caso se estima un viraje hacia un ámbito poco socorrido por las otras iniciativas presentadas, un tanto la peculiaridad que se concede a la propuesta.

Respecto los temas que pretenden incidir en la relación de poderes y en la composición plural del Congreso, destaca que la propuesta de reforma tiene una congruencia explícita en las iniciativas, es decir, presenta medidas que entre sí hacen una iniciativa equilibrada: si por un lado se busca la eficiencia en el gobierno, por otro lado se considera una mayor fiscalización del mismo; el fortalecimiento del Poder Legislativo no prescinde de mayores elementos para el Ejecutivo, incluso el fortalecimiento de los poderes del Estado guarda corresponsabilidad con la fortaleza del municipio libre. Sin embargo, no se prevé un asunto fundamental, en cuanto a la formación de mayorías. De manera implícita se da por hecho que, al eliminar la cláusula de gobernabilidad del ocho por ciento, el partido que se hiciera del Poder Ejecutivo también conseguiría la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados; tal supuesto desdeña la hipótesis contraria: que un partido político diferente al que ganara la Presidencia de la República consiga por sí mismo la mayoría absoluta en la Cámara baja. Dicha posibilidad ocasionaría el efecto inverso que se persigue, pues fortalecería aún más al partido opositor más votado en detrimento de la gobernabilidad pretendida.

Respecto de la propuesta de los Senadores priistas, ambas guardan una similitud fundamental en tres de los temas que atienden, si bien con planteamientos distintos, los objetivos son muy semejantes: establecer límites a la pluralidad en el Congreso, ejercer un mayor control parlamentario respecto de la gestión presidencial, y mayor fortalecimiento del Poder Legislativo.

En suma, la propuesta del PRI presentada por los diputados guarda una estrecha cercanía con la propuesta de los senadores del mismo partido, en ambas prevalece la

preocupación por el tema de la gobernabilidad asociada con la necesidad de formar mayorías parlamentarias unipartidistas. Tanto en el diagnóstico como en las propuestas, se defiende la idea de un mayor control político y fiscal como hilo conductor de una mejor relación entre poderes, y la exigencia de mayorías homogéneas como arena propicia para la funcionalidad legislativa. Sin menoscabo de la postura asumida que mira a la pluralidad como la causa de conflictos, la que se presenta es una propuesta que busca equilibrar nuevas restricciones con nuevas garantías entre cada uno de los poderes representativos del Estado.

2.2.5 Recapitulación

El equilibrio pluralista en el Estado es una realidad que reconocen las fuerzas políticas más importantes, cuyas iniciativas de reforma han sido consultadas para la revisión de la reforma política que se discute. Evidentemente, cada grupo representado en el Congreso tiene sus propias consideraciones ante el tema, sin embargo, una conclusión es sustancial: la pluralidad política ha llegado para quedarse y es pertinente aprender a convivir con ella y atenderla. Para el titular del Ejecutivo y su partido, la conformación plural del Estado genera incertidumbre, debilidad, desconfianza e ineficacia. En el mismo sentido los legisladores del Partido Revolucionario Institucional (PRI) tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, consideran que la representación plural es un hecho innegable que si bien consideran favorable, implica problemas serios de gobernabilidad. En cambio, para los grupos parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT) y Movimiento Ciudadano (entonces Convergencia) subyace la opinión de que la pluralidad política es la herencia patrimonial de la democratización mexicana, por lo que no solo debe preservarse sino incluso debe ampliarse.

El tema de la pluralidad en los términos en que se han presentado las distintas iniciativas conlleva a dos vertientes: la revisión de los mecanismos constitucionales en que se efectúa la relación entre poderes, y nuevas alternativas para la democratización del Estado. En el primer caso las propuestas de reforma arrojan dos finalidades: la formación de mayorías estables y el fortalecimiento de los poderes representativos del Estado para generar un nuevo equilibrio. Ésta última con dos tendencias, una a favor del Poder Ejecutivo y la otra a favor del Legislativo. En el primer caso, en la vertiente del fortalecimiento de los poderes, la propuesta presidencial se inclina por favorecer al Poder Ejecutivo al proponer la iniciativa preferente y el veto parcial de leyes. Por el contrario, los grupos parlamentarios de izquierda, así como los diputados y senadores del PRI, buscan incidir en el fortalecimiento del Poder Legislativo, otorgándole nuevos instrumentos para ejercer un mayor control parlamentario, mecanismos de fiscalización, y de aprobación presupuestaria.

En cuanto al apartado de la formación de mayorías, coinciden las iniciativas del Presidente de la República y las dos de los grupos parlamentarios del PRI tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados; si bien cada una de estas iniciativas contiene propuestas que no coinciden entre sí, la naturaleza de las mismas señalan el mismo objetivo: la conformación de órganos legislativos cohesionados, y homogéneos. Es el caso de la segunda vuelta presidencial, el aumento de umbral para mantener el registro de un partido político o la elección consecutiva de legisladores, todas estas, planteadas por el titular del Ejecutivo. Al tenor de la misma consideración, la iniciativa del grupo parlamentario del PRI en el Senado coincide en la reducción de las cámaras mediante el componente de proporcionalidad, y los diputados priistas se suman a la misma idea de formar mayorías con la propuesta de eliminar la cláusula de gobernabilidad.

La atención de la pluralidad también corre por otro cause: la democratización del Estado, así lo han planteado mediante distintas propuestas que coinciden en inyectar mayores incentivos de participación ciudadana ante el diagnóstico de la insatisfacción y desconfianza. Las exigencias de una representación amplia y plural reclaman la participación y organización de los ciudadanos y nuevos incentivos para la consolidación de las instituciones democráticas, de tal forma, encontramos tres vertientes: la primera y tal vez la más socorrida por tres iniciativas es la consideración de instaurar mecanismos de democracia directa como las candidaturas independientes, la iniciativa ciudadana y el referéndum, en las que coinciden tanto el Ejecutivo como los grupos parlamentarios de los grupos de izquierda. De igual modo, los legisladores de izquierda y los senadores del PRI concuerdan en la consulta popular o plebiscito.

Las propuestas de los diputados del PRI requieren agruparse en otro apartado que podríamos llamar de ampliación de la participación ciudadana, dado que busca incentivar la participación y organización de tres sectores de la sociedad: los jóvenes, concediéndoles la posibilidad de ser diputados a los 18 años; a los mexicanos residentes en el extranjero con la creación de la sexta circunscripción electoral para poder votar por la conformación del Congreso; y aquellos quienes no se sienten representados por los partidos vigentes, mediante la reincorporación de la figura del registro condicionado para la conformación de nuevas expresiones políticas.

Finalmente, una tercer vertiente de coincidencias es la recurrente insistencia en otorgar autonomía a distintas instituciones estatales, esta consideración es vista con beneplácito por sus promotores, como una alternativa democrática, y al cabo como una medida que ha dado favorables resultados en otras instancias; de tal forma, se estima pertinente tanto para los partidos de izquierda como para los senadores del PRI, conceder la autonomía al Ministerio Público, mientras que los diputados priistas estiman lo propio para el Sistema de Administración Tributaria (SAT).

En suma, la pluralidad política que corresponde a la representación nacional es la variable que se considera de manera reiterada en todas las iniciativas de reforma consultadas. De forma mayoritaria es vista con preocupación, pues se le adjudican las recurrentes disyuntivas entre los poderes Ejecutivo y Legislativo; sin embargo, a la pluralidad política también se le concede ser la herencia de la transición democrática. Cualquiera que sea el diagnóstico, las propuestas de reforma consultadas nos remiten a dos instancias mediante las cuales se busca atender las exigencias del equilibrio pluralista: por un lado la relación entre poderes, y por el otro, la búsqueda de mayor democracia en el Estado.

La búsqueda de una relación más estrecha y eficaz entre el Ejecutivo y Legislativo corre a cuenta del fortalecimiento de poderes para un nuevo equilibrio, y mediante la forja de mayorías parlamentarias que no se dan de forma natural por el voto de los ciudadanos, ante lo cual se recurre a instrumentos para disminuir la composición plural del Congreso. Por su parte, la democratización del Estado corre por tres vías: mecanismos de democracia directa, amplitud de la participación y autonomía institucional. En conjunto, ambos objetivos terminan por caracterizar la reforma política, ésta representa la búsqueda de una mejor relación entre poderes cuando estos se hallan bajo el signo de partidos distintos, y mayor democracia en el Estado, frente a la necesidad de redimensionar las expectativas de una ciudadanía habida de certidumbre, confianza y credibilidad en sus instituciones. Los planteamientos que han considerado cada una de las principales fuerzas políticas representadas en el Estado nos permite confirmar que nos encontramos de lleno en un contexto de vida democrática institucional, y en busca de gobernabilidad.

CAPÍTULO III

LA REFORMA POLÍTICA DE 2009-2012

3.1 Dictamen de reforma política aprobado por el Senado

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé en el artículo 135 la posibilidad de ser adicionada o reformada. Para ello se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes acuerde las adiciones o reformas, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. Por otro lado, el derecho de iniciar leyes o decretos compete, conforme lo mandata el artículo 71, al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, y a las Legislaturas de los Estados. Es así que, tanto el título tercero sección II y el título octavo, en los cuales se inscriben los artículos referidos y otros más, constituyen la base normativa del proceso parlamentario para las reformas constitucionales.

El procedimiento es el siguiente: primero, se presenta la iniciativa de reforma constitucional, por quienes tienen la facultad para hacerlo, ante el pleno de alguna de las dos cámaras. La cámara receptora se establece como cámara de origen, turna a comisiones la iniciativa y esta o estas a su vez discuten y aprueban el dictamen correspondiente. El dictamen se presenta ante el pleno de la cámara de origen, se le da lectura, se discute y en su caso se aprueba por el voto de las dos terceras partes de los presentes, en tal caso es turnado a la cámara revisora. La minuta con proyecto de decreto de reforma constitucional se presenta ante la colegisladora, que a su vez turna a comisiones para su análisis y dictamen. La o las comisiones dictaminadoras analizan, discuten y aprueban el dictamen correspondiente y lo presentan al pleno de la cámara revisora, se discute y en su caso, se aprueba.

Si el proyecto fuera desechado en parte, modificado o adicionado por la cámara revisora, éste es devuelto a la cámara de origen, que únicamente podrá discutir lo desechado, las reformas o adiciones. Aprobadas las modificaciones, la minuta es enviada los 31 Congresos locales para su aprobación. Las legislaturas de los Estados aprueban o no la minuta, siguiendo el procedimiento y formalidades establecidos en cada constitución y leyes reglamentarias locales. Habida cuenta, remiten su acuerdo aprobatorio o no a cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión. La cámara que cuente con la mayoría de los acuerdos aprobatorios realiza la declaratoria de Reforma Constitucional y remite la minuta a la colegisladora. La cámara revisora de la declaratoria la aprueba y remite al Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación. Finalmente, el Poder Ejecutivo publica la reforma constitucional.

Fue así como después de poco más de 15 meses que el titular del Ejecutivo Felipe Calderón enviara al Senado de la República su iniciativa de reformas constitucionales en materia política; después de que se integraran todas las propuestas referentes a los

mismos temas que presentaron partidos y legisladores sobre todo de la actual legislatura; y habiéndose discutido y dictaminado en comisiones; se reanudó su discusión en el pleno del Senado para ser aprobada la reforma política.

El 26 de abril de 2011 las Comisiones Unidas de Puntos constitucionales, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos del Senado, aprobaron el dictamen de Reforma Política en lo general y particular. Un día después, el pleno en sesión de más de nueve horas aprobó con 94 votos a favor, cinco en contra y ocho abstenciones la minuta, e inmediatamente después fue enviada a la Cámara de Diputados para la revisión correspondiente. En días previos los líderes parlamentarios de las principales fuerzas políticas se pronunciaron con tono optimista y satisfacción sobre el consenso alcanzado, no sin dar menoscabo a la aprobación de la colegisladora Cámara de Diputados y de la mayoría de los Congresos Locales, para dar por terminado formalmente el proceso de reforma.

En la sesión del 27 de abril, no obstante que la reforma terminó por aprobarse, las discrepancias y reticencias no se hicieron esperar en la discusión legislativa. Los principales reclamos surgieron de la bancada del Partido del Trabajo y Convergencia en voz de los senadores Ricardo Monreal Ávila y Dante Delgado respectivamente, quienes con tono eufemístico aludieron a aquellos partidos que por intereses sucesorios han impedido la integración de bastas figuras de democracia directa, con lo cual la reforma que se aprueba es calificada con desdén.

Se encuentra a discusión un paquete de reformas a la Constitución en materia política, que desde el punto de vista del Partido del Trabajo son insuficientes y están acotadas, que pretenden constituirse en lavacaras frente al enorme deterioro y desprestigio del Congreso ante la improductividad y el gatopardismo legislativo, ante los excesos y lujos en que se ha incurrido y ante la inconsistencia entre lo que se dice y lo que se hace por la clase política.¹³⁵

Por el contrario, a favor de la reforma el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) atribuyó a la reforma *un considerable esfuerzo*; para el Partido de la Revolución Democrática (PRD), la reforma inserta en el Estado un espacio para los ciudadanos y *el inicio de un proceso* hacia nuevos cauces políticos. El Partido Revolucionario Institucional (PRI) reiteró como mayores virtudes de la reforma la búsqueda de la gobernabilidad y la inserción de mecanismos de democracia directa como una opción paralela al sistema de partidos. Por su parte, el Partido Acción Nacional alude al proceso de consolidación democrática que permitió a lo largo de 20 años transitar de un sistema de partido hegemónico a otro de partidos plural y

¹³⁵ Discurso del senador Ricardo Monreal Ávila a nombre del grupo parlamentario del Partido del Trabajo en la sesión aprobatoria de la reforma política, [en línea], *Diario de debates*, Diario 26, México, miércoles 27 de abril de 2011, dirección de URL: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=3&id=28839>. [Consulta: 12 de octubre de 2012].

competitivo; en este sentido, inserta a la reforma en el marco del proceso de consolidación y como una gama de modificaciones pensadas en la ciudadanía. Al respecto el pronunciamiento a favor del senador José González Morfín por cuenta del grupo parlamentario del PAN:

Se generaron consensos que permitieron alcanzar, creo yo, una reforma moderna que toca puntos centrales del sistema político mexicano y que empodera al ciudadano [...] Este consiste en colocar al ciudadano en el centro de nuestro sistema político. Es momento de pasar del sufragio efectivo a la democracia participativa [...] el día de hoy estamos ante una serie de reformas que de manera integral y armónica fortalecen la gobernabilidad y mejoran el desempeño de nuestras instituciones [...] Una democracia que se revisa a sí mismo, es una democracia que se consolida [...] Los Senadores del Partido Acción Nacional reconocemos en esta iniciativa un avance sustancial para la democracia mexicana.¹³⁶

3.1.1 Diagnóstico

En el documento aprobado los senadores señalan los dos propósitos conseguidos: atender problemáticas presentes de tiempo atrás, cuya regulación resulta obsoleta, disfuncional o carente; y atender las situaciones nuevas que han surgido en el nuevo contexto democrático y plural. Esta doble intención del paquete fue el resultado de una propuesta coincidente entre todos sus autores, que tiene como objetivo definido, conjunto e integral, fortalecer la gobernabilidad democrática. De manera específica busca actualizar la regulación constitucional y ofrecer tres incentivos a la ciudadanía y a los poderes del Estado: nuevas formas de participación para la sociedad, fortalecimiento de los poderes públicos y mayor cooperación entre estos.

En cuanto a la actualización de la regulación obsoleta para adecuarla a las nuevas circunstancias, dado que el diseño de los mecanismos constitucionales que siguen en uso datan del antiguo régimen, en cuyo caso resultaban funcionales, muchos de estos han encontrado un franco deterioro en el actual contexto plural y equilibrado. Esta nueva realidad plantea hipótesis que en el anterior contexto de partido hegemónico no suponían mayor conflicto, pero que en cambio ahora deben ser atendidas. En este caso se aprobó el derecho de observación del Ejecutivo al Presupuesto de Egresos de la Federación y la Reconducción Presupuestal. Quienes suscriben el dictamen aseguran que con la implementación de estas nuevas medidas se preservan fielmente los principios de división y equilibrio entre poderes, garantizan para cada uno de éstos facultades específicas, y en cambio se asegura que las discrepancias entre ambos

¹³⁶ Discurso del senador José González Morfín a nombre del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la sesión aprobatoria de la reforma política, [en línea], *Diario de debates, Ibid*, Diario 26, México, miércoles 27 de abril de 2011, dirección de URL: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&id=2839>. [Consulta: 12 de octubre de 2012].

poderes dejarán de afectar el otorgamiento de servicios y no se padecerán sobresaltos en los asuntos económicos.

También se justifica la necesidad de modificar el actual mecanismo de sustitución presidencial en caso de falta absoluta, para ello se aprobó la suplencia del Poder Ejecutivo cuando faltara su titular, para ser cubierta de manera automática e inmediata, en calidad de encargado provisional, por el Secretario de Gobernación, o en ausencia de éste por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, y en ausencia de los dos, por el Secretario de Relaciones Exteriores.

Para la atención de los nuevos problemas que han surgido con la democracia, los senadores ubicaron a la participación ciudadana en el centro de las propuestas, con la implementación de *nuevos cauces a la participación directa de la ciudadanía*; no por ello han dejado de considerar valioso el sistema electoral que se ha construido en México a lo largo de ese periodo de reformas transicionales. Para los senadores “los partidos políticos deben seguir siendo el medio principal para el agrupamiento de la diversidad de ideas y proyectos que se presentan en una sociedad plural como la nuestra, son y deben seguir siendo columna vertebral del sistema electoral.”¹³⁷

La existencia de partidos políticos es requisito y condición necesaria para el sostenimiento de una democracia moderna; en un mundo de instituciones no es comprensible la democracia representativa sin la existencia de canales comunicantes, y medios apropiados a través de los cuales los ciudadanos hagan gobierno, accediendo a cargos de representación popular con la integración de intereses en asociaciones políticas, supeditadas a principios y reglas democráticas para la competencia por el poder.

Sin embargo, existe el ánimo en el seno del senado de ampliar el campo de posibilidades para que los ciudadanos accedan a los órganos de representación y gobierno, estas novedades que se busca implementar ofrecen al ciudadano medios alternativos a los partidos políticos para su inserción en la vida democrática y representativa del país. Con esto se intenta exigir a los partidos democracia interna, transparencia y rendición de cuentas. Así pues, la introducción de mecanismos de democracia directa son el principal agregado de la reforma aprobada, en este apartado se avalan las candidaturas independientes, la iniciativa ciudadana y la consulta popular.

A estos mecanismos se acompaña la idea del fortalecimiento de cada uno de los poderes de elección popular, con el otorgamiento de nuevos instrumentos en sus respectivas facultades y competencias, sin que se considere por parte de los senadores

¹³⁷ “Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales, de reforma del Estado y de estudios legislativos con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política”, [en línea], *Gaceta del Senado*, segundo periodo ordinario, núm. 255, México, Senado de la República LXI legislatura, 27 de Abril de 2011, Dirección de URL: <http://www.senado.gob.mx>, pág. 2.

atentar el equilibrio de pesos y contrapesos que caracteriza al sistema presidencial, en concordancia con el principio de división de poderes. Entre las propuestas se aprobó en un primer plano, con miras a fortalecer al Poder Ejecutivo, la iniciativa preferente para el Ejecutivo Federal; y para el Poder Legislativo se consideró la aprobación de la reelección inmediata para legisladores federales (Senadores y Diputados) y locales para todas las entidades federativas y el Distrito Federal. Con esta aprobación los Senadores de todos los signos partidistas reconocen que ésta como otras prohibiciones han perdido sentido en la nueva realidad plural; además se busca abrir los cauces para dar paso a la profesionalización de los legisladores mediante una mayor temporalidad en los cargos.

El otro soporte de la reforma aprobada tiene por objeto *establecer nuevas formas de relación y cooperación entre poderes*, en este caso se aprobó la propuesta de otorgar al Senado la facultad de ratificar las designaciones que el Ejecutivo realice de los comisionados de tres de los órganos reguladores más importantes en materia económica: de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECO), de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) y de la Comisión Reguladora de Energía (CRE). Lo que se propone –a decir de los Senadores– *es un mecanismo de pesos y contrapesos, de probada eficacia en nuestra propia experiencia y en otras latitudes*.

Este conjunto de puntos aprobados tienen además un agregado fundamental: plantean una nueva ruta de reformas en nuestro sistema político, las iniciativas no solo dan por sentado que hoy persiste una realidad distinta, también anticipan un nuevo proceso de cambios en la constitucionalidad política del Estado, caracterizado por un nuevo paradigma: hacer de la pluralidad y de las alternancias, elementos de desarrollo y no de parálisis.

Grosso modo estas son las nueve propuestas que integran el dictamen suscrito y aprobado por el Senado de la República, es el resultado de poco más de dos años de negociación y análisis de las numerosas iniciativas que se presentaron sobre todo a lo largo de este tiempo y que incluyen además propuestas de senadores a título personal y de grupos parlamentarios; información recabada en foros, la opinión de especialistas, e instituciones tanto nacionales como extranjeras. La propuesta que se presenta es el resultado de los acuerdos alcanzados, en efecto, no todo lo planteado terminó por aprobarse, ni lo aprobado son en todos los casos extractos fieles de iniciativas presentadas, en cuanto al primer caso he aquí dos iniciativas que merecen especial mención: la reelección inmediata de legisladores y la segunda vuelta electoral para la elección presidencial. No todos los temas convenidos consintieron el aval generalizado de los legisladores, o mejor dicho, conciliaron los intereses de las fuerzas políticas representadas en el Senado. En efecto, a decir de José Woldenberg, los senadores dejaron de lado las propuestas que los polarizaba y en cambio trabajaron

sobre el tronco común de convergencias.¹³⁸ A continuación la revisión puntual de cada una de las partes que integran el dictamen aprobado.

3.1.2 Propuestas aprobadas

1. *Iniciativa ciudadana;*
2. *Consulta popular;*
3. *Candidaturas independientes;*
4. *Iniciativa preferente;*
5. *Observaciones del Ejecutivo al Presupuesto de Egresos de la Federación;*
6. *Reconducción presupuestal;*
7. *Substitución del Presidente en caso de falta absoluta;*
8. *Reelección de legisladores;*
9. *Ratificación de comisionados de órganos reguladores;*
10. *Integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.*

3.1.2.1 Propuestas para atender resabios del pasado

3.1.2.1.1 Regulación obsoleta

El cambio político en México ha implicado a partir de finales de la década de los setentas del siglo pasado, una gradual y contundente transformación del sistema de partidos. De una época en que prevalecía *un sistema cerrado* de partido hegemónico, asistimos a la consolidación de un sistema plural y equilibrado con la celebración de elecciones competidas e incluso fuertemente impugnadas. La transición a la democracia en México registra acontecimientos relevantes que confirman el proceso de cambios en la composición política del Congreso; así, en 1988 por primera vez ningún partido consiguió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados, en 1997 ninguna fuerza política consiguió la mayoría absoluta, y en el 2000 la misma situación de falta de mayorías se reprodujo en el Senado. A partir de entonces se instauró en México el fenómeno de los gobiernos divididos.

Como se observa, el proceso de cambio político devino en la pluralización de la representación política en el seno del poder Legislativo, que ha traído consigo una diferencia importante en la *capacidad del Estado de garantizar sin demoras* la toma de decisiones. La concreción de acuerdos al interior y entre las Cámaras del Congreso, así como entre poderes se ha vuelto un asunto más complejo e incluso sumamente conflictivo. Tal situación ha evidenciado la inaplicabilidad de ciertas normas e instrumentos constitucionales, o bien motiva la formulación de hipótesis que, de darse el caso, anticipan casos críticos para la estabilidad del Estado y la gobernabilidad del

¹³⁸ José Woldenberg, "A medio camino", *Voz y voto*, núm. 220, México, junio, 2011, pág. 4.

País. En efecto, el nuevo contexto *marcado por el pluralismo político*, abre las puertas a nuevas posibilidades no todas favorables, que antes eran innecesarias considerar. El cambio político ha confirmado que ciertos instrumentos que hoy operan en el constitucionalismo mexicano –pensados en una época distinta a la que hoy impera– resultan disfuncionales en el actual contexto, por ello es que es preciso considerarlos como una regulación obsoleta.

3.1.2.1.1.1 *Observaciones del Ejecutivo al Presupuesto de Egresos de la Federación*

La potestad del Ejecutivo para realizar observaciones al presupuesto de egresos es abordado desde la perspectiva histórica como un tema de inconsistencias que data del Constituyente de 1857 y que persistió en el de 1917. El asunto se desglosa en dos directrices: en cuanto a la naturaleza constitucional del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) ¿es una ley o un decreto?, y en tanto tal ¿puede el titular del Poder Ejecutivo observar (vetar) el PEF aprobado por la Cámara de Diputados?

Para los promotores de la presente reforma el PEF al originarse en una sola Cámara no es una ley, y por tanto el Ejecutivo puede observarlo. En los hechos el tema no había representado mayor relevancia en nuestra historia constitucional hasta que la representación del Congreso derivó en la ampliación de la pluralidad, fue entonces que se evidenció la necesidad de especificar la naturaleza del veto del Ejecutivo al PEF. El asunto nos remite a la controversia constitucional promovida por la Cámara de diputados en diciembre de dos mil cuatro cuando se negó a reconocer al entonces Presidente Vicente Fox el derecho de vetar el PEF para el año fiscal de 2005. Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que el Presidente de la República tiene la facultad de realizar observaciones.¹³⁹

Al respecto, las comisiones dictaminadoras del Senado, consideran la pertinencia de dejar aclarado el tema, resolvieron en sentido positivo la facultad de observar el PEF para ambos poderes; para ello proponen adicionar el artículo 74 constitucional para dejar asentado que tanto el Ejecutivo como la Cámara de Diputados dispondrán de 10 días hábiles para hacer observaciones en todo o en parte al Presupuesto, una vez aprobado por la colegisladora. Para su promulgación definitiva por parte del Ejecutivo será necesario el acuerdo de dos terceras partes de los votos legislativos. Finalmente, el acuerdo alcanzado por los Senadores que aduce *la coincidencia con el sentido básico de varias iniciativas* en la materia, no contempla la posibilidad del llamado “veto parcial”, tal como se presentó en la iniciativa del Presidente y que representa un importante incentivo de negociación para el poder Ejecutivo; en este sentido es claro que se privilegió la preeminencia del Poder Legislativo en este tema.

¹³⁹ Véase al respecto la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Diario Oficial de la Federación*, tomo DCXXV, No. 16, México D.F., 24 de octubre de 2005.

3.1.2.1.1.2 Reconducción Presupuestal

Se detecta una *ausencia casi absoluta de normas* que prevean la falta de aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, ello ha sido materia de debates y de *múltiples iniciativas de reforma constitucional*. Resulta ser que solo en el artículo 75 constitucional puede interpretarse la existencia de una norma de reconducción presupuestal para la retribución de empleos fijados por la ley; empero, quedan sin previsión los demás gastos previstos por el PEF. La indefinición constitucional plantea dos hipótesis y que motivan la reforma:

a) *¿Qué pasaría si el Congreso de la Unión no aprueba la Ley de Ingresos, o si habiendo sido aprobada ésta, el Ejecutivo la observa y por este motivo no se da la publicación de la ley de Ingresos antes del día en que debe iniciar su vigencia? y,*

b) *¿Qué pasaría si aprobada y promulgada la Ley de Ingresos, la Cámara de Diputados no aprueba el Presupuesto de Egresos, o si las observaciones realizadas al mismo por el Ejecutivo hacen imposible su publicación y promulgación antes del día en que el Decreto debe entrar en vigor?*

Ambos casos anticipan situaciones críticas: Un Estado sin ingresos, y con suspensión de pagos, en tanto los poderes Ejecutivo y Legislativo no aprobaran los paquetes fiscales.

En su configuración actual, el procedimiento para la formulación del presupuesto seguirá conservando elementos que contrastan, y hasta contradicen, la naturaleza de un sistema democrático, que auspicie la alternancia en la titularidad del poder, la consolidación de las instituciones representativas y la presencia de un gobierno dividido sin crisis política.¹⁴⁰

El asunto no es menor por lo que, aun cuando tal situación *no se ha presentado pese a la pluralidad y la alternancia*, en el Senado se evalúa conveniente no mantener esta situación de indefinición e introducir las normas pertinentes para atender las situaciones planteadas. Para ello se resuelve adicionar al artículo 75 constitucional los siguientes dos párrafos que se transcriben a fin de dar respuesta a las dos hipótesis que se exponen:

Si al inicio del ejercicio fiscal no se ha aprobado y promulgado la ley de Ingresos, mantendrá su vigencia la del año inmediato anterior hasta en tanto el Congreso aprueba la del nuevo año. En el caso del presupuesto de Egresos, en tanto se aprueba el del año que corresponde, continuará vigente el aprobado por la Cámara de Diputados para el ejercicio fiscal inmediato anterior, únicamente respecto de los gastos obligatorios que señale la ley.

¹⁴⁰ Gerónimo Gutiérrez, Alonso Lujambio, Diego Valadés, “El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder, una perspectiva histórica y comparada”, México, IJUNAM, 2001, [en línea] Dirección de URL: <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/95/6.pdf>. Pág. 85 [Consulta: 6 de octubre de 2012].

Además de dar solución a los problemas supuestos, las comisiones senatoriales celebran como *mayor virtud* de la propuesta, el que constituya un aliciente al pronto acuerdo entre poderes; de ésta se dice que *armoniza adecuadamente las facultades de cada uno de los Poderes, protege a la sociedad de eventuales desacuerdos entre poderes, y asegura al Estado la continuidad de sus responsabilidades básicas* en términos de los presupuestos anuales.

3.1.2.1.1.3 *Sustitución del Presidente en caso de falta absoluta*

La introducción de mecanismos automáticos que garanticen la funcionalidad del Estado sin que medie la necesidad de acuerdos legislativos previos, ocupa un lugar preponderante en la agenda de reformas constitucionales. Es el caso del actual procedimiento de sustitución del Presidente en caso de falta absoluta, que si bien no se ha aplicado hasta el momento, fue pensado en una época muy distinta a la actual, por lo que hoy se considera *disfuncional para mantener la estabilidad institucional y la gobernabilidad democrática*, en caso de resultar necesaria su aplicación. En otras palabras, el actual contexto marcado por el equilibrio de la pluralidad partidista, motiva y justifica la implementación de un *mecanismo de sustitución presidencial automático* sin que medie en principio la intervención del Congreso; hecho que se anticipa conflictivo, ante la falta de una mayoría preestablecida que garantice el nombramiento inmediato del sustituto ante a la falta absoluta del Presidente en funciones.

Ante tan delicada eventualidad el Senado resolvió introducir un mecanismo de sustitución automático que considera *un orden de prelación de los funcionarios de más alto rango en el gabinete* para ocupar de manera provisional la Presidencia, en tanto el Congreso resuelve la designación del Presidente interino o sustituto, según sea el caso. Conforme lo anterior, el Secretario de Gobernación sería el facultado en primer término, en caso de falta absoluta de este, le seguiría el Secretario de Hacienda y Crédito Público y a su falta, el Secretario de Relaciones Exteriores asumiría el cargo.

Como lo marca el artículo 84 constitucional, si la falta absoluta corriese en los dos primeros años del periodo respectivo, el Congreso se constituiría en Colegio Electoral y procedería a nombrar un presidente interino en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos. Durante los diez días siguientes de la designación el Congreso expedirá la convocatoria para la elección que deberá concluir el periodo respectivo. Si la falta ocurriese durante los últimos cuatro años, bajo el mismo procedimiento el Congreso nombrará al presidente sustituto. Como se observa, con la reforma la figura del presidente provisional deja de estar en manos del Congreso y se convierte en una figura preestablecida en orden de prelación. Con la medida se busca que en ningún momento se vea suspendido el mando presidencial y evitar *potenciales conflictos* al interior del Congreso. Finalmente, se señalan algunas previsiones:

1. Quien ocupe provisionalmente la Presidencia a partir de este mecanismo de sustitución, no podrá remover ni designar a los Secretarios de Estado ni al Procurador General de la República sin la aprobación del Senado;
2. El funcionario rendirá un informe de labores al Congreso en un plazo de diez días al término de su gestión;
3. Quien ocupe el cargo de esta manera no estará impedido para ocupar el cargo en el futuro, ya sea nombrado por el Congreso como Presidente Interino o Sustituto, o bien porque sea electo popularmente en una elección federal.

Otras previsiones que aporta el Senado al respecto:

1. Ante la hipótesis de la falta absoluta del Presidente al inicio del periodo constitucional, se propone que el Presidente del Senado ocupe provisionalmente el cargo en tanto el Congreso nombra al Presidente interino;
2. Se establece un plazo máximo de ciento ochenta días naturales para las licencias que pueda pedir el Presidente, luego de los cuales será considerada como falta absoluta;
3. Se precisa en el artículo 83 el inicio del periodo presidencial a partir de las cero horas del día primero de diciembre sin menoscabo de la protesta establecida ante el Congreso;
4. En caso de que el titular del Poder Ejecutivo no pueda, por cualquier causa ajena a su voluntad, o a la del Congreso de la Unión, rendir la protesta constitucional ante éste último, lo hará ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3.1.2.1.1.4 *Integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*

En la normatividad vigente persiste una cláusula de gobernabilidad que estipula que un partido puede obtener la mayoría absoluta de la Asamblea con el treinta por ciento de la votación; –a decir de los Senadores–, es una rémora de la reforma de 1986, cuando la Asamblea del Distrito Federal aún no era un órgano legislativo, por lo que hoy con la nueva competencia partidista y la posibilidad de candidaturas independientes plantean hipótesis poco deseables.

Por un lado cabe la posibilidad de que tan solo con 19 o menos distritos uninominales ganados, un partido obtenga la mayoría absoluta mediante las curules de representación proporcional. *Extremando el argumento*, es posible que con siete partidos conteniendo y sumados los posibles candidatos independientes, bastarían 7 distritos ganados para que un partido se hiciera del treinta por ciento de la votación, y puesto que solo existen 26 curules de representación proporcional, sería inaplicable la norma, pues no se alcanzarían las 34 curules que se requieren para conseguir la mayoría absoluta. Como se observa, *la norma constitucional ha dejado de tener sentido en el marco de los cambios realizados en el sistema electoral durante las tres décadas*

previas, por ello las comisiones unidas que suscriben la propuesta plantean elevar el umbral al cuarenta por ciento de los votos.

El problema estriba en el diseño y contexto de la norma constitucional; en efecto, es preciso adecuarla a las nuevas circunstancias y anticipar efectos no deseados. Por otro lado, no debe equipararse el problema al fenómeno de la pluralidad, por el contrario, esta última es el hecho que se celebra. Es deseable una mayor oferta de partidos, y desde luego que la composición legislativa en todos los niveles cuente con pesos y contrapesos. En todo caso el asunto que subyace es que la ley en todo momento debe mantener congruencia con el contexto en que se instaura. Dada la configuración política que ha alcanzado la Asamblea del Distrito Federal, la ley debe reservar elementos que le permitan aplicación clara y precisa frente a cualquier eventualidad. En suma, la medida busca preservar la congruencia democrática y equitativa que se ha construido, a fin de retratar lo mejor posible la representación política que la ciudadanía refleja en el órgano legislativo de la capital del país.

3.1.2.2 Propuestas para atender nuevos problemas

3.1.2.2.1 Apuesta por la apertura ciudadana

Las democracias modernas son, por definición, representativas, así lo entienden los senadores. Las actuales formas de gobierno dependen por entero de la existencia de procesos democráticos en los que se elijan representantes para la toma de decisiones. En el caso de nuestro país, estos procesos electivos se han venido ampliando a través de reformas constitucionales que han garantizado este derecho para los ciudadanos. Pese a ello, para los Senadores de la República la transición a la democracia no generó la representatividad necesaria para que la ciudadanía *incida* de manera directa en la toma de decisiones públicas, ni en los temas de mayor importancia de la agenda legislativa.

En contraparte se hace alusión a la tendencia que se detonó en la segunda posguerra, de introducir en las constituciones aditamentos que ampliaron la incidencia de los ciudadanos en la toma de decisiones, en este sentido, salvo México y la República Dominicana, las demás constituciones de América Latina contemplan algún mecanismo de participación directa¹⁴¹.

Al abordar el tema de los mecanismos de democracia directa, no se desdeñan la preeminencia de los mecanismos de democracia representativa, que de hecho son los agregados fundamentales de toda democracia moderna. Por esta razón los mecanismos de democracia directa se consideran *complementarios y subsidiarios* para el actual modelo de democracia representativa, a fin de subsanar la falta detectada de estas alternativas.

¹⁴¹ Ver fundamentación de la consulta popular del dictamen aprobado por los senadores.

Por otro lado, se considera pertinente abrir nuevos cauces a la participación de la ciudadanía distintos a los partidos políticos, al advertir *un evidente deterioro de la valoración* de la sociedad hacia estos, entre cuyas causas se reconoce *el alejamiento de los partidos de la sociedad*. Por ello es que se estima pertinente la introducción de estos mecanismos para estimular la participación política de los ciudadanos, más allá de las elecciones, incidiendo de manera directa en la agenda legislativa y en la conformación del Congreso. En este sentido se inserta la propuesta de otorgar a los ciudadanos el derecho de iniciar leyes.

3.1.2.2.1.1 *Iniciativa Ciudadana*

La iniciativa ciudadana es definida por los legisladores como aquella figura jurídica que otorga a los ciudadanos el derecho de iniciar de manera directa el procedimiento de revisión o formación de una ley, estableciendo como requisito fundamental que sea presentada por determinado número de ciudadanos. Es considerada *una forma más evolucionada de hacer política*, al permitirles a los ciudadanos incidir en la conformación del sistema legal, incentivar a los ciudadanos que se interesen por el trabajo legislativo y ejercer mayor vinculación entre representantes y representados.

De manera específica se busca reformar el artículo 35 constitucional para establecer el derecho a los ciudadanos de iniciar leyes, y adicionar el artículo 71 para hacer extensivo tal derecho ante el Congreso. Para tal efecto se fija como requisito el respaldo de por lo menos el cero punto veinticinco por ciento de electores de la lista nominal. La expectativa generada con la medida supone que serán introducidos nuevos temas en la agenda legislativa y que cobrará relevancia el costo político para los legisladores al no discutir los temas sugeridos por los ciudadanos. Finalmente, el requisito mínimo fijado de personas se considera oportuno para conseguir la legitimidad necesaria, a fin de no ser ignorada la propuesta por los legisladores.

3.1.2.2.1.2 *Consulta Popular*

La consulta popular contempla la importancia de que los ciudadanos cuenten con los mecanismos institucionales necesarios para poder expresarse, intervenir y pronunciarse *en torno al sentido que deben tener las decisiones relativas a los asuntos de gran relevancia nacional*, a la par de las discusiones legislativas. Empero, se advierte la necesidad de considerar los controles adecuados a fin de no erosionar el régimen democrático con posibles tintes autoritarios. Existe la expectativa de que *con la regulación adecuada*, la consulta popular puede ayudar a la construcción de una ciudadanía más afianzada, además de que puede constituir una vía para resolver diferendos en temas de suma importancia al interior del Congreso o entre éste y la población.

Conforme la iniciativa, la consulta popular podrá ser solicitada por el titular del Poder Ejecutivo, por miembros del Congreso, o por un grupo de ciudadanos, para cuyo

caso se requerirá del dos por ciento de electores inscritos en la lista nominal, utilizada en la elección federal previa. Para ser vinculante su realización requerirá de la aprobación de la mayoría de cada una de las cámaras, cuando sea convocada por el Presidente o por integrantes de cualquiera de las cámaras. Con esto último se busca que la consulta popular no se utilice para sustituir la labor legislativa, y el Congreso sea en todo momento la instancia que procese los resolutiveos de las consultas. En otro aspecto, para evitar inconsistencias o ambigüedades en la formulación de las preguntas, *se plantea que previo a la convocatoria que realice el Congreso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta.* Además deberá contar con las siguientes características:

1. La organización y realización de las consultas populares serán responsabilidad del Instituto Federal Electoral, instancia que deberá certificar su veracidad y garantizar que su desarrollo se rija por los principios de objetividad, imparcialidad y certeza;

2. Para que el resultado sea vinculante para los poderes Ejecutivo, Legislativo y demás autoridades competentes, se requerirá de un umbral de participación de al menos cuarenta por ciento de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores que hayan participado en la consulta;

3. Serán temas de competencia exclusiva para el Congreso y por tanto materias excluidas de la realización de consultas populares: la electoral, los ingresos y gastos del Estado, la seguridad nacional y la organización y disciplina de las Fuerzas Armadas;

4. Las consultas populares para su realización serán concurrentes con la realización de la jornada electoral federal.

Las razones de las especificidades consideradas suponen ser de naturaleza técnica, es decir, realizar las consultas necesarias el mismo día que las jornadas electorales federales tiene el objetivo de aprovechar de mejor manera la logística, esfuerzos y gastos empleados. Por otro lado, se concibe oportuno hacer coincidir ambos eventos bajo la consideración de que las consultas populares inyectarán mayores elementos para elevar el debate político e ideológico entre partidos y candidatos, ante la discusión de propuestas de temas de interés para la ciudadanía.

3.1.2.2.1.3 *Candidaturas independientes*

La otra propuesta que se inserta en el ámbito de la democracia directa es el tema de las candidaturas independientes. Por un lado recoge el descontento social hacia los partidos políticos y la búsqueda de mejores expectativas ciudadanas en cuanto la postulación de candidatos a cargos de elección popular por una vía distinta. La incorporación de esta figura en el texto constitucional obligadamente nos remite a la

valoración del sistema de partidos junto con el proceso de cambios que orientaron su constitución actual.

Como ya se ha referido en el primer capítulo, el sistema electoral mexicano afianzó su desarrollo con la prerrogativa exclusiva para los partidos políticos de postular candidatos a cargo de elección popular. Con la multicitada reforma de 1977 se amplió el espectro de opciones partidistas, al concederse a los partidos minoritarios el derecho de postular candidatos en elecciones. Con ella se abrió un ámbito de posibilidades políticas y se marcó el rumbo de la trayectoria de la vida política nacional, cuya piedra angular de cambio de los procesos han sido los partidos políticos, y los espacios *naturales* en que se han agrupado y cohesionado la diversidad política para la competencia por el poder; en una palabra, los partidos políticos han sido el cauce democrático e institucional mediante el cual se accede a los cargos de representación política y que ha permitido la transferencia del poder de manera democrática en las últimas décadas.

En síntesis, la revisión histórica demuestra que el proceso de reformas que permitió el salto a la democracia en México, configuró *una definida orientación a favor de un sistema pluripartidista*, pese que en los hechos se reconozca la existencia de un modelo tripartidista con *ventajas indudables*, como la de evitar la fragmentación excesiva de los órganos colegiados de representación, lo que conduce también a una oferta limitada de opciones políticas para la sociedad.

Las candidaturas independientes supone una nueva forma de acceso para los ciudadanos en la competencia política, y por tanto representaría *un viraje radical en la configuración que a lo largo de más de medio siglo ha tenido nuestro sistema electoral*; con esta iniciativa se ha abierto el debate pospuesto en la reforma de 2007 con dos posibilidades distintas: actualmente, ni la exclusividad de los partidos políticos en materia de postulación de candidatos, ni la prerrogativa de los ciudadanos para acceder a cargos al margen de estos, son normas que figuren en el texto constitucional. El Senado sostiene que no debe preservarse el derecho exclusivo de los partidos políticos para la postulación y registro de candidatos, la propuesta concuerda con el curso que ha seguido nuestro proceso de transformaciones políticas, *es un paso adelante, un enorme avance, en la ruta democratizadora y participativa que desde hace varios décadas emprendieron la sociedad, los partidos y el Estado mexicano*.

Para los senadores, la iniciativa no atenta contra los partidos políticos, pero si busca ser un *acicate* para los mismo, al no haber sabido ser el espacio inclusivo y democrático que los ciudadanos reclaman; por ello la iniciativa busca constituirse en una *vía alternativa de participación*, que a la postre contribuya a *tener partidos políticos mejor valorados y apreciados por la sociedad*. Si bien en los argumentos se desprende la introducción de cambios, se afirma que los partidos deben seguir siendo *la columna vertebral de la participación ciudadana*; para ello la iniciativa incluye mecanismos institucionales para asegurar la efectividad de las candidaturas

independientes, sin desplazar del lugar primigenio que ocupan los partidos en el sistema político.

En concreto, la medida considera modificaciones a los artículos constitucionales 35 y 116 para introducir en estos la base normativa de las candidaturas independientes; por ser una reforma de enorme magnitud, requiere ampliarse en la reglamentación secundaria que le preceda, para la cual se anticipan requisitos en términos cualitativos y cuantitativos que deberán preverse:

1. Los candidatos por este principio deberán contar con el respaldo de un número mínimo de ciudadanos inscritos en el padrón electoral o lista nominal de la demarcación, según corresponda;
2. Se requerirá de una adecuada distribución del respaldo ciudadano;
3. El Congreso determinará los derechos y prerrogativas de los candidatos independientes;
4. La ley deberá dotar a las autoridades electorales, administrativas y judiciales; de las normas aplicables a los candidatos independientes.

La mayor crítica que se ha hecho al respecto es que, en los hechos, los candidatos independientes terminarán fungiendo como partidos políticos. Cabe la pregunta de si acaso no sería más pertinente permitir la formación y reconocimiento de nuevos partidos políticos mediante la flexibilización de la norma. En todo caso lo que se discute no es la propuesta en sí misma, que en muchos sentidos resulta favorable sobre todo para los ciudadanos que no se consideran representados por la oferta partidista que hoy existe, sino la retórica empleada, es decir, considerar a las candidaturas independientes como una alternativa ajena a la política y más favorable que los partidos.¹⁴² Hasta aquí el apartado de los mecanismos de democracia directa.

3.1.2.2.2 Fortalecimiento de poderes

La preeminencia de un sistema democrático equilibrado, plural, abierto e incluyente, justifica la necesidad de introducir mecanismos que faciliten la colaboración entre los Poderes de la Unión, máxime cuando la capacidad del Ejecutivo para generar acuerdos con el Legislativo se dificulta por la ausencia de mayorías para su partido en el Congreso, o bien porque el Legislativo no cuenta con los instrumentos esenciales que le permitan juzgar el desempeño del gobierno. En el primer caso es claro que el Poder Ejecutivo *en esta nueva etapa de equilibrio de poderes, necesita contar con nuevos instrumentos constitucionales que le permitan que su mandato sea más eficaz, con el propósito de responder a las tareas de Estado más apremiantes.*

¹⁴² Para un análisis más detallado *vid, v.g.*, José Woldenberg, “Reforma del Poder Legislativo: reelección legislativa, fórmulas de acceso, número de integrantes”, ponencia presentada en el *Seminario de análisis sobre la Reforma Política*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República *Pluralidad y consenso*, suplemento especial, Marzo 2010, pp. 28-30.

3.1.2.2.2.1 Poder Ejecutivo

3.1.2.2.2.1.1 *Iniciativa preferente*

El actual formato establecido en nuestro sistema presidencial que faculta al Ejecutivo para iniciar leyes o decretos ante el Congreso, no garantiza que el Legislativo haga efectivo su trámite de iniciativas de ley, que se discutan o incluso ni siquiera que se dictaminen; para los Senadores *no existe certidumbre respecto de la resolución del proyecto legislativo presentado*. Ante esta deficiencia no escapa de la atención senatorial la preocupación de que el Presidente de la República en tanto responsable del gobierno, requiera que se le dé trámite preferencial a ciertos asuntos de consideración relevante o de urgencia para el titular del Ejecutivo.

Para subsanar esta falta se aprobó la facultad de presentar iniciativas de trámite preferente para el Poder Ejecutivo. En estricto sentido busca *acotar los tiempos para la votación de una iniciativa presentada*, y con ello dotar de certidumbre al proceso. De igual modo se busca estrechar la colaboración entre ambos poderes, sin perder de vista que la potestad de aprobar o no en los términos que se envían las iniciativas es facultad exclusiva del Poder Legislativo. Para tal efecto el dictamen considera:

1. Reformas el artículo 71 constitucional para establecer que el día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el Presidente pueda presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores y estén pendientes de dictamen;
2. Recibida la iniciativa en la cámara de origen, se establece un plazo de 30 días naturales para su pronunciamiento, en caso contrario será el primer trámite que se discuta y vote en pleno en la siguiente sesión ordinaria, en los términos en que fue presentada;
3. Una vez aprobada en la cámara de origen pasará a la revisora para ser discutida y votada en el mismo plazo;
4. No podrán ser objeto de trámite preferencial las iniciativas que pretendan reformar o adicionar la Constitución.

3.1.2.2.2.2 Poder Legislativo

3.1.2.2.2.2.1 *Reelección de legisladores*

El impedimento de la reelección inmediata para legisladores federales y autoridades locales que se estableció en la Constitución en 1933, es un hecho que a juicio de los Senadores ha perdido la razón de ser en el actual contexto electoral competitivo y plural. La reforma no reeleccionista de 1933 tenía claros objetivos pensados para aquella época que actualmente no pueden considerarse vigentes. Para Jeffrey Weldon existieron dos razones para justificar las reformas: la primera, porque contribuyó a la centralización de poderes en torno a las dependencias federales, en

manos del partido y del jefe máximo; y en segundo lugar, al ser parte de una estrategia para debilitar a partidos y “maquinarias políticas locales” en beneficio del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del Partido Nacional Revolucionario. Las consecuencias de esta decisión supusieron por un lado el predominio del Poder Ejecutivo que luego devino en el presidencialismo mexicano, y tal vez aún más desafortunado, en el debilitamiento de los partidos locales.¹⁴³

Ni el lema del “maderismo” que dio origen a la Revolución mexicana y al Estado posrevolucionario, y menos aún el actual contexto plural y equilibrado justifican la persistencia de este impedimento. A juicio de las comisiones dictaminadoras, el cambio propuesto tiene la finalidad de fortalecer al Poder legislativo posibilitando la profesionalización de los legisladores, y con vínculos más estrechos hacia la ciudadanía. En particular se distinguen cuatro ventajas:

1. Fortalece la relación entre legisladores y electores, consecuentemente ofrece mejor rendición de cuentas: el elector a través del voto favorece o rechaza por su actuación a partidos o representantes;

2. Fomenta la responsabilidad de los representantes; la posibilidad de la reelección depende de la cercanía con los ciudadanos;

3. Permitirá la formación de legisladores más profesionales; adquiere mayor importancia el tiempo acumulado, así como la coexistencia de legisladores experimentados con los que no lo son; ello se traduce en mayor calidad del trabajo legislativo;

4. Cabe la posibilidad que la estabilidad de los legisladores en tanto interlocutores con mayor permanencia, puedan favorecer la gobernabilidad democrática ante la falta de mayorías parlamentarias definidas.

La propuesta de modificación contempla la modificación del artículo 59 para la reelección de legisladores federales, pero también del artículo 116 a efecto de que las legislaturas locales consideren lo propio. En cuanto a los periodos permitidos para la reelección inmediata de legisladores, quedaría limitada a un periodo adicional en el caso del Senado y hasta dos para Diputados y legisladores locales, es decir, los legisladores podrían permanecer hasta por 12 años en el Senado y nueve los diputados federales y locales.

¹⁴³ Jeffrey A. Weldon, “El Congreso, las maquinarias políticas locales y el maximato: las reformas no-reeleccionistas de 1933” en Fernando Dworak (Coord.) *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica y Cámara de Diputados, primera edición, 2003, pp. 33, 34.

3.1.2.2.3 Cooperación de poderes

3.1.2.2.3.1 Ratificación de comisionados de órganos reguladores

Del dictamen que las comisiones unidas realizaron respecto de los Órganos reguladores del Estado se desprende que, la creación de órganos reguladores dotados de autonomía de gestión y operación, es un rasgo evidente del proceso de modernización del Estado mexicano, y parte importante *de la regulación estatal* para el desarrollo económico y social del país. En otras palabras, podemos decir que las comisiones reguladoras son los brazos ejecutores que hacen posible la regularización de actividades estratégicas que ejerce el Estado. Sin embargo, se detecta que los planteamientos contrastan con la realidad, a decir de los senadores, *el objetivo de que fuesen órganos del Estado y no del gobierno en turno no se ha cumplido*, la normatividad constitucional es deficiente, y en las designaciones está lejos de cumplirse con los requisitos planteados: las personas designadas no cumplen con los requisitos de conocimiento y experiencia, peor aún, no garantizan independencia y autonomía en la toma de decisiones.

Al respecto existe el debate sobre la favorable o *nociva* participación que pudiera tener el Legislativo en la designación de comisionados. Para el Senado *es evidente que existe un faltante en el modelo normativo de los órganos estatales de regulación económica*, por lo que a su juicio, la intervención del Congreso es indispensable para evitar la discrecionalidad, falta de pertinencia y politización partidista de los comisionados reguladores nombrados.

El dictamen aprobado retoma la propuesta de los Senadores del Grupo Parlamentario del PRI, de la que se desprende que *el Ejecutivo mantenga la facultad de designación de comisionados, pero que el Senado de la República ejerza la atribución de ratificación de los mismos*, tal como existe para los embajadores. Es de hacer notar que el acuerdo alcanzado para la reforma redujo su aplicación a solo tres comisiones: Comisión Federal de telecomunicaciones, Comisión Federal de Competencia Económica y la Comisión Reguladora de Energía. De las especificidades se señala en el texto que:

1. De no otorgar la ratificación el Senado, el Ejecutivo podrá realizar cuantas designaciones sean necesarias;
2. Corresponderá al Congreso señalar en la ley las normas aplicables para hacer efectiva esta nueva facultad del Senado;
3. La propuesta se inserta en los artículos 76 y 89 constitucionales.

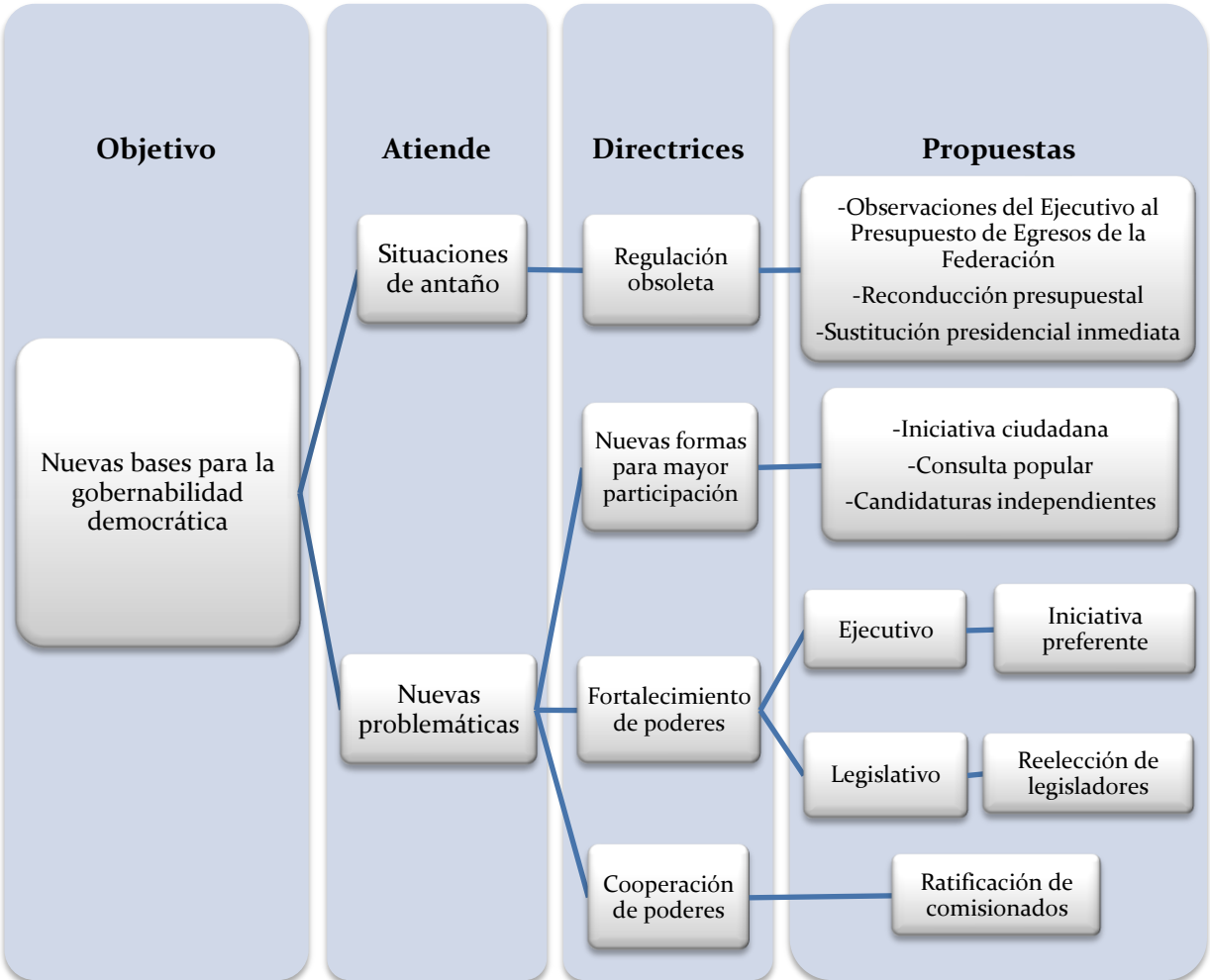
Además, valiéndose de la intervención a realizarse en la ley, se considera oportuno *actualizar* algunos conceptos del texto constitucional, de los cuales por tratarse de asuntos menores no relacionados con el tema que nos ocupa, no se abundará en ellos, este es un asunto de actualización conceptual del texto constitucional vigente, que tiene que ver con el término que se usa actualmente de los funcionarios del Servicio

Exterior Mexicano; en este sentido se considera oportuno eliminar la palabras “agentes diplomáticos” y “ministro” y en cambio incluir “embajador”, a fin de adecuar la terminología constitucional con el contexto global.

3.1.3 Consideraciones finales

La Reforma política fue aprobada en lo general y particular con el dictamen de la sesión del 27 de abril de 2011 que avaló nueve propuestas de reforma, agrupadas en cuatro principales vertientes: actualización legislativa, ampliación de las modalidades de participación ciudadana, fortalecimiento y cooperación entre poderes. En conjunto, la miscelánea de iniciativas contempla nuevas bases para la gobernabilidad democrática, es decir, mejorar el desempeño estatal a sabiendas del nuevo contexto que se aborda (Cuadro 18).

Cuadro 18. Nuevas bases para la gobernabilidad democrática



Fuente: Elaboración propia con base en el Dictamen de Reforma política aprobado por el Senado.

La reforma política aprobada terminó por definirse a partir de las coincidencias de los principales partidos, en efecto, “los senadores decidieron armar un paquete de reformas posibles, convergentes, maduras, y poner entre corchetes sus diferencias.”¹⁴⁴ Sin embargo, queda de manifiesto en las modificaciones no aprobadas las reticencias con las cuales, fundamentalmente el grupo parlamentario del PRI, trató la reforma de cara a la elección presidencial. Se trata de una serie de previsiones, incentivos y mecanismos de fortalecimiento y control que pese a los temas excluidos, termina siendo una reforma concordante con los tiempos actuales. La reforma ha puesto en evidencia la necesidad de nuevas alternativas, nos confirma la dinámica cambiante del sistema político y refuerza la tendencia que se ha marcado en las últimas décadas hacia una democracia abierta y más incluyente.

Los legisladores de todos los signos partidistas han coincidido en la necesidad de revitalizar al sistema de partidos, si bien éste último ha sido el espacio en que más transformaciones se han realizado, la evidencia ha mostrado que los partidos políticos aún se encuentran lejos de representar fielmente, y ser mejor valorados por la sociedad. Ante esto se ofrecen alternativas de participación distintas a los partidos, para que los ciudadanos incidan en la toma de decisiones de la vida política nacional y en los temas de mayor interés. Así pues, la introducción de mecanismos de democracia directa en nuestro sistema político se ha colocado en el centro del debate, y al cabo es el incentivo que especialmente se oferta con la aprobación del presente dictamen.

Con la aprobación de la reforma se incursiona en una nueva era de cambios, tal como afirma José Woldenberg “el paquete va más allá de los tradicionales ajustes electorales de los últimos 35 años, e incursiona en la búsqueda de nuevas relaciones entre poderes.”¹⁴⁵ El cuestionamiento de los mecanismos de acceso al poder ha sido superado, en cambio ahora el tema de interés se centra en cómo hacer gobernable un Estado sin la existencia de mayorías estables, es decir, la mirada se ha puesto en la gobernabilidad democrática, dado el equilibrio de fuerzas políticas y plurales.

De un sistema autoritario hemos transitado a otro plural y equilibrado a través de un proceso de cambios gradual y paulatino en el plano electoral, tal realidad se concretó de forma fehaciente a partir de las elecciones de 1997, con la conformación del primer gobierno dividido en la legislatura LVII. Por ello la presente reforma se inserta no solo en un contexto distinto, también avizora un nuevo rumbo en la discusión legislativa y en la continua reforma del Estado, con miras hacia el régimen de gobierno, que hasta hoy se ha mantenido inalterado pese al cambio político que se ha registrado en el sistema electoral y en el sistema de partidos. La que se ha discutido y aprobado es una reforma inaugural de este nuevo trecho plural y equilibrado que se desarrolla.

¹⁴⁴ José Woldenberg, “A medio camino”, *Voz y voto*, núm. 220, México, junio, 2011, pág. 4.

¹⁴⁵ José Woldenberg, *Ibid.*, p. 4.

3.2 Dictamen de Reforma Política aprobado por la Cámara de Diputados

Tras intensas y acaloradas discusiones, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó en lo general el pasado 25 de Octubre de 2011, con 418 votos a favor, 15 en contra y dos abstenciones, la minuta de Reforma política enviada por el Senado el 27 de Abril del mismo año. Así lo evidencian las posturas de los distintos grupos parlamentarios de aquella sesión aprobatoria¹⁴⁶:

Por Nueva Alianza la diputada Laura Arizmendi Campos:

Nuestro grupo parlamentario celebra esta ampliación de la participación ciudadana en nuestra vida democrática, pero lamenta que se deje a la ley secundaria su regulación.

Por el PT el diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia:

Esta reforma política, en el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, ha suscitado un debate álgido, interesante, profundo. Para muchos compañeros es una reforma que constituye una simulación; otros consideramos que se trata de una reforma no suficiente.

Por el PVEM la diputada Lorena Corona Valdés:

Esta reforma no es menor, ¿es la reforma ideal? Tampoco, pero sí es el resultado de muchas discusiones. Ha sido tachada como insuficiente. No obstante, como hemos señalado en múltiples ocasiones, su relevancia resulta de las puertas que se abrirán con su aprobación.

Por el PRD el diputado Armando Ríos Piter:

Cuesta trabajo decir que esto es una reforma política, cuando en realidad de lo que se trata es de una miscelánea, de un grupo de cambios constitucionales, pero que nos significa por sí misma un cambio sustantivo en el régimen, que no significa por sí mismo una transformación sustantiva en la relación de Poderes y especialmente en la forma en que el poder público dialoga con los ciudadanos.

¿Hay avances? Parece que sí los hay. Cuando uno revisa el tema de la participación ciudadana y especialmente las candidaturas independientes o el tema de la iniciativa ciudadana, pareciera ser que se va en el rumbo correcto de darles, a los ciudadanos y a las ciudadanas de este país, mejores elementos para confrontarse y para participar de manera corresponsable con el poder público.

Sin embargo, nos parece que esta reforma, que hoy se presenta, es una reforma que fue mutilada, es una reforma incompleta, es una reforma que pudo ser mucho más poderosa en cuanto a su visión del ciudadano, pero que por los intereses que predominaron en la discusión del dictamen no logró avanzar de una manera sustantiva.

¹⁴⁶ Sesión No. 19 del 25 de Octubre de 2011, *Diario de los Debates*, LXI Legislatura, Cámara de Diputados, año III, sesión No. 19, México, D.F., martes 25 de octubre de 2011, pp. 45-75.

Por el PAN El diputado Javier Corral Jurado:

La así llamada reforma política no lo es. Al reconocer avances tenemos que señalar con toda claridad nuestra insatisfacción por una reforma, decantada al final de cuentas, bajo una mediocridad de criterios, diría bajo los medios mirajes de las disputas internas, por supuesto, localizadas al interior del propio PRI.

No podemos llamarle reforma política, porque una reforma política supone en términos reales una redistribución de funciones, de facultades, de recursos, un rediseño del arreglo constitucional, que coloque al ciudadano como el sujeto esencial de la democracia, pero también como el destinatario final y fundamental de las reformas, que empiece a modificar el régimen político que está en efecto más que acreditado su agotamiento y en muchos sentidos su ineficacia práctica.

Del Senado, la reforma constitucional salió con un esfuerzo insuficiente y en la Cámara de Diputados la atrapó la mezquindad de una guerra intestina entre legisladores de un mismo partido, entre los senadores del PRI, encabezados por Manlio Fabio Beltrones y los diputados del PRI, encabezados por Enrique Peña Nieto; la atrapó la disputa electoral de dos visiones, que al interior de este partido están debatiendo si regresan al pasado o avanzan hacia el futuro, con nuevos mecanismos de modernidad política; por eso nosotros creemos que ésta no es la reforma política que merece el pueblo de México.

Por el PRI la diputada Beatriz Elena Paredes Rangel:

Rechazo categóricamente que el posicionamiento de nuestro grupo parlamentario obedezca al anecdótico o a las fantasías, con lo que se quiere minimizar una reflexión política de fondo, trascendente y consistente, como la de un partido que ha transformado la historia de México y ha sostenido las instituciones democráticas de nuestro país.

El dictamen descartó tres temas fundamentales: la reelección legislativa, la reconducción presupuestal y las observaciones del Ejecutivo al Presupuesto de Egresos de la Federación. El recorte de temas terminó por dividir las opiniones tanto de legisladores como de la sociedad; la que terminó por aprobarse –según se dice– es una reforma mutilada que no cumple con las expectativas de la ciudadanía, ni tiene el alcance que las actuales circunstancias demandan y que fueron expuestas por los distintos sectores de la sociedad. Se acusa al grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de incoherencia con sus pares correligionarios priistas en el Senado que sí aprobaron los mismos temas. “Nos parece que esta reforma que hoy se presenta fue mutilada, es una reforma incompleta, es una reforma que pudo ser mucho más poderosa en cuanto a su visión del ciudadano,”¹⁴⁷ señaló en la tribuna Armando Ríos Piter, coordinador de los legisladores perredistas.

De los temas expuestos en foros y propuestas, el dictamen final solo recogió unos cuantos en torno a dos vertientes: fortalecimiento y colaboración de poderes; y

¹⁴⁷ “La cámara de diputados aprueba en lo general reforma política”, [en línea], México, CNN, Dirección de URL:<http://mexico.cnn.com/nacional/2011/10/25/la-camara-de-diputados-aprueba-en-lo-general-lareforma> [consulta: 25 de octubre de 2011].

consolidación democrática mediante de la instauración de mecanismos de democracia participativa. Si bien por si misma denota un avance en cuanto la discusión de temas antes omisos, no deja de considerarse disminuida ante la falta de voluntad política de una mayoría parlamentaria, que ante las circunstancias e intereses inmediatos, ha dejó en el abandono temas fundamentales en los albores de lo que se avizora como una nueva etapa de discusión parlamentaria a favor de la gobernabilidad democrática.

3.2.1 Diagnóstico

El dictamen aprobado por las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, además del análisis de la minuta del Senado, contempla entre otras las aportaciones del foro “La Reforma Política, Cambio Estructural de la Vida Social en México” y aportaciones de los Congresos Locales. La minuta ha sido abordada en once temas, ocho de ellos emitidos en sentido positivo. Una premisa destaca en las primeras consideraciones: *los problemas constitucionales no son primariamente, problemas de derecho, sino de poder, es decir, conflictos de relaciones sociales.* Toda sociedad sienta su organización en relaciones cada vez más complejas, que demandan arreglos constitucionales que recojan las *expresiones fieles de los factores de poder imperantes en la realidad.* Cuando el régimen político arroja signos de deterioro y se ve superado por la realidad, deja de operar como la base de convivencia para la que fue creada, y deja de atender las necesidades sociales. Cuando esto ocurre la Reforma se inserta con pertinencia en el espectro político.

Para las comisiones unidas este es el contexto que se observa: *el régimen presidencialista está agotado* y ya no ofrece una buena conducción política, es decir, estamos en tiempos que requieren reformas con un claro sentido democratizador del poder, de reconocimiento de la pluralidad y de búsqueda de arreglos que permitan la gobernabilidad del país, orientada por estas dos premisas. Hoy impera la necesidad de la construcción de consensos, del equilibrio entre poderes, operaciones políticas adecuadas y expresiones de representación política fieles de la realidad social. Más que nunca precisamos del respeto a la ley y a las instituciones. La nueva configuración del Estado requiere acompañarse por una cultura política más acorde a sus necesidades, necesita de una comunidad política que le acompañe en la consolidación de un Estado plenamente democrático, las reglas del juego no harán todo sin la ayuda de la voluntad de líderes y sociedad.

3.2.2 Temas

- a) *Iniciativa Preferente;*
- b) *Candidaturas Independientes;*
- c) *Ratificación de Comisionados de Órganos Reguladores del Estado;*
- d) *Integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;*
- e) *Iniciativa Ciudadana;*
- f) *Consulta popular;*
- g) *Sustitución del Presidente en casos de falta absoluta;*
- h) *Toma de protesta del Presidente;*
- i) *Reelección Legislativa;*
- j) *Reconducción Presupuestal;*
- k) *Observaciones del Ejecutivo al Presupuesto de Egresos de la Federación.*

3.2.2.1 Temas aprobados

3.2.2.1.1 Fortalecimiento y colaboración de poderes

3.2.2.1.1.1 *Iniciativa preferente. Últimos 3 párrafos del artículo 71*

A juicio de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, la pluralidad partidista asentada en el Congreso y por ende la diversidad de pensamientos, hacen necesaria *la existencia de mecanismos que permitan la construcción de acuerdos*. En este sentido se asume la iniciativa preferente como un componente de fortalecimiento para la colaboración entre poderes,¹⁴⁸ como una alternativa de colaboración en los asuntos considerados de suma importancia para la sociedad. De manera sintética estas son las ventajas y que se le confieren a la figura:

1. No es una medida improvisada pues existe con variantes en otros países;
2. No se considera atentatoria en contra del principio de División de Poderes;
3. Fortalece el procedimiento legislativo;
4. El trato preferente no contempla el sentido de los argumentos de la votación, sólo atañe a la obligación del Congreso de pronunciarse sobre la iniciativa y,
5. No implica el debilitamiento de ningún poder, ambos mantienen sus facultades intocadas.

En concreto, se trata de una medida que prevé la atención legislativa de manera preferencial a temas que por su importancia y trascendencia, a juicio del Ejecutivo lo ameritan. Considerando lo anterior las comisiones Unidas se pronuncian a favor.

¹⁴⁸ Para los Diputados la colaboración (del Poder Legislativo) se entiende en la doctrina y en la práctica, como una cuestión esencial para el equilibrio de poderes. V Dictamen aprobado por la Cámara de Diputados en materia de Reforma política, aprobado en lo general el 25 de Octubre de 2011.

3.2.2.1.1.2 *Ratificación de comisionados de Órganos reguladores del Estado, contenida en los artículos 76 fracción II, 78 fracción VII, 89 fracción III y IV*

Hay la convicción de que existen ámbitos de competencia cuya complejidad y dinámica requieren de una forma especial de control por parte del Estado, motivo por el cual requieren de arreglos institucionales especiales; es el caso de las comisiones reguladoras. En tales asuntos la autonomía se estima como un elemento esencial para la efectiva intervención estatal. Dicha autonomía se explica en tres dimensiones: *Autonomía frente al gobierno, frente a los regulados y para la toma de decisiones*. El balance adecuado –se dice– se logra a través de arreglos organizacionales, mecanismos efectivos de rendición de cuentas y atribuciones suficientes.

Para los Diputados la autonomía organizacional presupone la pertenencia al gobierno con una sana distancia del mismo, es decir, que el regulador tenga plena independencia para el dictado de sus resoluciones. Para que el hecho resulte tácito el régimen de nombramiento debe prever reglas *ex ante*, que garanticen un perfil adecuado; así como reglas *ex post*, que otorguen estabilidad laboral. Con la autonomía también se busca evitar la interferencia político-burocrática y procurar la toma de decisiones de forma autónoma, imparcial y objetiva. No obstante, no puede significar la ruptura total con la administración, el órgano debe sujetarse a un conjunto de leyes y al Poder Ejecutivo. Pero a su vez los reguladores requieren estar dotados de personal de alta calidad y de los arreglos que garanticen el cumplimiento de su encargo: que el interés privado permanezca subordinado al interés público.

Por todo lo anterior el pleno de los Diputados concuerda con lo planteado en la minuta del Senado para que el Ejecutivo mantenga la facultad de nombramiento de los comisionados de los órganos reguladores, con la ratificación del Senado. En los casos en que no se otorgue la ratificación, el Ejecutivo deberá realizar una nueva designación, con lo cual se busca *evitar la influencia del Congreso* en la designación de los comisionados que realice el Ejecutivo, y con ello interferir en su desempeño.

3.2.2.1.2 Consolidación democrática

3.2.2.1.2.1 *Candidaturas independientes, modificación a los artículos 35 fracción II, 116 fracción IV inciso E*

En este apartado la transición democrática es juzgada como un *proceso de liberalización política* que inició en la década de los setentas, y que luego se transformó en una *verdadera democratización* durante la década de los noventas. Al respecto se pugna por la consolidación y conservación de la democracia que actualmente existe, valorada como *un anhelo de las sociedades civilizadas*. En este orden de ideas, las Comisiones Dictaminadoras adjudican a la propuesta de candidaturas independientes un aporte a la consolidación del proceso de transición

democrática.¹⁴⁹ Dado que hoy prevalece *un nuevo orden político*, se estima *imperiosa* la necesidad de consensos en torno a la reformulación del pacto normativo, que requiere ser conducido por el mismo rumbo que la transición ha trazado.

La posibilidad de las candidaturas independientes (reforma que es juzgada como una medida que atañe la soberanía popular) es vista como parte de una estrategia para la instauración, consolidación y estabilidad de la democracia participativa. Por otro lado, se le refiere concomitancia con el contexto internacional y relevancia con relación a los derechos humanos. Es decir, con la introducción de las candidaturas independientes se busca armonizar la legislación mexicana con la norma internacional, al convenir que la reforma atañe a un asunto de derechos políticos que a su vez, son considerados en el ámbito internacional como derechos humanos. Por todo lo anterior es que se considera necesaria y aprobada la reforma.

3.2.2.1.2.2 Iniciativa ciudadana, propuesta a los artículos 35 fracción VII, 71 fracción IV, 73 fracción XXIX-P, último párrafo de la fracción II del artículo 116, 122 base primera, fracción V, inciso O

Para las comisiones dictaminadoras el tema se estima como un importante avance para la consolidación democrática, al respecto se dice que constituiría un *ejercicio puro de soberanía* que incentivaría a la población para involucrarse en las decisiones gubernamentales. Sobre el particular se reflexiona que una verdadera democracia, *de avanzada*, supone una sociedad más participativa e interesada en los asuntos públicos, gracias a la existencia de procedimientos flexibles que impulsen y encausen *la actividad política de los ciudadanos*. Por ello, a diferencia del requisito de cero punto veinticinco por ciento de la lista nominal de electores, aprobado por el Senado, se reduce a cero punto trece por ciento del total de la lista nominal, para que una iniciativa ciudadana sea discutida en el Congreso. Con la modificación porcentual se aduce una medida mucho más viable y congruente con el espíritu mismo de la reforma.

3.2.2.1.2.3 Consulta popular, relativa a la reforma de los artículos 35 fracción VIII, 36 fracción III, 73 fracción XXIX-P

Se favorece la consulta popular por considerarse *una institución valiosa para lograr un mejor sistema democrático en México*, al permitir la participación de los ciudadanos en las decisiones políticas y otorgar legitimidad a las decisiones del Estado y generar canales de comunicación entre éste y la población. Junto con las otras

¹⁴⁹ En este señalamiento del dictamen, subyace la noción de que la transición a la democracia es un proceso inconcluso, una idea que se contrapone a la tesis que sostiene el presente trabajo en cuyo caso afirmo que el proceso de transición democrática concluyó con la aparición del primer gobierno dividido en 1997. Por tanto, la consolidación que se alude corresponde al contexto democrático que hoy prevalece, y no al proceso de reformas que le dio origen.

medidas consideradas de Democracia Participativa, se califica como una figura indispensable *frente al Poder Público*.

Tanto en el tema como en la fundamentación existe coincidencia plena respecto del dictamen senatorial, no así en los umbrales y requisitos requeridos exigidos para la implementación de la medida. A diferencia del Senado que planteó porcentajes que a juicio de los diputados se consideran excesivos y más rigurosos; las comisiones dictaminadoras de la Cámara baja aminoraron las cuotas de participación a favor de la ciudadanía, por lo que se reduce del dos al uno por ciento el requisito de inscritos en la lista nominal de electores para convocar la consulta; de igual forma, para que la consulta sea vinculatoria se reduce la exigencia de participación del cuarenta por ciento, al veinticinco por ciento de la lista nominal de electores.

Finalmente, bajo el mismo argumento de beneficiar al ciudadano, se modifica la modalidad que planteaba hacer coincidir en el mismo día de las jornadas electorales federales las consultas, hecho con el cual se deduce que las consultas propuestas se limitarían a una cada tres años; frente a tal posibilidad se establece una consulta popular por año y no hacerlas coincidir con las jornadas electorales. De tal forma se aprueba la figura de la consulta popular para ser convocada de tres formas distintas: por el Presidente a través del Congreso de la Unión¹⁵⁰; a petición del treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso; y conforme la opinión de los diputados, por el número de ciudadanos equivalente al uno por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores.

3.2.2.1.3 Atención a la pluralidad política

3.2.2.1.3.1 *Integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a que aluden las propuestas del artículo 122, base primera, fracción III*

Se reconoce el perfeccionamiento de la legislación electoral como *un proceso constante y permanente*, que ha ampliado la participación política. Las reglas electorales son abordadas como *los canales para organizar la representación, la integración de los cuadros de gobierno, la transmisión del poder y la búsqueda del correcto equilibrio entre las fuerzas populares*. De tal forma, la reforma que se analiza se plantea como una contribución al fortalecimiento del régimen democrático y se inserta en la senda del mejoramiento *de nuestras instituciones y procedimientos electorales*.

Por los motivos referidos se le otorga pertinencia y procede la aprobación del proyecto de decreto en los términos en que fue enviado por el Senado, es decir, se coincide en elevar el porcentaje para alcanzar la mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa para quedar como lo propuso el Senado, asegurando con ello que se

¹⁵⁰ La propuesta original aprobada por el Senado consideraba la posibilidad de convocatoria directa para el Titular del Ejecutivo.

cumple con la legitimación del poder que toda elección requiere, y se asegura también el acceso de las minorías a la representación popular.

3.2.2.1.3.2 Sustitución del Presidente en caso de falta absoluta, Reforma planteada a los artículos 73 fracción XXVI, 78 fracción IV, 83, 84, primer, segundo, tercer y último párrafos del artículo 85

De las reflexiones hechas se desprende que la Reforma Política en México es un importante aliciente para generar una gobernanza democrática. El contexto político motiva que hoy se requiera mayor apertura que permita atender los problemas y contingencias surgidas con la democracia; para los diputados, la representatividad no debe entorpecer los avances del país, por ello que existe plena coincidencia con el dictamen del Senado: un mecanismo de sustitución automática que evite la intervención del Congreso para atemperar el clima de incertidumbre y conflictos, frente a los instrumentos que han sido superados por la dinámica actual del Estado. Se avala fijar en la Constitución un orden de prelación en el gabinete, comenzando por el Secretario de Gobernación, que en automático y en todo momento evite la ausencia de la figura presidencial, en tanto el Congreso designa con la mayoría requerida al Presidente Interino o Substituto, según sea el caso. Con esta reforma desaparece la figura del Presidente Provisional y evita hipótesis desafortunadas ante la falta de un consenso mayoritario en el Congreso.

3.2.2.1.3.3 Toma de Protesta del Presidente. Reforma propuesta y contenida en el artículo 87

En el mismo sentido que la anterior propuesta¹⁵¹ se asume como válida la reformulación *de mecanismos constitucionales que permitan disuadir cualquier obstáculo para la vida política y el buen rumbo del país*; la Constitución en tanto base organizativa, normativa y expresión suprema del ideario nacional, necesita estar dotada de los instrumentos necesarios para atender las nuevas problemáticas que la dinámica política va presentando. Bajo tal premisa, las Comisiones Unidas ven con denuedo la adición de un segundo párrafo al artículo 87 constitucional para que la obligación del Titular del Ejecutivo recién electo de rendir protesta ante el Congreso, sea sustituida ante el Presidente de la Suprema Corte frente a cualquier contingencia y en caso de que el Presidente no pueda rendir protesta ante el Congreso por causas ajenas a su voluntad.

¹⁵¹ La presente propuesta es contemplada por el Senado al interior de la Iniciativa de Sustitución del Presidente en caso de falta absoluta. Se atiende por separado dado que los diputados decidieron disgregarla en un punto separado.

3.2.2.2 Temas no aprobados

3.2.2.2.1 *Reelección de legisladores. Reforma propuesta en los artículo 59, 115, primeros tres párrafos de la fracción II del 116*

En este tema las Comisiones unidas no coincidieron con la propuesta aprobada por el Senado, sin embargo se dicen no estar en contra de la reelección, pero consideran necesario que el tema sea sometido a una consulta popular y sean los propios ciudadanos quienes definan la propuesta.

3.2.2.2.2 *Reconducción presupuestal. Reforma contenida en el artículo 75*

La negativa atiende el argumento de que la reforma trastocaría el equilibrio entre poderes por una supuesta invasión de competencias del Ejecutivo al Legislativo. En contraparte se plantea proceder a reformas a la ley presupuestaria para hacerla más eficaz y transparentar los recursos públicos.

3.2.2.2.3 *Observaciones del Ejecutivo al Presupuesto de Egresos de la Federación, Propuesta al penúltimo y antepenúltimo párrafos de la fracción IV del artículo 74*

En este último apartado del dictamen de la minuta analizada por los Diputados, se revalora el principio de equilibrio entre poderes tal cual permanece plasmado en la Constitución, y el cual ha pasado de ser un texto normativo inaplicable en el antiguo régimen, a una realidad palpable en el actual contexto de equilibrio pluralista.

Para los diputados en la división de poderes *reside la libertad política de todo gobierno, incluyendo la de los ciudadanos*, de tal forma que el sistema de pesos y contrapesos que se estableció en nuestra constitución se ha vuelto efectivo a consecuencia del cambio democrático, a la par del fortalecimiento del Poder Legislativo que ha comenzado a hacer uso de facultades que le fueron concebidas desde el constituyente de 1917. En otras palabras, para la mayoría de los Diputados el cambio político y las reformas impulsadas durante la transición han establecido un verdadero equilibrio entre poderes y por tanto son innecesarias nuevas formulas en este aspecto. En este sentido la aprobación del Presupuesto (en tanto expresión concreta de los planes y programas del gobierno), se erigió desde el principio como una atribución exclusiva del Poder legislativo y como un mecanismo de carácter correctivo y preventivo de vital importancia para la efectiva aplicación de los recursos públicos.

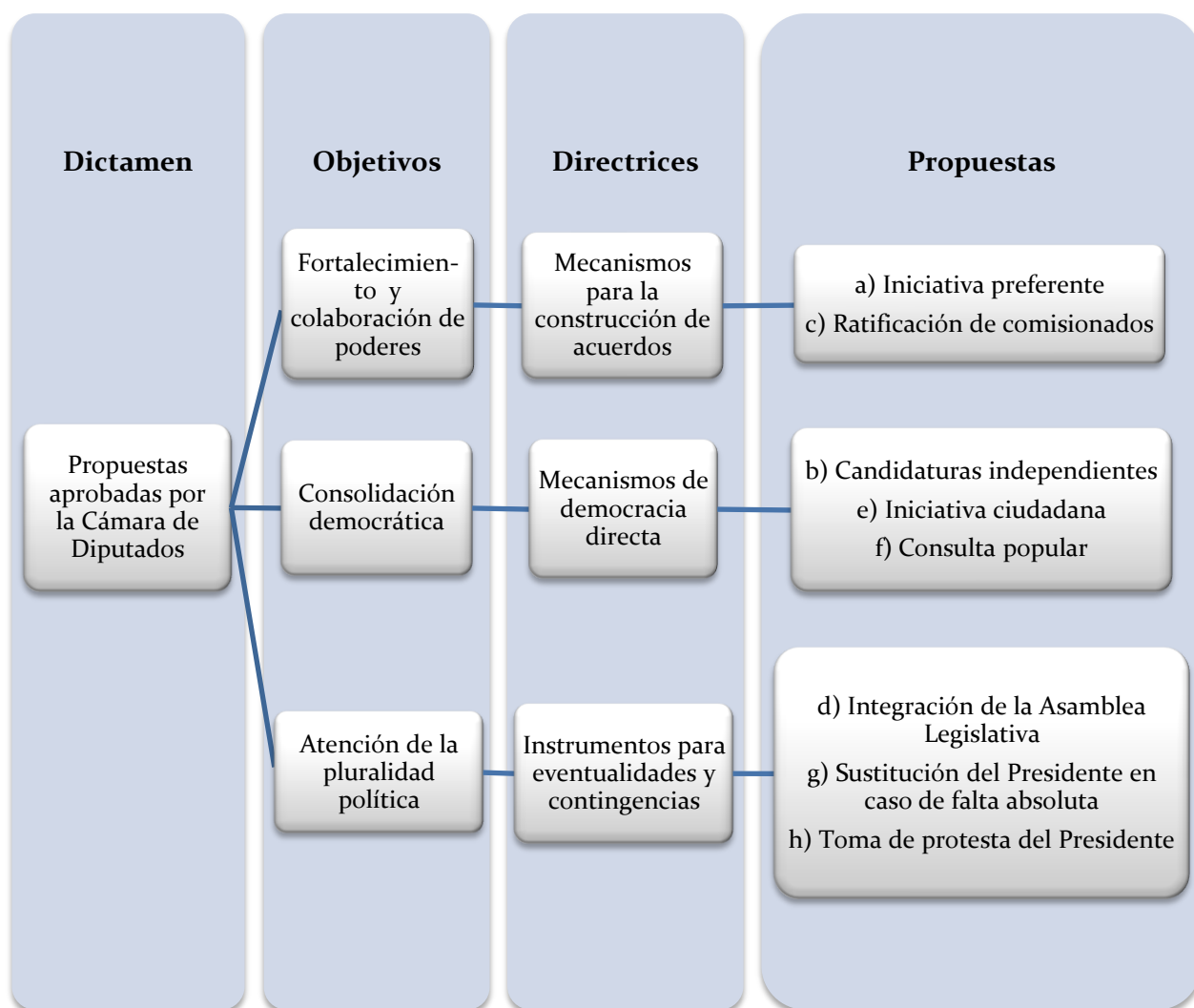
En suma, se estima que la Constitución desde su origen prevé un correcto mecanismo de equilibrio de poderes en cuanto al diseño y aprobación del presupuesto, al ser establecido como un acto conjunto; por lo que las comisiones dictaminadoras consideran que la reforma propuesta alteraría el orden constitucional establecido y atentaría en contra del fortalecimiento del Poder Legislativo, construido a lo largo del periodo de transición. En una palabra, los diputados buscan no

contravenir la tendencia marcada a lo largo de las últimas décadas y en consecuencia no coinciden con la propuesta.

3.2.3 Consideraciones finales

Los ocho puntos aprobados abordan tres objetivos: fortalecimiento y colaboración de poderes a través de mecanismos de construcción de acuerdos; consolidación democrática mediante la instauración de mecanismos de democracia directa; y la atención de la pluralidad política mediante nuevas alternativas para sortear las eventualidades y contingencias que la nueva realidad plantea (Cuadro 19).

Cuadro 19. Minuta aprobada por la Cámara de Diputados



Fuente: Elaboración propia con base en la minuta en materia de reforma política aprobada por la Cámara de Diputados.

3.2.3.1 Temas no aprobados

Considerando los temas no aprobados, *reelección legislativa*, *reconducción presupuestal* y *observaciones del Ejecutivo al presupuesto de egresos de la Federación*, más allá de los intereses que pudieron haber guiado a los grupos parlamentarios mayoritarios, es clara la intención, por un lado, evitar el debilitamiento del Poder Legislativo frente al Ejecutivo, pero a la par también se dejó de contemplar el fortalecimiento del Legislativo, con una iniciativa fundamental para ello: *la reelección legislativa*. En todo caso, de manera razonada o no, se evitó privilegiar los mecanismos que colocan en una posición más cómoda al titular del Ejecutivo, dada la complicada relación que supone conciliar acuerdos con el Legislativo, cuando no se cuenta con una mayoría afín que le respalde en el Congreso.

No sin menoscabo se concretó la *iniciativa preferente* y la *ratificación de Comisionados de órganos reguladores*; la primera que permite conciliar al inicio de cada periodo de sesiones una agenda común entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, y la segunda que permitirá un mayor control parlamentario. Esta última medida originalmente se planteó en términos de la ratificación del gabinete, pero quedó reducida desde la cámara de origen a la ratificación de los órganos reguladores, si bien insuficiente bajo las consideraciones dichas, no deja de ser significativa como un antecedente para reformas futuras de mayor amplitud. Por otro lado, el hecho confirma que la reforma que se discute no ha dejado de girar en torno a temas propios de un sistema presidencial, de hecho, con estas medidas se busca su consolidación.

3.2.3.2 Fortalecimiento del Sistema Presidencial

Esta vertiente con seguridad terminará por definir a la reforma que se aprueba. Hasta antes de esta última reforma y con el precedente inmediato de la reforma de 2007, el proceso democratizador se había centrado en los mecanismos de acceso al poder para los ciudadanos mediante el sistema electoral, es decir, en las anteriores reformas se centraron los esfuerzos en la consolidación de un sistema de partidos fuerte. En cambio ahora, con la reforma puesta en marcha por el Ejecutivo en diciembre de 2009, se inaugura una nueva etapa deliberativa a favor de nuevas alternativas de participación ciudadana distintas a los partidos políticos. La representación política comienza a dejar de ser vista como un asunto exclusivo de corporaciones políticas, donde los ciudadanos solo se limitan al acto de votar en elecciones periódicas.

Con las propuestas de *candidaturas independientes*, *iniciativa ciudadana* y *consulta popular*, se alimenta de notables dosis de democracia directa al régimen, hay la pretensión de involucrar al ciudadano en tareas propias del Estado de manera que, al tomar parte en los asuntos públicos se incentive una relación más estrecha entre

gobierno, representantes y sociedad. No obstante, cabe la advertencia de pensar ciertas propuestas como sustitutos del sistema de partidos o del sistema electoral que se ha construido en las últimas décadas como producto de la transición a la democracia en México: las candidaturas independientes *verbi gratia* no deben entenderse como alternativas ecuánimes a los partidos. Si bien las justificaciones de las minutas han advertido que medidas como esta no buscan ser sustitutos de los partidos políticos como medios de acceso al poder y de representación política, pese al descrédito y falta de representación que los ciudadanos han demandado; lo cierto es que la retórica empleada de múltiples apelaciones a favor de nuevas alternativas de representación por parte de la ciudadanía, hacen pensar la posibilidad de una mejor representación de los intereses de la ciudadanía por este medio. En los hechos los candidatos independientes terminarían reproduciendo el esquema de trabajo y necesidades de los partidos, con la diferencia de que estos grupos organizados no reconocen su actuación política.

Los partidos políticos han reconocido esta demanda y han aprobado estas medidas que buscan otorgar al ciudadano un mayor espacio en las discusiones previas a la toma de decisiones, pero han convenido que el otorgamiento de prerrogativas de democracia directa es un complemento para la consolidación de nuestra democracia representativa. Toda democracia moderna tiene el apelativo de ser representativa y estar fundada en instituciones; en el caso de los mecanismos de acceso al poder, los partidos políticos son el espacio germinal de la representación política. La consolidación democrática debe permanecer guiada por la consolidación de las instituciones democráticas y de ningún modo deben desconocer la necesaria existencia de un sistema de partidos consolidado y estable. Por tanto, las candidaturas independientes deben entenderse como alternativas de participación pero no como medios sustitutos de la representación popular.

Maximizando la iniciativa, las candidaturas independientes son una reforma que bien puede pensarse como un profundo cambio en el curso que ha seguido la transformación de nuestro sistema de partidos a favor de su consolidación; pero en caso contrario, puede reducirse a un mínimo incentivo para aminorar la insatisfacción ciudadana hacia los partidos políticos. Una alternativa más acorde con las sendas que hemos seguido debiera ser una mayor flexibilización en los mecanismos de apertura para la incorporación de nuevos partidos a la vida nacional o regional. Sin embargo, en tal caso también se advierten problemas: una excesiva pluralización de la política que haría demasiado compleja la integración de intereses, pese a ello, esta alternativa es al cabo más significativa que la idea de permitir la participación de los ciudadanos con una retórica ajena a la política. Nótese, por otro lado, que a diferencia del Senado, los Diputados aminoraron la carga porcentual tanto para la *iniciativa ciudadana* como de la *consulta popular*. A diferencia de los senadores, los diputados consideraron excesivos los porcentajes requeridos para cada una de las medidas, la reducción

acordada se ajusta mejor al espíritu mismo de las propuestas: facilitar la vinculación entre ciudadanía y órganos de gobierno.

3.2.3.3 La Pluralidad en el Estado

En el tercer apartado se manifiesta que la pluralidad política es el signo de nuestro tiempo, que por un lado confirma el grado de democracia alcanzada con la transición, y por el otro, plantea nuevos retos para una sociedad cambiante y un régimen en muchos casos anacrónico. Para atender las nuevas eventualidades y posibles contingencias antes impensables, se confirmó la aprobación de tres instrumentos: *mayor umbral para alcanzar la mayoría absoluta en la Asamblea legislativa del D.F.*, *un mecanismo de sustitución automática en caso de falta absoluta del Presidente* y *una alternativa para la toma de protesta del Presidente al inicio de cada periodo*. Las tres medidas responden a eventualidades distintas, pero tienen en común un asunto sustantivo: las tres son medidas que surgen luego de la alternancia y del establecimiento de gobiernos divididos, que no hubieran tenido la misma relevancia en el anterior contexto; es decir, son producto de la pluralidad y medidas precautorias que buscan evitar situaciones críticas *ex ante*. En este mismo apartado, los diputados omitieron el tema de la reconducción presupuestal por considerarla una medida atentatoria del equilibrio de poderes.

El dictamen aprobado por la Cámara de Diputados carece de una notable congruencia política frente a la propuesta aprobada por sus correligionarios en el Senado; una afirmación hecha por el Diputado Felipe Solís Acero, (quien a nombre del PRI descarto en entrevista que la minuta aprobada fuera un asunto menor), retrata bien esta situación, al decir que “las reformas ideales no existen, las reformas ideales son las posibles a partir de las posiciones generosas de los grupos políticos”¹⁵², en efecto, en política las situaciones ideales son sólo posibilidades, sobre todo cuando requieren para existir de la suma de voluntades, en tal caso, de los temas aprobados en la reforma –diría Jaime Sabines– *no es mucho ni es poco, es bastante*.

¹⁵² “Reforma política: le cierran la puerta a la reelección legislativa”, [en línea], México, *Animal político*, Dirección de URL: <http://www.animalpolitico.com/2011/10/reforma-politica-aprobada-en-lo-general-pri-dice-no-a-la-reeleccion-legislativa/>, 14 de octubre de 2011.

3.3 Recapitulación

El 27 de abril de 2011 el pleno de la Cámara de Senadores aprobó en lo general y en lo particular la minuta de forma política que un día antes había sido avalada en comisiones; fue turnada a la Cámara de Diputados que, en tanto cámara revisora, discutió y aprobó en lo general el dictamen el 25 de octubre de ese mismo año. La discusión continuó en lo particular el 27 de octubre, el tres y el cuatro de noviembre hasta que finalmente se aprobó en lo general y particular el día ocho, para ser enviada a los congresos locales conforme lo mandata la constitución. Fue hasta el ocho de agosto de 2012 cuando finalmente se promulgó.

Desde que inició el periodo de cambios electorales en 1977, ningún proceso de reforma había requerido de espacios de tiempo tan prolongados como esta para su aprobación. A partir del 15 de diciembre de 2009 cuando el Presidente Calderón envió su minuta de reforma al Senado, pasaron dos años, siete meses y 23 días para que el titular del Ejecutivo firmara el decreto por el cual se asentaron ocho cambios en materia política a la Constitución. El tiempo requerido da cuenta del complejo contexto político al cual se buscó dar respuesta y el cual fue requerido para procesar el diálogo, articular los consensos y pactar los cambios que permitieron reformar por octava vez la Constitución en materia política.

Desde su origen la reforma llevó consigo el signo de la discrepancia: “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”.¹⁵³ Este asunto bien puede traducirse en esta lenta e intrincada discusión legislativa que al cabo terminó por resolverse omitiendo los temas que mayor conflicto causaron, sin reparar en la conveniencia de la sociedad.

Las condiciones de correlativa pluralidad entre los órganos del Estado y al interior del Congreso hacían sumamente complejo cualquier escenario, sin embargo, la razón que terminó por concebir una reforma tan acotada se debió al proceso electoral de 2012 (justo al cual se pensó podría aplicarse la reforma) que influyó de manera decisiva en el resultado final. Las distintas discusiones en la Cámara de Diputados¹⁵⁴ plagadas de reclamos entre los partidos políticos, evidencian como principal responsable al grupo parlamentario del PRI que, en tanto fuerza mayoritaria, impidió la posibilidad de una reforma más ambiciosa, de tal suerte, la minuta de reforma terminó por quedar marcada por los comisos presidenciales de ese año.

¹⁵³ Diego Valadés, “Reforma del Poder Legislativo, tercera mesa: Equilibrio de poderes”, *Pluralidad y consenso, suplemento especial*, Instituto Belisario Domínguez de Senado de la República, marzo 2010, p. 37.

¹⁵⁴ Para una revisión más detallada sobre las discusiones legislativas consúltese el Diario de los Debates de las sesiones 19, 20, 22 y 23 de los días 25, 27 de octubre; así como del tres y cuatro de noviembre respectivamente, Cámara de Diputados LXI legislatura, primer periodo de sesiones ordinarias, tercer año de ejercicio.

Qué lástima que la fracción parlamentaria del PRI, que sabe que no cuenta con los dos tercios de este pleno, no se haya prestado a llegar a un consenso con las demás fuerzas políticas, que hubieran culminado con una ampliación de libertades; qué lástima que la soberbia y el diputado 501, el diputado Peña Nieto, se haya negado a que se ampliara la democracia en este país.¹⁵⁵

Los tres temas no aprobados por la Cámara de Diputados: *observaciones del Ejecutivo al presupuesto de egresos de la Federación, reelección legislativa y reconducción presupuestal* evidencian la forma en cómo se desarrollan en México con el actual contexto de pluralidad, las relaciones políticas en dos dimensiones, por un lado, entre poderes públicos, y por el otro, entre las fuerzas políticas. En el primer caso prevaleció el objetivo de evitar el fortalecimiento del Poder Ejecutivo, con medidas que a juicio de los legisladores distorsionarían el equilibrio de poderes. En el segundo caso, encontramos la defensa partidista de sus posiciones y de su influencia en la política nacional, en esta dimensión observamos cómo cada partido o grupo parlamentario actúa en función de su condición y situación política, motivados por la búsqueda de condiciones que le sean favorables, de tal forma, los partidos de oposición consideran en el fortalecimiento del Poder Legislativo mejores condiciones de poder; en tanto los partidos que se han hecho del Ejecutivo consideran lo contrario, por ello el proceso electoral fue un evento que modificó las condiciones del contexto y con ello las formas de actuación: así observamos cómo el PRI en el Senado actuó más como un partido de oposición, en contraste con los Diputados priistas que en fechas más próximas a la contienda electoral evitaron aprobar puntos de la minuta de reforma tendientes a fortalecimiento del Poder Legislativo, anticipándose a la posibilidad de hacerse de la Presidencia de la República en aquellos comicios, y evitar que la reforma les dejara de favorecer con un Poder Legislativo fortalecido y plural.

¹⁵⁵ Intervención del diputado Guadalupe Acosta Naranjo, *Diario de los Debates*, sesión 19, año III, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, primer periodo de sesiones ordinarias, tercer año de ejercicio, México, 25 de octubre de 2011, p. 64.

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES GENERALES

Conforme los objetivos que han guiado el desarrollo el presente trabajo, se han referido, en principio, las etapas que precedieron al contexto político en que nos situamos, el cual se caracteriza por la existencia de un equilibrio pluralista en el Estado. A lo largo de estas páginas se han revisado tres momentos históricos, claramente diferenciados uno de otro por sus propias características: el Antiguo Régimen, la Transición a la Democracia y finalmente el momento que me ocupa, el periodo del Equilibrio Pluralista en el Estado.

Por equilibrio pluralista en el Estado se distingue una forma del ejercicio del poder, cierta correlación de fuerzas que al ser diversas han dado pie a una conducción distinta en las formas de hacer política, y que ha desencadenado la presencia de fenómenos nuevos. El equilibrio expresa el efecto de la actuación de fuerzas que se contrarrestan, y el calificativo pluralista señala la diversidad política en que se ha tornado el sistema de partidos en México, que ha definido una nueva composición en el Congreso y que se reproduce en la representación política de las entidades de gobierno: en los congresos locales, en las gubernaturas y presidencias municipales. Actualmente se cuenta con una sana diversidad de opciones políticas, son comunes los gobiernos divididos, las alternancias y la celebración de elecciones inciertas y competidas; todo ello en suma, nos habla de un Estado eminentemente plural. El equilibrio pluralista también ha traído consigo la existencia de nuevos problemas, la relación entre los poderes del Estado se ha modificado completamente, y lo mismo ha ocurrido en la conducción legislativa. Poderes y partidos contrarrestan sus objetivos, las parcialidades cobran notoriedad y las divergencias atemperan el ambiente. Las decisiones tienen el apelativo del consenso, y acontecimientos de la vida pública antes poco observados, han cobrado relevancia.

El actual contexto de equilibrio pluralista en el Estado ha motivado la incursión de una nueva etapa de discusiones legislativas con el propósito de atender los problemas que trae consigo un Estado habitado por la pluralidad política; de tal forma, en diciembre de 2009 el titular del Ejecutivo envió al Senado una serie de propuestas de reforma en materia política, posterior a ello los distintos partidos políticos hicieron lo propio, con ello vinieron los foros, las contribuciones de instituciones y especialistas; se concretó entonces la posibilidad de una nueva reforma. El 19 de Abril de 2012 la Cámara de Diputados, en tanto cámara revisora, aprobó ocho puntos de reforma y descartó tres de los que inicialmente había enviado el Senado. En el presente trabajo se revisaron las propuestas de las tres principales fuerzas políticas representadas en el Congreso: la enviada por el Presidente de la República; la de la Coalición de los partidos de izquierda PRD, PT y Movimiento Ciudadano; y la de los Senadores, así como de los Diputados del PRI; también se revisaron las minutas que finalmente

aprobaron el Senado en abril de 2011 y la Cámara de Diputados en noviembre de 2011, respectivamente. De la revisión efectuada se observa la definición de tres proyectos, coincidentes en algunos temas pero con divergencias en otros, tres posturas ante el tema de la pluralidad y por tanto tres modos de proceder con objetivos específicos.

La propuesta del Presidente Felipe Calderón manifiesta cierta aversión ante los efectos a que conlleva la falta de mayorías en el Congreso, para ello considera pertinente otorgar mayores atributos de control al Poder Ejecutivo, mediante dos instrumentos constitucionales para los trámites legislativos: *facultad de iniciativa preferente* y *veto parcial de leyes y presupuesto*. También busca la definición de mayorías estables limitando la pluralidad en el Congreso con la *disminución de legisladores por el principio de representación proporcional y de mayoría relativa*, la *elección del presidente por mayoría absoluta*, y el *aumento del umbral para mantener el registro de partidos políticos*. Asimismo, se busca la profesionalización legislativa mediante la *reelección consecutiva de legisladores*.

Por otro lado, muestra interés en los mecanismos de democracia directa: *candidaturas independientes, iniciativa ciudadana y referéndum*. Propuestas que han terminado por definir la iniciativa presidencial. En conjunto, la iniciativa se caracteriza por buscar la preeminencia de la intervención presidencial en los asuntos legislativos y de relación entre poderes; la forja de mayorías estables y predefinidas; así como el empoderamiento del ciudadano con la instauración de mecanismos de democracia directa, esta última la características más notable.

La propuesta de la Coalición de los partidos de izquierda tiene una orientación claramente contraria a la propuesta presidencial, la pluralidad partidista es abordada con una perspectiva más favorable, por ello se busca su reproducción y afianzamiento, al proponer la instauración de un sistema electoral de representación proporcional pura; y el fortalecimiento del poder Legislativo a través de mecanismos de control parlamentario, con instrumentos que permitan una colaboración entre poderes más recíproca y comprometida. No obstante, existe una coincidencia fundamental con el Ejecutivo en cuanto a los mecanismos de democracia directa, ambos ven en estos una posibilidad real de otorgar a los ciudadanos mayores incentivos de participación en aras de favorecer la confianza en los partidos, y para contrarrestar el descredito de la política.

La propuesta de los senadores del PRI también denota preocupación por la ausencia de mayorías legislativas, pone en primer plano la necesidad de garantizar que la falta de consensos legislativos no atente contra la gobernabilidad del Estado. Para evitar esto se instan medidas en cuatro rubros: en cuanto al tema de la relación de poderes, se busca la automatización de las decisiones fundamentales; fijar límites a la pluralidad mediante la reducción del principio de representación proporcional; mecanismos de control parlamentario; y el fortalecimiento del poder legislativo. Si

bien coincidente en algunos temas con la propuesta presidencial, a diferencia de esta, busca una relación de fuerzas más equilibrada entre poderes. Otro tema en que se aprecia cercanía es la consulta popular, el único instrumento de democracia directa que se propuso en este rubro.

La iniciativa de los diputados priistas contiene medidas encaminadas a la atención de cuatro rubros, que a su vez se disgregan en ocho criterios, estos son: relación *entre poderes*, *fortalecimiento de poderes*, *federalismo* y *exigencias de la pluralidad*. En cuanto a la *relación entre poderes* el criterio que subyace es la búsqueda de una colaboración más estrecha mediante dos medidas, proceso legislativo y presupuestario; y con la atribución para la Cámara de Diputados de ratificar el Plan Nacional de Desarrollo.

El *fortalecimiento de poderes* es el rubro en el que existen más propuestas agrupadas en dos criterios, el primero, mediante mecanismos de control parlamentario y rendición de cuentas en el que destacan la obligatoriedad de la Administración Pública Federal de presentar informes periódicos a las cámaras del Congreso, el fortalecimiento de las comisiones legislativas de investigación, dotándolas de atribuciones de imperio. El segundo criterio es una vasta gama de iniciativas pensadas en mejorar el desempeño, así como innovaciones en ámbitos del Poder Legislativo, del Instituto Federal Electoral, partidos políticos y ordenamientos de índole constitucional. El *federalismo* es otro rubro que se atiende de dos formas: mediante el fortalecimiento de la participación de los Estados en los procesos de revisión constitucional, y con medidas para el desarrollo regional desde la perspectiva municipal, con la ampliación de periodos, desarrollo metropolitano y con la municipalización del Distrito Federal.

Finalmente, se considera una serie de medidas para atender las *exigencias de la pluralidad* bajo tres criterios: ampliación de la participación, concediendo el voto pasivo a los 18 años, creando la sexta circunscripción electoral, y con el restablecimiento del registro condicionado; en segunda instancia, con la formación de mayorías estables, y en tercera instancia, con nuevos mecanismos de democracia para el IFE y partidos políticos.

Del conjunto de las propuestas revisadas, se desprenden seis coincidencias significativas en las que confluyeron dos o tres de las fuerzas contempladas (Cuadro 18). Es preciso señalar que tales coincidencias no refieren un pronunciado en el mismo sentido, consisten solo en el tema y no necesariamente en la postura adoptada. En este apartado se consideran las coincidencias agrupadas en temas, tanto las que fueron aprobadas como las que no.

Cuadro 18. Temas coincidentes

EQUILIBRIO DE PODERES			
Tema	Coinciden	Propuesta y sentido	Favorece
Nueva conformación del Congreso	Poder Ejecutivo	-Reducción de 100 diputados, manteniendo la proporción actual; quedarían 240 de mayoría relativa 60%, y 160 de representación proporcional 40%; -Segunda vuelta en elección presidencial; -Aumento de umbral para el registro de partidos; -Eliminación de los 32 senadores de Representación proporcional. Los 96 restantes se erigirán en lista cerrada no bloqueada, uno por cada 25% de la votación o resto mayor.	Formación de mayorías homogéneas
	DIA	-Se establece el Sistema de representación proporcional para la elección de los 500 Diputados, 400 en 32 circunscripciones y 100 de una lista nacional; -Para el Senado se establece el mismo principio: 3 senadores por cada estado y 32 de una lista nacional.	Derechos de minorías
	PRI Senado	-Eliminación de 100 diputados y los 32 senadores del Sistema de representación proporcional.	Partidos consolidados
	PRI Diputados	-Desaparición de la cláusula de sobrerrepresentación contenida en el artículo 54 de la Constitución.	Formación de mayorías
Fortalecimiento del Poder Legislativo y mecanismos de control parlamentario	Poder Ejecutivo	-Reelección consecutiva de legisladores, teniendo como límite 12 años.	Fortalece al Congreso
	DIA	-Aprobación bicameral de tratados internacionales; -Aprobación del PND por la cámara de Diputados; -Auditoría Superior de la Federación; -Ampliación de la facultad de investigación del Congreso; - Juicio Político, y Ratificación de Gabinete.	Mayor control parlamentario
	PRI Senado	-Ratificación de Gabinete, informe presidencial, mecanismos de control parlamentario, reelección de legisladores y fomento del trabajo en comisiones.	Fortalece al Congreso y control parlamentario
	PRI Diputados	-Informe presidencial; -Ordenamientos rectores de la vida en el Congreso; -Funcionalidad del Congreso; -Fortalecer las comisiones de investigación, dotándolas de atribuciones de imperio; -Nueva regla de quórum de asistencia; -Establecimiento de un régimen de cortesía y disciplina parlamentaria; -Preguntas obligatorias a los titulares de la Administración Pública Federal y comparecencia trimestral de éstos ante las comisiones legislativas; -Informes semestrales; -Creación de un organismo de asesoría permanente a legisladores; -Períodos de sesiones; -Establecer como atribución de la Cámara de Diputados la ratificación del Plan Nacional de Desarrollo; -Obligación del Sistema Nacional de Seguridad Pública de enviar informes trimestrales a la Cámara de Diputados; -Fiscalización y rendición de cuentas; -Establecer como atribución del Senado la ratificación de las convenciones diplomáticas y los acuerdos de cooperación que obliguen a México; -Obligación del Ejecutivo de enviar informes trimestrales al Senado de la República acerca del desarrollo de la política exterior.	Mayor fortaleza y control parlamentario

Aprobación del presupuesto y reconducción	Poder Ejecutivo	-Facultad para el Ejecutivo de aprobar parcialmente proyectos avalados por el Congreso, con afirmativa ficta; -Reconducción presupuestal (absoluta) para el proyecto de egresos y ley de ingresos.	Favorece la gestión presidencial y otorga certeza
	DIA	-Facultad para el presidente de la Cámara de Diputados en los casos en que el Ejecutivo no lo apruebe; -Reconducción presupuestal (limitada).	Favorece el control legislativo y otorga certeza
	PRI	-Reconducción limitada de ley de ingresos y del presupuesto de egresos.	Otorga certeza
	PRI Diputados	-Proceso legislativo y proceso presupuestario.	Favorece la relación entre poderes
Facultad de iniciar leyes	Poder Ejecutivo	-Facultad para el Presidente de presentar dos iniciativas preferentes en cada primer periodo de sesiones, con afirmativa ficta o referéndum.	Gestión Presidencial
	DIA	-Facultad para el titular del Ejecutivo y grupos parlamentarios de presentar iniciativas con carácter de preferente dentro de las dos sesiones de cada periodo ordinario.	Creación de una agenda común
Fuero constitucional	DIA	-El funcionario conserva su inmunidad hasta finalizar su encargo; -Desafuera la Cámara de Diputados.	Calificación bajo criterios políticos
	PRI	-Proceso penal en libertad, posterior a precalificación judicial de procedencia; -Desafuero SCJN.	Calificación judicial
RÉGIMEN DEMOCRÁTICO			
Mecanismos de democracia directa	Poder Ejecutivo	-Candidaturas independientes para todos los cargos con el respaldo del 1% del padrón electoral; -Iniciativa ciudadana con el respaldo del 0.1% del padrón electoral; -Referéndum para aprobar reformas constitucionales sin el Congreso.	Incentiva la participación e inclusión política de la ciudadanía y favorece la confianza en la toma de decisiones públicas
	DIA	-Candidaturas independientes para todos los cargos, con respaldo del 1% de la lista nominal; -Plebiscito para políticas públicas, obras o acciones de gobierno, con el respaldo del 1% de la lista nominal; -Referéndum para ratificar reformas constitucionales, y derogar leyes o decretos con el 2% de la lista nominal; -Iniciativa ciudadana con el respaldo del 0.1% de la lista nominal.	
	PRI	-Consulta popular: a iniciativa del Presidente con aprobación bicameral; a solicitud de 2/3 partes de ambas cámaras; o por el 2% del padrón electoral.	

Fuente: Elaboración propia con base en las propuestas de reforma de cada fuerza política y el documento “Principales semejanzas y diferencias de las cuatro iniciativas en materia de reforma política del Estado, presentadas por el Ejecutivo Federal, los grupos parlamentarios del PRI (Senadores y Diputados) y PRD-PT-Convergencia”.

Los temas que principalmente fueron coincidentes entre los postulantes fueron:

Mecanismos para crear una nueva conformación del Congreso. En este caso se trata de reformas al sistema electoral con el objetivo de modificar la composición actual del Congreso que se ha caracterizado en las últimas legislaturas por la existencia de

gobiernos divididos; ante ello se plantean distintas alternativas, cuyas expectativas van desde la intención de formar mayorías unipartidistas, hasta la eliminación del principio de mayoría relativa, con lo cual la pluralidad podría aumentar. La búsqueda de alternativas en este ámbito ha permitido a los partidos políticos explorar posibilidades nuevas que responden al lugar ocupado en el espectro político, es decir, las posturas y los efectos buscados en cada iniciativa intentan favorecer la situación de cada partido.

Así, los dos partidos políticos mayoritarios muestran inclinación en sus respectivas propuestas hacia la formación de mayorías estables unipartidistas, disminuir la pluralidad y favorecer la colaboración entre poderes por conducto de la gestión presidencial; mientras que la coalición de los partidos de izquierda consideran que el sistema de representación proporcional les ofrece la posibilidad de obtener una mayor presencia en los órganos legislativos. En otras palabras, la reforma política es una oportunidad para los partidos no sólo para reivindicar sus principios ideológicos, sino también para intentar favorecerse bajo la lógica de la competencia política. En todos los casos, la pluralidad es el punto de partida, bien para atemperarla o para expandirla.

La búsqueda de mayorías estables ya sea para un solo partido o para una coalición estable no necesariamente puede coincidir con el partido que ocupa la titularidad del Ejecutivo en turno, es decir, la intención de la formación de mayorías parlamentarias no prevé que sean para el mismo partido que el Presidente. La búsqueda de mayorías parlamentarias no significa en automático que dejen de existir gobiernos divididos, por el contrario, puede darse el efecto contrario: la instauración de una mayoría mejor consolidada, pero distinta al partido que ocupa la titularidad del Ejecutivo.

El segundo tema coincidente es el *fortalecimiento del Poder Legislativo y la introducción de mecanismos de control parlamentario*. El tema confirma la relevancia que ha adquirido el trabajo legislativo, por ello se buscan incentivos institucionales para mejorar su desempeño. El trabajo legislativo no solo ha adquirido notoriedad sino también importancia, hoy en día es ahí donde se discuten los grandes temas, en donde se decide su aprobación o rechazo; mayorías y minorías confluyen e inciden en el resultado final. En este intento, también se busca favorecer la gestión legislativa, un asunto de suma importancia pues ha permitido el cuestionamiento sobre el equilibrio entre poderes, y ello ha conllevado a la discusión sobre qué tipo de régimen es más acorde con la situación política actual.

La discusión sobre el equilibrio de poderes ha desarrollado una incipiente pero clara discusión sobre el tipo de régimen. Es claro que, quienes buscan favorecer al Poder Ejecutivo con mejores instrumentos de control, parecen inclinarse hacia la consolidación del actual sistema presidencial; en tanto, quienes ven con buenos ojos un mayor control del Legislativo sobre el Ejecutivo, no desdeñan la posibilidad de la mutación hacia el sistema semipresidencial o incluso el sistema parlamentario. En el

primer caso podríamos situar la propuesta del Presidente Calderón, mientras que en el segundo se ubica la de los grupos parlamentarios de izquierda y las propuestas de los senadores y diputados del PRI. Empero, queda claro que tanto la discusión y los dictámenes no se alejaron del radio del sistema presidencial.

El tema de la *aprobación del presupuesto* también reunió a todos los partidos considerados en el presente trabajo, este asunto suscita la preocupación por la vigencia permanente de proyectos de egresos y leyes de ingresos vigentes en todo momento, sobre la incertidumbre que pudiera acarrear la falta de aprobación oportuna por parte de los legisladores. Ante el tema convergen las tres posiciones con sentidos específicos: en la propuesta del Ejecutivo prevalece la intención de otorgar elementos de control al titular del Ejecutivo, el DIA en cambio busca hacer prevalecer la voluntad del Poder Legislativo para la aprobación del presupuesto, en tanto el PRI en el Senado considera la reconducción de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos del año anterior, al igual que los otros partidos, con la salvedad de que no interfiere en el asunto del veto parcial para el Presidente de la República, o la facultad de publicación para el presidente de la Cámara de Diputados; caso contrario resulta lo propuesto por los diputados del PRI, quienes sí consideran las observaciones parciales para el Ejecutivo y la facultad de promulgación para el Presidente de la Cámara de Diputados en caso de negativa del Ejecutivo. Todas estas son medidas que por tratarse de facultades específicas de cada poder, hacen que se dividan las opiniones en cuanto al equilibrio y corresponsabilidad que debe mediar entre estos. En tanto, la coincidencia fundamental de las tres propuestas es otorgar certidumbre para que en todo momento se cuente con leyes vigentes de ingresos y egresos, en los casos en que habiendo conflicto entre poderes o al interior de la Cámara de Diputados no se publiquen en tiempo y forma.

En dos temas se conjuntan las propuestas de dos partidos: en la *facultad de iniciar leyes y decretos* convergen la propuesta del Ejecutivo y de la coalición del PRD, PT y Movimiento Ciudadano; ambas posturas coinciden en otorgar la facultad de iniciar leyes de manera preferente al titular del Ejecutivo, aunque el DIA también considera lo mismo para los grupos parlamentarios. El otro tema es el *fuero constitucional* que reúne las iniciativas del DIA y de los senadores del PRI con una diferencia: la primera contempla la calificación bajo criterios políticos para determinar la pérdida de inmunidad, en tanto la segunda considera la calificación judicial.

El tema que reúne las mayores coincidencias posibles es la intención de introducir *mecanismos de democracia directa* al régimen actual. Son claras las coincidencias de las tres principales fuerzas políticas para transitar hacia un modelo democrático más cercano a los ciudadanos por vías distintas a las instituciones de representación política. Tal como ya se ha advertido, esta intención representa un viraje importante en el curso de la consolidación democrática que se ha seguido hasta el momento. El pronunciamiento a favor de estas medidas coincide con la demanda de la ciudadanía

ante la falta de un sistema de partidos confiable y afín con los intereses colectivos de la sociedad, por supuesto que el reclamo no es menor y debe ser atendido, pero cabe la pregunta de si acaso esta es la mejor forma.

No se desconoce en modo alguno la necesidad de promover la participación de la población, para que esta se involucre de manera directa en la discusión y diseño de decisiones fundamentales de la vida pública nacional, empero, la retórica que hasta el momento se ha adoptado a favor de ciertos mecanismos de democracia directa como las candidaturas independientes, denota una aversión hacia los partidos, como si fueran estos por sí mismo la causa del descredito que caracteriza a los actores políticos. En todo caso, no debiera confundirse el tema del régimen con la conducción política que los actores reproducen. No obstante, dado que determinados sectores de la ciudadanía no se sienten representados por los partidos actuales, convendría mejor la flexibilización de la ley electoral para la consolidación de nuevos partidos nacionales. En las candidaturas independientes, la iniciativa ciudadana y referéndum, coinciden en lo general el Ejecutivo Federal y la coalición de partidos de izquierda, en tanto el DIA y los senadores del PRI coinciden en la propuesta del plebiscito o consulta popular. Como se observa, el tema de la democracia directa es el que mayores coincidencias arroja y que, tal como se confirmó con la aprobación de la minuta, definió el rostro de la reforma política.

Por último, no se observa correspondencia entre coincidencias y aprobaciones, debido a que no todas las propuestas que fueron abordadas por más de un partido alcanzaron el consenso necesario para ser dictaminadas. Como ya se ha dicho, tampoco la coincidencia considera el pronunciamiento en el mismo sentido, por lo que incluso éste puede ser el motivo de la evasión. En cuanto al tema de la conformación del Congreso, ninguna medida concilió intereses, lo mismo ocurrió con las propuestas referentes a la reconducción presupuestal y publicaciones parciales de leyes; para el fortalecimiento del Poder legislativo la ratificación del gabinete quedó reducida a la ratificación de los órganos reguladores del Estado, y solo en los mecanismos de democracia directa se vio reflejada una relación tacita entre coincidencias y temas aprobados.

El otro rubro de propuestas lo constituyen aquellos temas que no reunieron ninguna coincidencia, propuestas que fueron promovidas por un solo partido, no obstante, ello no supuso que no se hayan aprobado en la minuta que finalmente se avaló por ambas Cámaras del Congreso; el único caso fue la sustitución del Presidente en caso de falta absoluta. Salvo esta propuesta que fue promovida de manera exclusiva por los senadores del PRI, las demás terminaron por ser asuntos aislados que no se tradujeron en temas de la reforma probada.

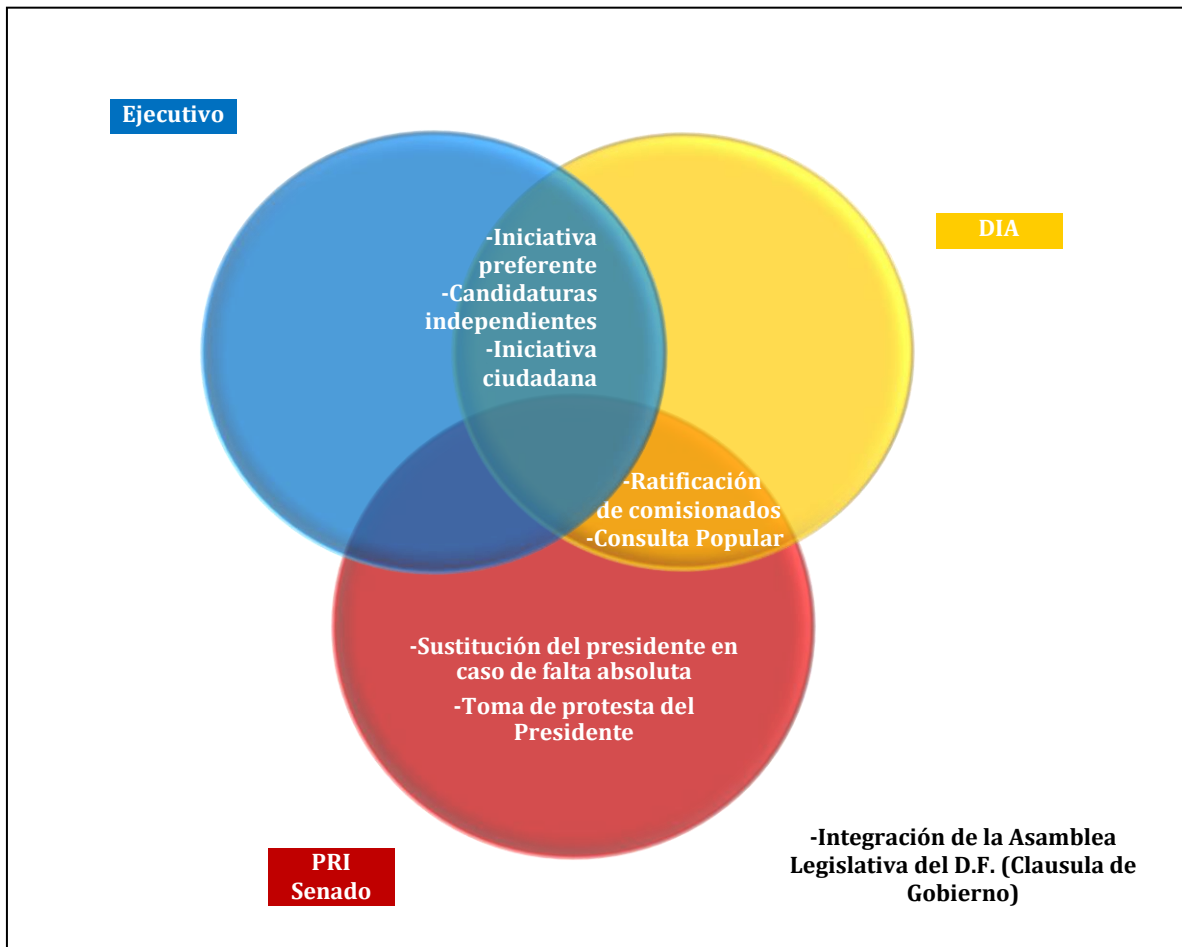
De los temas aprobados por ambas cámaras, la minuta recogió tres de la propuesta presidencial: *iniciativa preferente, candidaturas independientes e iniciativa ciudadana*; cuatro de la coalición del PRD, PT y Movimiento Ciudadano: *candidaturas*

independientes, iniciativa ciudadana, ratificación de comisionados de órganos reguladores y la *consulta popular*; cuatro de la propuesta de los Senadores del PRI: *ratificación de comisionados de órganos reguladores, consulta popular, sustitución del Presidente en caso de falta absoluta y toma de protesta del presidente*. De estas resultan dos grupos de propuestas coincidentes: entre la propuesta del Ejecutivo con el DIA, y del DIA con la propuesta de los senadores del PRI; no así entre el Ejecutivo y los senadores del PRI. Por otro lado, destaca que ninguna de las iniciativas promovidas por los diputados priistas alcanzó el consenso necesario para ser incorporada en la reforma pese al amplio margen de coincidencias en distintos temas, es el caso de una nueva conformación del Congreso, el fortalecimiento del Poder Legislativo, y la aprobación del presupuesto así como la reconducción presupuestal (cuadro 19).

La primera coincidencia incluye las propuestas de *iniciativa preferente, candidaturas independientes e iniciativa ciudadana*. En el segundo caso, la *ratificación de comisionados* y la *consulta popular*. Tanto la *sustitución del Presidente en caso de falta absoluta* y la *toma de protesta* del mismo, fueron propuestas que solo promovieron los senadores del PRI. En último término se encuentra la propuesta de la *integración de la Asamblea Legislativa del D.F.*, salvo esta, que fue aprobada de último momento por el pleno del Senado en la sesión del 27 abril de 2011, y que no corresponde a ninguna de las iniciativas promovida por los grupos parlamentarios de la presente revisión, todas las demás propuestas en mayor o menor medida hacen referencia a alguno de los puntos que los distintos partidos presentaron.

Dos fueron las vertientes que terminaron por definir la reforma que el 19 de Abril de 2012 fue turnada a los congresos locales y promulgada por el Presidente el ocho de agosto del mismo año: el procesamiento del pluralismo político y el intento de atender los temas pendientes de la reforma de 2007. En el primer caso por un lado concebimos la búsqueda del fortalecimiento de poderes, idea que subyace a la intención de crear un nuevo equilibrio de poderes; por el otro, la instrumentación de mecanismos para la prevención de situaciones fortuitas que pudieran atentar contra la gobernabilidad del Estado, dada la experiencia de los últimos años. En el segundo caso encontramos la instauración de mecanismos de democracia directa, un viraje importante en el curso seguido para la consolidación de nuestro régimen democrático. Con ello la participación ciudadana se ha colocado en el primer plano de la reforma y se confirma como la principal característica que habrá de definirla.

Cuadro 19. Propuestas coincidentes aprobadas



Fuente: Elaboración propia con base en las propuestas de reforma de cada fuerza política y el documento “Principales semejanzas y diferencias de las cuatro iniciativas en materia de reforma política del Estado, presentadas por el Ejecutivo Federal, los grupos parlamentarios del PRI (Senadores y Diputados) y PRD-PT-Convergencia”.

La discusión planteada incursiona en una nueva etapa deliberativa, ya no tanto en los mecanismos de acceso al poder, sino en la forma en cómo se ejerce la representación plural. Representa una nueva búsqueda de alternativas que prescinden del sistema electoral y en cambio se dirigen al régimen de gobierno, hoy la pregunta que comienza a plantearse es qué sistema de gobierno se ajusta mejor a las necesidades actuales: es factible perfeccionar el sistema presidencial plasmado en la Constitución de 1917, o es momento oportuno de avizorar otras alternativas de régimen de gobierno. Desde luego, como ya se ha dicho, tanto las propuestas partidistas como la discusión legislativa no se alejan del ámbito del Sistema Presidencial, pese a que ciertas propuestas aprobadas, más allá de los argumentos recogidos que les dieron vida, hacen pensar en nuevas expectativas de reforma en discusiones futuras. En efecto, como ha señalado el maestro Woldenberg, “el eje de

discusión política se empieza a mover de los temas estrictamente electorales a los que tienen que ver con el régimen político”.¹⁵⁶

Asistimos de tal forma a una etapa inaugural de reformas, que no es propia del proceso de transición, sino de una etapa posterior de consolidación democrática. La pluralidad partidista (el signo aparentemente conflictivo) en que se ha tornado el espectro político, representa el mayor aporte que ha surgido con el arribo de la democracia en México. Esta es la nueva variable a considerar y que ha sido atendida por los partidos políticos en esta discusión, respecto de cómo concernir la pluralidad política con el diseño institucional del actual régimen de gobierno.

La minuta de reforma que finalmente terminó por aprobarse desprende múltiples disyuntivas, por un lado hace pensar la posibilidad de una nueva era de cambios, pero a la par sigue anclada a los atascos del pasado. Comparativamente ha sido la reforma en materia política que más tiempo ha tomado en ser aprobada por las dos cámaras del Congreso, un asunto que se avizó desde el momento en que el presidente Calderón presentó sus propuestas de reforma, aquel pronunciamiento trajo inserto tanto en los modos como en las formas el resultado de su propio destino. En el seminario de análisis de la reforma política que se llevó a cabo durante los días 25 y 26 de enero de 2010, Diego Valadés, jurista e investigador de la UNAM, atinadamente refirió un aspecto de la propuesta del presidente que, vista en retrospectiva, confirma la orientación que siguió la discusión legislativa, el ánimo contestatario de las otras propuestas partidistas y finalmente, el resultado incierto y limitado de la minuta que se aprobó; entonces dijo: “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.”¹⁵⁷ Ello trajo como consecuencia múltiples limitaciones que pesan sobre las expectativas de la ciudadanía y de los propios partidos, por ejemplo, que no se haya aprobado a tiempo para el proceso electoral de 2012.

En suma, tenemos una reforma que incursiona en una nueva etapa legislativa en torno a la manera de procesar la pluralidad política; la participación ciudadana se ha colocado en el primer plano de la discusión y se ha intentado crear un nuevo equilibrio de poderes, con la primicia de mejorar sus relaciones y los mecanismos de control. Pese a que se propusieron una multiplicidad de temas, solo se aprobaron unos cuantos, aquellos que no polarizaron el diálogo. El 19 de abril de 2012 la Cámara de Diputados finalmente turnó el dictamen aprobado por ambas cámaras a los congresos locales, y el ocho de agosto del mismo año finalmente fue promulgada la minuta de reforma por el Presidente de la República; de tal forma se puso fin a la rémora entre las cámaras del Congreso.

¹⁵⁶ José Woldenberg, “A medio camino”, *Voz y voto*, núm. 220, México, junio, 2011, pág. 4.

¹⁵⁷ Diego Valadés, *op. cit.*, p. 37.

RERERENCIAS

Bibliografía

- “Análisis comparativo de la reforma electoral, constitucional y legal 2007-2008”, México, *IFE*, 2008, primera edición, 175 pp.
- Arce, Carlos, *La gobernabilidad democrática: una perspectiva para el desarrollo*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- Aristegui Carmen; Trabulsi Ricardo, *Transición*, México, Grijalbo, 2010, segunda edición, 330 pp.
- Baena, Guillermina, *Tesis en 30 días*, México, Editores mexicanos unidos, 1993.
- Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro; Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México*, México, Ediciones Cal y Arena, 2005, tercera edición, 590 pp.
- Bobbio, Norberto, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 2000.
- , *Liberalismo y democracia*, México, FCE, 2006, décima reimpresión, 114 pp.
- Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 2006, decimonovena edición, 277 pp.
- Colomer, Josep, *Instituciones políticas*, Ariel, España, 2001.
- , *Reflexiones sobre la reforma política en México*, México, CIDE, 2001, pp. 27.
- Contreras, Carlos, (Comp.), *Reforma política, gobernabilidad y desarrollo social: retos del siglo XXI*, Venezuela, Nueva Sociedad, Comisión sudamericana de Paz, Seguridad y Democracia, 1996.
- Dworak, Fernando (Coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica y Cámara de Diputados, primera edición 2003.
- Córdova, Arnaldo, *La reforma del Estado*, México, Universidad de Nuevo León, 1990.
- Córdova, Lorenzo, Salazar, Pedro (Coord.), *Constitución, democracia y elección: la reforma que viene*, México, UNAM, 2007, primera edición, 181 pp.
- Durand, Ponte Víctor Manuel, *Ciudadanía y cultura política*, México, Siglo XXI, 2004, primera edición, 354 pp.

- Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona. Ariel, 1984.
- , *Los partidos políticos*, México, FCE, 1984.
- Easton, David, *Enfoques sobre teoría política*, Argentina, Amorrortu, 1997, tercera reimpresión, 232 pp.
- , *Esquema para el análisis político*, Argentina, Amorrortu, 1982.
- Escalante, B., *Curso de redacción para escritores y periodistas*, México, Porrúa, 2006.
- García, Andrea, *Gobernabilidad democrática en América latina*, México, CIDE, 2003.
- Gaxiola, Héctor, *Guía tesis: protocolaria, metodológica y técnica*, México, Universidad Autónoma de Sinaloa, 2004.
- González Francisco; Reveles Francisco, *Sistema político mexicano*, México, UNAM, 2007.
- Grijelmo, A., *La gramática descomplicada*, México, Taurus, 2006.
- Gerónimo Gutiérrez, Alonso Lujambio, Diego Valadés, “El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder, una perspectiva histórica y comparada”, México, IJUNAM, 2001, pp. 180, [en línea] Dirección de URL: <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/95/6.pdf>. [Consulta: 6 de octubre de 2012].
- Guy, Peters, *El Nuevo institucionalismo. Teoría Institucional en ciencia política*, España, Gedisa, 2003.
- Hernández, Eduardo, *Normas de presentación de tesis a nivel licenciatura*, México, Universidad de Guadalajara, 2003.
- Hurtado, Javier, *El sistema presidencial mexicano*, México, FCE, 2001.
- Ibáñez, Berenice, *Manual para la elaboración de tesis*, México, Trillas, 2004.
- Jiménez de Parda, Manuel, *Los regímenes políticos contemporáneos*, España, Tecnos, 2003.
- “La reforma del Estado. Propuesta del IJ-UNAM para la actualización de las relaciones entre poderes del sistema presidencial mexicano”, *IJUNAM*, México, 2009.
- “La reforma política integral: iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Cámara de Diputados*, LV legislatura, México, 1993.
- Linz, Juan; Valenzuela Arturo, (Comp.) *La crisis del presidencialismo*, tomo I y II, España Alianza, 1997.

- Lipjhart, Arend, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, España, Ariel, 1999.
- López, Javier, *La reforma política en México*, México, Centro de documentación política, 1979.
- Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político en México*, México, UNAM, 1995, p. 10.
- , *El poder compartido*, México, Océano, 2000.
- Martínez, Víctor, *Fundamentos teóricos para el proceso del diseño de un protocolo en investigación*, México, Plaza y Valdes, 2000.
- Medin, Tzvi, *El minimato presidencial: historia política del maximato 1928-1935*, México, Ediciones Era, 2003, novena reimpresión, 170 pp.
- Meyer, Lorenzo, et al., *Historia General de México*, México, El Colegio de México, 2000, primera edición.
- Molinar, Horcasitas Juan, *El tiempo de la legitimidad*, México, Océano, 1991.
- Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, México, Porrúa, 2005.
- Muñoz, Víctor M., *Del autoritarismo a la democracia*, México, Siglo XXI Editores, 2001, primera edición, 111 pp.
- Negretto, Gabriel L. (editor), *Debatiendo la reforma política*, México, CIDE, 2010, primera edición, 315 pp.
- Nohlen, Dieter; Solari Aldo, (Comp.) *Reforma política y consolidación democrática: Europa y América Latina*, Nueva Sociedad, 1988.
- , *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE, 1994, primera edición, 377 pp.
- O'Donnell, Guillermo; Phillippe C. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario, Vol. 4: Conclusiones tentativas sobre la democracias inciertas*, Argentina, Paidós, 1988.
- Orozco, Henríquez J. de Jesús; Zovatto, Daniel (Coord.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, IJUNAM, 2008, primera edición 1093pp.
- Peschard, Jacqueline, et al., "El maximato", *Evolución del Estado Mexicano*, México, El caballito, 2001, sexta edición, pp. 203-218.
- Rodríguez, Octavio, *La reforma política y los partidos en México*, México, Siglo XXI, 1989.

- , (Coord.) *Transición a la democracia*, México, Centro de Investigaciones interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, 1996, primera edición, 236 pp.
- Rodríguez-Vida Susana, *Curso de corrección de estilo*, España, Octaedro, 2006.
- Rousseau Jean Jacques, *El contrato social*, España, Sarpe, 1984, 208 pp.
- Saavedra, Manuel, *Elaboración de tesis profesionales*, México, Pax, 2001.
- Sánchez, José Guadalupe, *El proceso de la elaboración de tesis, un enfoque contextual*, México, Universidad Iberoamericana Puebla, 2003.
- Sánchez Lobato Jesús, *Saber escribir*, España, Aguilar, 2006, pp. 81-197.
- Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 2010, cuarta reimpresión, 245 pp.
- Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos, marco para un análisis*. Vol. 1, España, Alianza, 1987.
- Silva-Herzog Márquez Jesús, *El antiguo régimen y la transición a la democracia*, México, Planeta.
- Valadés, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, IJ-UNAM, 2007, primera edición, 201 pp.
- Vivaldi, G., Martín, *Curso de redacción. Teoría y práctica de la composición y del estilo*, España, Thomson-Paraninfo, 2007.
- Weldon, Jeffrey A., “El Congreso, las maquinarias políticas locales y el maximato: las reformas no-reeleccionistas de 1933” en Dworak, Fernando (Coord.), *El legisladora examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica y Cámara de Diputados, primera edición 2003, pp. 311.
- Woldenberg, José, *Después de la transición*, México, Ediciones Cal y Arena, 2006, primera edición, 384 pp.

Hemerografía

Córdova, Lorenzo, "Democracia y equilibrio ente poderes", *Voz y voto*, México, enero 2010.

Casar, Ma. Amparo, "Reforma del Poder legislativo", ponencia presentada en el *Seminario de análisis sobre la Reforma Política, Segunda mesa: Reelección inmediata, fórmulas de acceso, número de integrantes*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, *Pluralidad y consenso*, Suplemento especial, marzo 2010, p. 25.

-----, "Reformas en el aire", [en línea], *Nexos*, núm. 384, México, diciembre, 2009, Dirección de URL: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=56105>. [Consulta: 20 de marzo de 2010].

Colomer, Josep, *Parlamentarizar el presidencialismo*, *Nexos*, No. 372, México, diciembre 2008.

Córdova, José, "Para gobernar México", [en línea], *Nexos*, núm. 384, México, diciembre 2009, Dirección de URL: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=56106>. [Consulta: 25 de marzo de 2010].

Valadés, Diego, "Reforma del Poder legislativo, Tercera mesa: Equilibrio de poderes", ponencia presentada en el *Seminario de análisis sobre la Reforma Política*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, *Pluralidad y consenso*, Suplemento especial, marzo 2010, p. 37.

-----, "La reforma del sistema presidencial mexicano", *Pluralidad y consenso*, núm. 12, año 3, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, septiembre, 2010, pp. 2-9.

Woldenberg, José, "A medio camino", *Voz y voto*, núm. 220, México, junio, 2011, p. 4.

-----, "Reforma del Poder Legislativo: reelección legislativa, fórmulas de acceso, número de integrantes", ponencia presentada en el *Seminario de análisis sobre la Reforma Política*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República *Pluralidad y consenso*, suplemento especial, Marzo 2010, pp. 28-30.

Legislación

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, [en línea], *Gaceta del Senado*, primer periodo ordinario, núm. 71, México, Senado de la República LXI legislatura, 15 de diciembre de 2009, Dirección de URL: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=1759&lg=61>, [consulta: 20 de mayo de 2010].

“Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales, de reforma del Estado y de estudios legislativos con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política”, [en línea], *Gaceta del Senado*, segundo periodo ordinario, núm. 255, México, Senado de la República LXI legislatura, 27 de Abril de 2011, Dirección de URL: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=2230&lg=61>, [consulta: 25 de agosto de 2010].

“Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que presentan legisladores y legisladoras de los grupos parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo y de Convergencia de ambas Cámaras el Congreso de la Unión”, [en línea], *Gaceta del Senado*, segundo periodo ordinario, núm. 85, México, Senado de la República LXI legislatura, 18 de febrero de 2010, Dirección de URL: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=2193&lg=61>, [Consulta: 5 de junio 2011].

“Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, [en línea], *Gaceta del Senado*, segundo periodo ordinario, núm. 88, México, Senado de la República LXI legislatura, 23 de febrero de 2010, Dirección de URL: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=2230&lg=61>, [Consulta: 5 de junio 2011].

“Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta parlamentaria*, LXI legislatura, Cámara de Diputados, año XIII, núm., 2976-VI, Palacio Legislativo de San Lázaro, 25 de marzo de 2010.

“Proyecto de Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, con proyecto de decreto que adiciona una fracción octava al artículo 35

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con proyecto de acuerdo relativo a la minuta del Senado de la República con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política.”, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 3494-IX, Año XV, México, Cámara de Diputados LXI legislatura, jueves 19 de abril de 2012, 95 pp.

Diarios Oficiales

Diario de los Debates, Sesión No. 19, año III, Cámara de Diputados LXI legislatura, primer periodo de sesiones ordinarias, tercer año de ejercicio, México, 25 y 26 de octubre de 2011.

Diario de los Debates, Sesión No. 19, año III, anexo I, Cámara de Diputados LXI legislatura, primer periodo de sesiones ordinarias, tercer año de ejercicio, México, 25 de octubre de 2011.

Diario de los Debates, Sesión No. 20, año III, Cámara de Diputados LXI legislatura, primer periodo de sesiones ordinarias, tercer año de ejercicio, México, 27 de octubre de 2011.

Diario de los Debates, Sesión No. 22, año III, Cámara de Diputados LXI legislatura, primer periodo de sesiones ordinarias, tercer año de ejercicio, México, 3 de noviembre de 2011.

Diario de los Debates, Sesión No. 23, año III, Cámara de Diputados LXI legislatura, primer periodo de sesiones ordinarias, tercer año de ejercicio, México, 4 de noviembre de 2011.

Diario de los Debates, Sesión No. 24, año III, Cámara de Diputados LXI legislatura, primer periodo de sesiones ordinarias, tercer año de ejercicio, México, 8 de noviembre de 2011.

Diario Oficial de la Federación, tomo DCXXV, No. 16, México, 24 de octubre de 2005.

Sesión No. 19 del 25 de Octubre de 2011, *Diario de los Debates*, LXI Legislatura, Cámara de Diputados, año III, sesión No. 19, México, D.F., martes 25 de octubre de 2011.

Discursos

“Discurso pronunciado por el Presidente Felipe Calderón con motivo de la presentación de su iniciativa de Reforma política”, [en línea], diciembre 2009, Dirección de URL: <http://www.presidencia.gob.mx/2009/12/el-presidente-felipe-calderon-en-la-presentacion-de-la-iniciativa-de-la-reforma-politica/> [Consulta: 16 de diciembre de 2009].

Elías Calles, Plutarco, “El Gral. Plutarco Elías Calles, al abrir sesiones ordinarias el Congreso, el 1º de septiembre de 1928”, [en línea], *Los presidentes de México ante la nación: informes, manifiestos y documentos de 1821 a 1966*, Tomo 3, p. 805, México, XLVI legislatura de la Cámara de diputados, 1966, Dirección de URL: http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1928_217/Discurso_de_Plutarco_El_as_Calles_al_abrir_las_ses_1278.shtml [Consulta: 29 de abril de 2011].

Otras fuentes

Córdova, Lorenzo, *Derecho electoral*, cátedra impartida, Facultad de Derecho, UNAM, agosto-diciembre 2010.

Gamboa Montejano Claudia; Ayala Cordero Arturo, *Principales semejanzas y diferencias de las cuatro iniciativas en materia de Reforma Política del Estado, presentadas por el Ejecutivo Federal, los Grupos Parlamentarios del PRI (Senadores y Diputados) y PRD-PT-Convergencia*, México, Centro de documentación, información y análisis de la Cámara de Diputados, Abril 2010, 48 pp.

Estadísticas Lista Nominal y Padrón Electoral, [en línea], Dirección URL: http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Estadisticas_Lista_Nominal_y_Padron_Electoral/ [Consulta: 28 de abril de 2012].

Resultados del cómputo final del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, [en línea], Dirección de URL: <http://www.ife.org.mx/documentos/Estadisticas2006> [Consulta: 28 de abril de 2012].