

ISSN 1870-4697

AÑO III / NÚM. 18 / PRIMAVERA-VERANO DE 2010

# FOLIOS

PUBLICACIÓN DE DISCUSIÓN Y ANÁLISIS

www.iepcjaliisco.org.mx

## LA REFORMA POLÍTICA 2010: ¿REPRESENTACIÓN O GOBERNABILIDAD?

- LORENZO CÓRDOVA VIANELLO • MARÍA DEL CARMEN ALANÍS • DIEGO VALADÉS
- JOSÉ WOLDENBERG • OSWALDO CHACÓN ROJAS • FRANCISCO JOSÉ PAOLI BOLIO
- CÉSAR ASTUDILLO • PEDRO SALAZAR UGARTE • DANIEL A. BARCELÓ ROJAS
- MANUEL BARQUÍN ÁLVAREZ • ROBERTO DUQUE ROQUERO • MARIO ÉDVAR LÓPEZ RAMÍREZ
- CARLOS ALBERTO PIÑA LORENDO • HUMBERTO BACA (ARTISTA PLÁSTICO)

## 02 PRESENTACIÓN

### 04 POR QUÉ SÍ REELEGIR A LOS LEGISLADORES

► LORENZO CÓRDOVA VIANELLO

### 10 REELECCIÓN DE DIPUTADOS LOCALES Y AYUNTAMIENTOS: MITOS (Y REALIDADES) GENIALES

► ROBERTO DUQUE ROQUERO

### 21 LA REDUCCIÓN DEL CONGRESO

► DIEGO VALADÉS

### 26 AUMENTO DEL UMBRAL DE VOTACIÓN NACIONAL. DEL 2 AL 4

► JOSÉ WOLDENBERG

### 29 LA PROPUESTA PRESIDENCIAL SOBRE INICIATIVAS CIUDADANAS: ENTRE EL ESCEPTICISMO Y LA ESPERANZA

► OSWALDO CHACÓN ROJAS

### 34 CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

► FRANCISCO JOSÉ PAOLI BOLIO

### 38 SEGUNDA VUELTA ELECTORAL PARA LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL

► CÉSAR ASTUDILLO

### 44 DE INICIATIVAS, PROPUESTAS Y OCURRENCIAS

► PEDRO SALAZAR UGARTE

### 48 RIESGOS Y OPORTUNIDADES DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

► DANIEL A. BARCELÓ ROJAS

### 55 EFICACIA DEL VETO: CLAROSCUROS DE UN INSTRUMENTO POLÍTICO

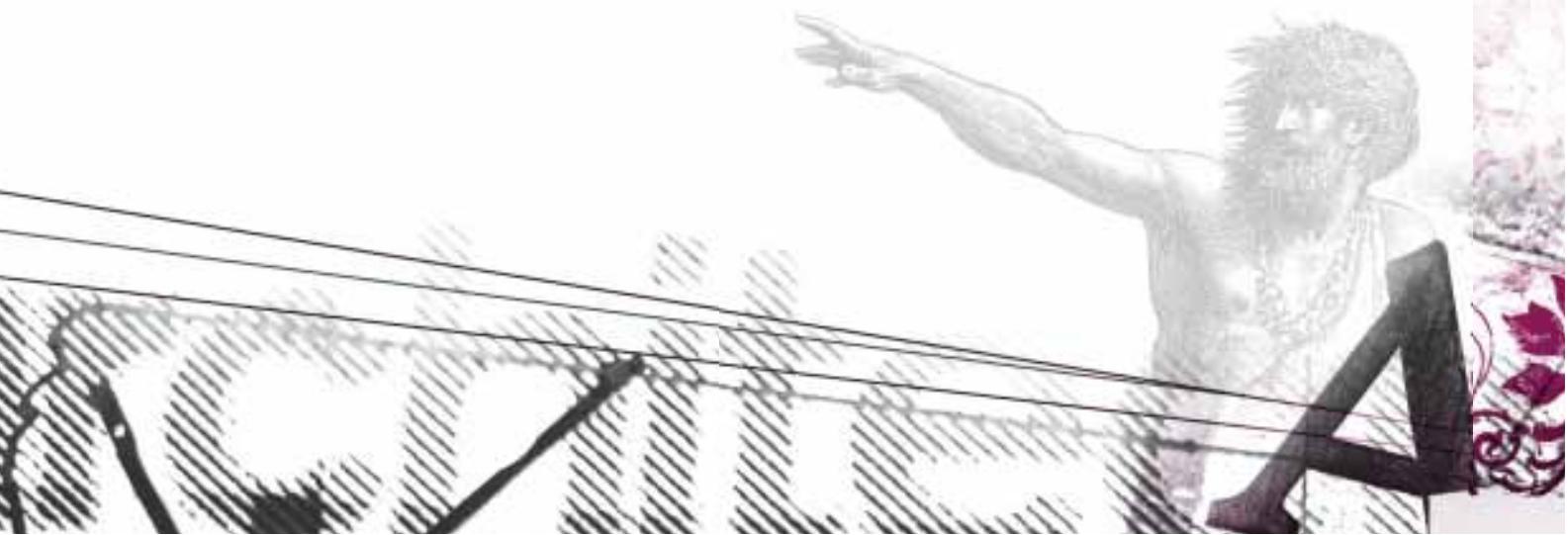
► MANUEL BARQUÍN ÁLVAREZ

### 58 LA REFORMA PENDIENTE: UNA VISIÓN DESDE LA JUSTICIA ELECTORAL

► MARÍA DEL CARMEN ALANÍS

63 SUPLEMENTO ARTES / HUMBERTO BACA / 65 BOTICARIUM / MARIO ÉDgar LÓPEZ RAMÍREZ

70 POLÍRICA / CARLOS ALBERTO PIÑA LOREDO / 75 BIBLIOTECA DE ALEJANDRIA



## DIRECTORIO

## REVISTA FOLIOS

### CONSEJERO PRESIDENTE

David Gómez Álvarez

### CONSEJEROS

Víctor Hugo Bernal Hernández  
Nauhcatzin Tonatiuh Bravo Aguilar  
Sergio Castañeda Carrillo  
José Tomás Figueroa Padilla  
Armando Ibarra Nava  
Carlos Alberto Martínez Magüey

### SECRETARÍA EJECUTIVA

Luis Montes de Oca

### REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

José Antonio Elvira de la Torre (PAN)  
Rafael Castellanos (PRI)  
José Alberto López Damián (PRD)  
Adalid Martínez Gómez (PT)  
Salvador Paredes Rodríguez (PVEM)  
Carlos Alberto González Amaral (CONVERGENCIA)  
Karlos Ramsses Machado Magaña (NUEVA ALIANZA)

### DIRECTOR GENERAL

Víctor Hugo Bernal Hernández  
[director\\_folios@iepcjalisco.org.mx](mailto:director_folios@iepcjalisco.org.mx)

### EDITOR EN JEFE

Carlos López de Alba  
[carlos.lopez@iepcjalisco.org.mx](mailto:carlos.lopez@iepcjalisco.org.mx)

### CONSEJO EDITORIAL

César Astudillo Reyes  
Jaime Aurelio Casillas Franco  
Guillermo Elías Treviño  
Alicia Gómez López  
José de Jesús Gómez Valle  
Juan Luis Humberto González Silva  
Mario Edgar López Ramírez  
Víctor Hugo Martínez González  
Martín Mora Martínez  
Alberto Ojeda  
Sergio Ortiz Leroux  
Gabriel Pareyón  
Moisés Pérez Vega  
Isaac Preciado  
Héctor Raúl Solís Gadea  
Wilbert Torre

### COORDINADOR DEL DOSSIER

César Astudillo Reyes

### SECRETARÍA TÉCNICA

Karla Sofía Stettner Carrillo  
[kstettner@iepcjalisco.org.mx](mailto:kstettner@iepcjalisco.org.mx)

### DIAGRAMACIÓN Y DISEÑO

Juan Jesús García Arámbula

#### Artista invitado:

**Humberto Baca**, GRABADOR Y PINTOR

- Portada: *Emanuelle*, acrílico, grafito y papel sobre tela, 76 x 108 cm.
- Contraportada: *Sueño de enredadera seca*, punta seca sobre zinc, 50 x 79 cm.

Folios es una publicación de discusión y análisis, Año II, núm. 18, Primavera-Verano de 2010; editada por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, Florencia 2370, Col. Italia Providencia, c.p. 44648, Guadalajara, Jalisco. Número de Certificado de Reserva de Derechos al uso exclusivo del titular ante el Instituto Nacional de Derechos de Autor: 04-2009-101213501200-102. ISSN: 1870-4697. Tiraje de 3,000 ejemplares. Impresa en México en los talleres de Morfotec: Leandro Valle 1021, Col. Centro, Guadalajara, c.p. 44100. Editor responsable: Carlos López de Alba, D.R. 2010, Guadalajara, Jalisco, México.

Los artículos y la información contenida en *Folios* son responsabilidad de sus autores. El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco es ajeno a las opiniones aquí presentadas; se difunden como parte de un ejercicio de pluralidad y tolerancia.

## LA REFORMA POLÍTICA 2010: ¿REPRESENTACIÓN O GOBERNABILIDAD?

**Una revista** demuestra su trascendencia cuando es capaz de volver la mirada para reflexionar sobre eventos relevantes del pasado, cuando analiza temas en perspectiva de futuro pero, sobre todo, cuando se preocupa por analizar los problemas de su tiempo, esos que no pertenecen a la categoría de *época actual* cuya connotación evoca un tiempo indeterminado, sino aquella otra que se encarga del aquí y el ahora, algo más conciso y palpable.

A TRAVÉS DEL NÚMERO QUE SE PONE a la consideración de los lectores, la revista *Folios* demuestra que tiene la capacidad de reaccionar con prontitud a la deliberación pública que con motivo de uno de los temas del momento, la *reforma política*, recorre los principales círculos políticos y académicos del país. La reforma, según sabemos, está avanzando en las comisiones del Senado de la República, y aunque ya se anunciaron consensos importantes en algunos temas, en otros, como es natural, existen notables diferencias. La intención de presentar un documento consolidado que pueda aglutinar el mayor número de definiciones posible parece augurar que todavía habremos de esperar un poco más para conocer el resultado del proceso.

MIENTRAS ELLO OCURRE Y CON INDEPENDENCIA de su desenlace, el consejo editorial de la revista ha considerado significativo abrir las páginas de *Folios* a la reflexión sopesada de un selecto grupo de funcionarios públicos y académicos, a efecto de que, desde su visión especializada y directa, nos ayuden a desvelar ante qué tipo de modificaciones nos encontramos, qué las ha motivado, cuáles serían, en caso de aprobarse, sus principales beneficios o sus más evidentes debilidades, cuáles sus vínculos y derivaciones y, como no podía ser de otra manera, hacia dónde miran sus objetivos.

LA IDEA ES QUE EL MATERIAL DE REFLEXIÓN aportado por *Folios* ofrezca a una visión de conjunto que permita al lector, clérigo o profano de estos temas, tener mayores elementos de juicio para crearse su propia opinión en torno a la reforma política. En función de que el eje articulador del debate fue la iniciativa presidencial de 15 de diciembre de 2009, hemos considerado al documento como el principal insumo para el análisis académico.





**EN ESTE CONTEXTO, ROBERTO DUQUE** reflexiona sobre los mitos y las realidades que envuelven a la reelección de diputados locales y ayuntamientos, estableciendo que las bondades de la fórmula y los cambios operados a nivel político y social, la hacen sumamente necesaria; Lorenzo Córdova nos aporta un conjunto de argumentos para justificar la necesidad de reelegir a los legisladores federales, pero es contundente al afirmar que la propuesta requiere, como condición *sine qua non*, acompañarse de efectivos mecanismos de rendición de cuentas y de control que impidan la creación de cotos inexpugnables de poder; Diego Valadés nos explica, con su agudeza habitual, porqué el tema de la reducción del Congreso no puede abordarse desde una postura estrictamente matemática, destacando que debe afrontarse de la lógica de los costos de transacción y los costos de representación; José Woldenberg detalla porqué, a su juicio, la elevación del umbral de votación electoral cercena la pluralidad política que hoy caracteriza al Congreso, por lo que avanzar en esa ruta sería un franco retroceso para nuestra democracia; Oswaldo Chacón desvela que la propuesta presidencial en materia de iniciativas ciudadanas puede favorecer el interés y la movilización social, pero por otro lado, destaca que es un esfuerzo fragmentario que deja de lado significativos instrumentos de democracia directa.

**FRANCISCO PAOLI BOLIO NOS EXPLICA** porqué, a menos de tres años de haber sido canceladas, hoy vuelve al escenario político el tema de las candidaturas independientes, subrayando que debe ser la Constitución misma, y no la ley, la que estipule la vía para su ejercicio; Pedro Salazar, por su parte, analiza en qué medida otorgar iniciativa legislativa a la Suprema Corte es producto del reposicionamiento institucional que la misma ha tenido en nuestra democracia, pero es categórico al afirmar que de prosperar la propuesta se incorporarían elementos negativos que el mismo autor se encarga de desvelar. Daniel Barceló se detiene también en el tema de las candidaturas, pero únicamente con la intención de abrir la discusión a un conjunto de temas vinculados a los partidos políticos, lo cual hace que su exposición tenga una dimensión mayor con base en las propuestas de reforma realizadas por el IIJ-UNAM. El texto de Manuel Barquín indaga en el significado del veto presidencial, estableciendo que su eficacia depende finalmente de la agregación de votos para poder superarlo. El relevante papel que hoy en día juega el TEPJF en la consolidación democrática del país y la disponibilidad de su magistrada presidenta para compartir algunas reflexiones con nosotros, han sido los criterios definitorios para considerar relevante la inclusión de un tema relativo a la justicia electoral. En su aportación, María del Carmen Alanís establece las propuestas de reforma constitucional y legal que se estiman pertinentes para fortalecer la jurisdicción electoral. Por último, César Astudillo analiza la segunda vuelta electoral para la elección presidencial con la intención de demostrar que no en todos los casos, como se suele afirmar, coadyuva a elevar la legitimidad presidencial. ▶

# POR QUÉ SÍ REELEGIR A LOS LEGISLADORES

► LORENZO CÓRDOVA VIANELLO

El de la reelección legislativa es uno de los temas pendientes en la agenda democratizadora. Hoy por hoy somos, junto con Costa Rica, la única democracia que prohíbe que los miembros del parlamento (en nuestro caso tanto los diputados como los senadores) puedan ser reelectos sucesivamente en sus cargos.

Esa prohibición, introducida en el artículo 59 constitucional en 1933, tuvo un doble objetivo político: por un lado, obligaba a una circulación en los espacios del poder público de las élites dirigentes en cada proceso electoral, lo que permitía oxigenar un sistema sumamente cerrado, pues la única vía real de acceso a los órganos electivos era la postulación de candidaturas que realizaba el Partido Nacional Revolucionario (PNR). Ese hecho, que redefinía las reglas del juego entre la clase política revolucionaria, abría las expectativas de acceso a los espacios del Estado, tarde o temprano, para un número mayor de personas.

Por otra parte, lejos de tener una justificación democrática, tenía el propósito claro de fortalecer el poder de la omnímoda figura presidencial. En efecto, las capacidades de decisión del presidente se veían incrementadas por el hecho de ser el “jefe nato” del partido oficial de donde se desprendía, entre otras cosas, la prerrogativa de “palomear” a los candidatos a cargos electivos postulados por el mismo.

► Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

**DE ESTA MANERA, LA REELECCIÓN, FENÓMENO** que inevitablemente acerca a los representantes con sus electores, al ser de éstos de quienes depende la expectativa que tienen los primeros de permanecer en el cargo en legislaturas sucesivas, habría debilitado los vínculos políticos que los legisladores (pero lo mismo vale para el resto de los cargos públicos electivos) tenían, directa o indirectamente, con el presidente de la república. Para decirlo de otra manera, el impedimento de la reelección consecutiva, provocaba que el cargo se debiera más a la lealtad con el presidente que a la relación que se pudiera tener con los electores, lo que fortalecía la relación de dependencia de la clase política con el todopoderoso titular del Ejecutivo.

**EN SUMA, LA IMPOSIBILIDAD DE REELECCIÓN SUCESIVA,** además de inducir un forzado recambio en las élites gobernantes, le permitía al presidente controlar el destino de prácticamente todos los políticos cuyo cargo se debía a la generosa y magnánima voluntad presidencial (detrás de la que se escondía un férreo control político).

**VALE LA PENA HACER UN SEÑALAMIENTO QUE,** con frecuencia, se esgrime como una objeción histórica a la propuesta de reelección consecutiva de los legisladores. Aunque el principio de no reelección (inmediata) fue uno de los postulados de Francisco I. Madero en el *Plan de San Luis* y pronto se convirtió en el mote de la Revolución Mexicana (“Sufragio efectivo, no reelección”), éste estuvo pensado originalmente en relación con la presidencia de la república. El articulado original de la Carta Fundamental de 1817, recogió en sus términos esa prohibición de reelección para la máxima magistratura del país. Sin embargo, la idea de no reelección que inspiró la lucha revolucionaria nunca estuvo vinculada con los encargos legislativos.

**LA REELECCIÓN INMEDIATA DE LOS LEGISLADORES** (que puede, por supuesto, tener múltiples modalidades como las que tienen que ver, por ejemplo, con la existencia de límites en las veces en las que puede operar) tiene varias ventajas que deben ponderarse, entre las que destaco las siguientes:

**Una de las promesas incumplidas de la democracia es la del distanciamiento de la política y de los representantes populares respecto de la base ciudadana**

1. **LA MÁS SOCORRIDA** –pero no por ello carente de veracidad– es que impondría a los legisladores a mantener un vínculo más estrecho con sus electores de quienes dependerá, en su momento, una eventual ratificación electoral en el cargo. Ello traería consigo un mejor y más intenso ejercicio de rendición de cuentas en el que el elector no sólo “premia” o “castiga” en las urnas en general a un partido por su desempeño político sino también en específico a determinadas personas: sus representantes.

**UNA DE LAS PROMESAS INCUMPLIDAS DE LA DEMOCRACIA** (parafraseando una famosa expresión de Norberto Bobbio) es la del distanciamiento de la política y de los representantes populares respecto de la base ciudadana. Ése fenómeno –que no es exclusivo de México– se ha traducido en una inevitable erosión, que puede constatarse de manera invariada en los distintos ejercicios de medición de cultura política, de la confianza y de la valoración que se tiene de las instancias democráticamente representativas. Hoy, los parlamentos y los partidos políticos –las instituciones por excelencia de la democracia representativa– padecen un grave déficit de credibilidad generado, en buena medida, por la concepción generalizada de que no reflejan las necesidades ni los intereses colectivos sino más bien los intereses particulares de una clase política encumbrada y distanciada de la sociedad.

**SI BIEN ESA DESCONFIANZA Y MALA PONDERACIÓN** de los órganos representativos y de los canales naturales de integración de los mismos no depende de la posibilidad de reelección de los legisladores (en efecto, el descrédito del que hablábamos es generalizado y está presente incluso en los países en los que la reelección está permitida), este mecanismo sí puede fortalecer la rendición de cuentas de la gestión pública de cara a los ciudadanos en las elecciones sucesivas.

**PARA QUE LA POSIBILIDAD DE REELECCIÓN** de los funcionarios públicos tenga un efecto de rendición de cuentas, como se pretende, resulta necesario que existan instrumentos adicionales y complementarios, tales como la obligación de los funcionarios públicos de informar de su gestión a sus representados, la presencia de efectivos mecanismos de transparencia y de auditoría, que existan medios de información responsables, objetivos e imparciales, que haya una opinión pública dinámica y consolidada, así como una cultura política de corresponsabilidad ciudadana que provoque un interés y que no sea refractaria a la política. Se dice fácil, pero para



que la reelección de legisladores efectivamente genere una rendición de cuentas más efectiva, se requiere un contexto democrático particular. No se trata de una institución que en automático generará esos efectos, sino que los mismos se derivan de la existencia de una serie de condiciones y de la correlación e interdependencia de éstas.

2. **LA POSIBILIDAD DE LA REELECCIÓN CONSECUITIVA** de legisladores permite, en segundo término, la formación de una clase parlamentaria más estable y profesional permitiendo que el conocimiento acumulado respecto de las funciones y las prácticas parlamentarias tenga una mayor importancia.

**EN LOS PAÍSES EN LOS QUE LA REELECCIÓN CONSECUITIVA** está permitida, es común ver que buena parte de los legisladores permanecen en sus cargos reiteradamente durante largos periodos (en los Estados Unidos alrededor de 90 por ciento de los legisladores son reelegidos en sus cargos), lo que genera no sólo estabilidad y continuidad en el trabajo legislativo y en consecuencia una mayor eficiencia del mismo (una iniciativa de ley impulsada pero no concretada en una legislatura tiene mucho más posibilidades de tener seguimiento y viabilidad si sus impulsores permanecen en su encargo), sino también una profesionalización y, por ende calidad, del trabajo parlamentario.

**POR OTRA PARTE, LA POSIBILIDAD** de que un parlamentario repita en el encargo por un nuevo periodo hace que la necesidad de una curva de aprendizaje de legisladores “novatos” sea menos frecuente.

**EN ESE SENTIDO, LA REELECCIÓN, DE CONCRETARSE** ahorraría en buena medida un tiempo precioso que podría redundar en una mejor calidad del trabajo legislativo.

**ES CIERTO QUE, EN LOS HECHOS,** varios son los legisladores mexicanos que “saltan” de una cámara a otra elección tras elección, ya sea en el plano federal (de la Cámara de Diputados al Senado o viceversa) o en los varios niveles de gobierno, con lo cual, a pesar de la actual prohibición de reelección legislativa, en realidad hay varios políticos que son legisladores profesionales *de facto*, pero lo cierto es que no se trata de una situación generalizada y que, además, ello no redunda en la continuidad del trabajo legislativo porque el cambiar de órgano supone también competencias diferentes y tiempos y circunstancias distintas.

3. **UN TERCER ARGUMENTO QUE VALE LA PENA SUBRAYAR** es que la estabilidad en el encargo legislativo que podría generar la reelección inmediata, fomentaría la existencia de interlocutores más ciertos y permanentes y que los puentes de diálogo y comunicación, que son indispensables para lograr una gobernabilidad democrática, fueran más duraderos y no tuvieran necesariamente que reconstruirse en cada legislatura.

**ES OBVIO QUE UN CONTEXTO DE FALTA DE MAYORÍAS** predefinidas en las cámaras legislativas y particularmente cuando ello se traduce en la existencia de “gobiernos divididos”, es decir, cuando el titular del gobierno (presidente en el plano federal o los gobernadores en el plano local) carece del respaldo de una mayoría parlamentaria que lo acompañe, genera condiciones más complicadas de gobernabilidad política. En esos escenarios la capacidad de gobierno depende de la construcción de mayorías a través de acuerdos y negociaciones, en muchas ocasiones complicadas y complejas. Para lograrlas siempre es conveniente contar con interlocutores estables y confiables. Es cierto que cada negociación tiene su propia complejidad y que la construcción de mayorías no supone la conformación de un bloque predefinido hacia el futuro. Con gran probabilidad la generación de consensos supone articular mayorías que serán distintas y que irán cambiando según los temas y las coyunturas políticas. Pero también es cierto que esa complicada tarea de negociación que debe encabezar un gobierno en el marco de una realidad caracterizada por el pluralismo se facilita cuando entre los grupos parlamentarios opositores (y con mucha frecuencia también incluso con la (o las) fracción(es) afines al gobierno) se cuenta con interlocutores estables.

**EN ESE SENTIDO,** la reelección de legisladores permitiría el que en cada legislatura no tuvieran que construirse puentes de entendimientos desde cero, sino que, eventualmente –de así decidirlo la voluntad popular expresada en las urnas–, los esfuerzos hechos en ese sentido pudieran trascender una legislatura.

**PERO ESE BENEFICIO NO ES SÓLO** de tipo interinstitucional, es decir, entre un poder y otro (el Legislativo con el Ejecutivo), sino también al interior de un mismo órgano legislativo, donde los canales de comunicación, diálogo y negociación tendrían la oportunidad de mantenerse. Es cierto que en

cada elección la composición de las cámaras tiende a modificarse y eso altera inevitablemente el peso de cada fracción parlamentaria modulando, alterando, e incluso revirtiendo, las dinámicas de negociación política, pero eso no significa que la existencia de interlocutores reiterados (se insiste, en caso de que el intento de reelección prospere en las urnas) no resulte útil y relevante.

**COMO YA ANTICIPÁBAMOS**, el tema de la reelección de legisladores está impregnado de una serie de recelos y de prejuicios infundados pero profundamente arraigados en el imaginario colectivo. Es probable que el principal reto que enfrenta esa propuesta es el de tener que enfrentar y desmontar esos prejuicios venciendo los impulsos, muchas veces inducidos por los grandes mitos del pasado, que tienen mucho de instintivo y poco de racional.

**POR OTRA PARTE, TAMBIÉN DEBE REHUIRSE** de los presuntos efectos semi-mágicos que muchos de los defensores de esta figura le atribuyen; como si el reintroducir la figura de la reelección inmediata de los legisladores transformara en automático las dinámicas políticas de nuestro incipiente sistema democrático.

**COMO HEMOS INTENTADO SOSTENER**, la reelección de los legisladores resulta conveniente y supone algunas ventajas, sin embargo, todas ellas requieren como condición *sine qua non* que esa propuesta vaya acompañada de efectivos mecanismos de rendición de cuentas y de control que impidan la creación de cotos inexpugnables de poder y de abuso del mismo, así como de una efectiva democratización de los procesos partidistas de selección de candidatos. Al fin y al cabo, la generación de una democracia de calidad supone una revisión integral del diseño y del funcionamiento de los órganos de poder y de los partidos políticos que son los canales naturales y primigenios de integración de aquellos. En otras palabras, ninguna de esas medidas puede, de manera aislada, resolver los problemas de funcionamiento del sistema democrático, pero sí constituyen temas ineludibles para repensar nuestra democracia en clave cualitativa y en un sentido moderno. ▶



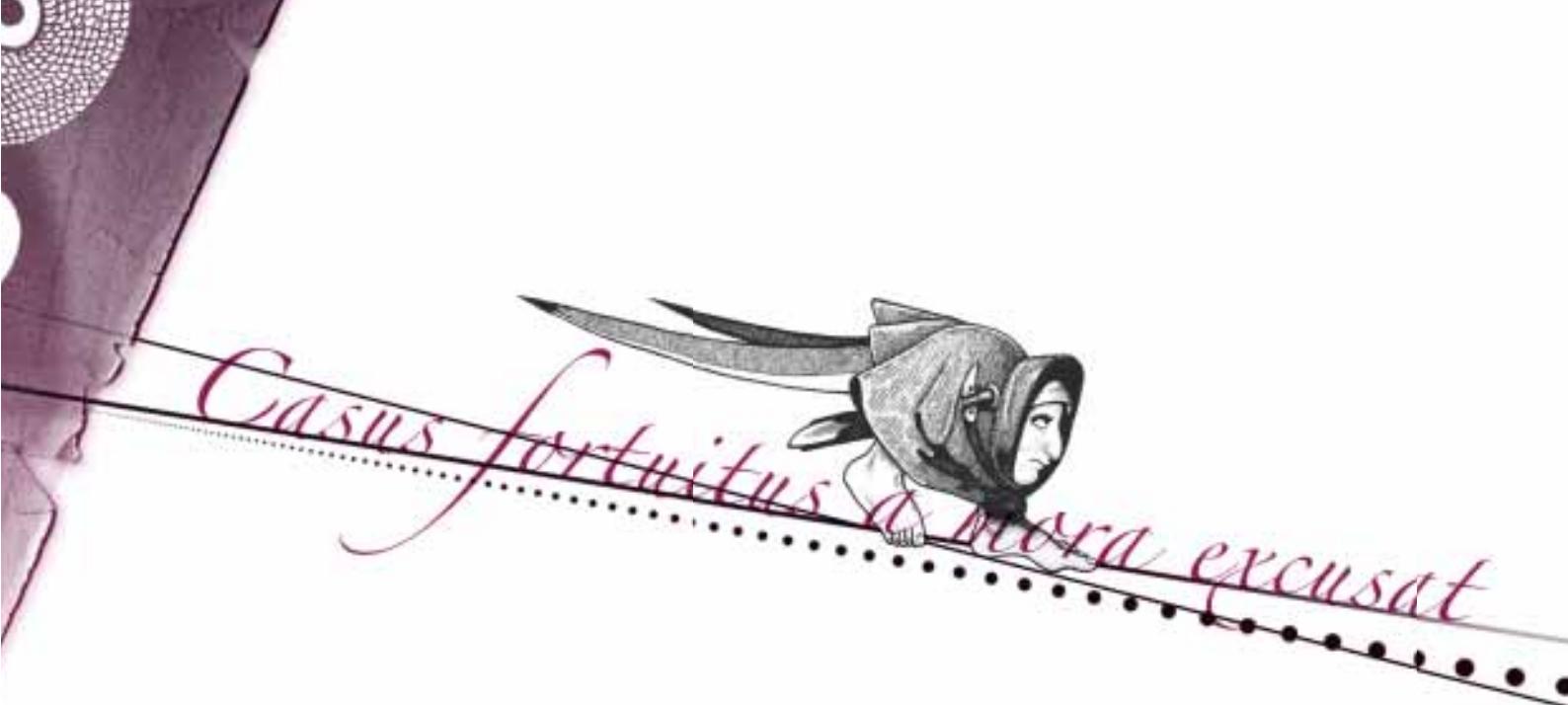
## REELECCIÓN DE DIPUTADOS LOCALES Y AYUNTAMIENTOS: MITOS (Y REALIDADES) GENIALES

► ROBERTO DUQUE ROQUERO

La discusión sobre la reforma política se desató en los últimos meses con la iniciativa que el Ejecutivo Federal entregó a la Cámara de Senadores el 15 de diciembre de 2009. En respuesta, varias fracciones parlamentarias han presentado sus propias iniciativas. Se han desarrollado también foros académicos para diseccionar los temas a debate. En la actualidad, en el Senado se formula un texto en que puedan comulgar las posturas de los partidos y que está a cargo de un prestigiado académico de la UNAM, el doctor Lorenzo Córdova.

**L**a iniciativa del Ejecutivo, detonante de tanta actividad (este artículo incluido), goza de bastante popularidad en la mayor parte de sus rubros. Temas como la reducción del número de legisladores, la segunda vuelta electoral, las candidaturas independientes o el aumento al umbral de supervivencia de los partidos políticos, son propuestas que suenan atractivas y que tienen buena aceptación en las encuestas. Pero hay algo singular: el entusiasmo general hacia esos temas contrasta con la convicción de la mayor parte de los académicos y especialistas (los que conocemos, al menos) quienes se han opuesto a cada uno de ellos por una variedad de razones bien fundamentadas.

► Profesor de Derecho Electoral en la Facultad de Derecho de la UNAM.



**LA GRAN EXCEPCIÓN PARECE SER PRECISAMENTE** el tema de este artículo: la reelección consecutiva de legisladores y alcaldes. Aquí la cosa se invierte; es una medida apoyada por los especialistas pero poco popular en las encuestas. Según la encuesta del periódico *Reforma*, 68 por ciento de los ciudadanos está en desacuerdo con la reelección de diputados federales y sólo 19 por ciento se pronunció a favor.<sup>1</sup> Similar proporción nos muestra Consulta Mitofsky respecto a la reelección de diputados federales y senadores: 71 por ciento en contra y 29 por ciento a favor. En lo relativo a la reelección de alcaldes, este mismo sondeo revela que hay una impopularidad semejante aunque ligeramente menor: 65 por ciento de los encuestados se manifestó en contra y 35 por ciento en pro.<sup>2</sup>

### FOBIA MEXICANA A LA REELECCIÓN

**RESULTA DE MAYOR INTERÉS ANALIZAR** las razones por las que difiere tanto la opinión de la ciudadanía en general con la de los expertos. Aparentemente, como principal responsable tenemos la mitificación de la “no reelección” como valor supremo de la patria.

**HÉROE NACIONAL, FRANCISCO I. MADERO** fundó en 1909 el Partido Antirreeleccionista y dio pie al movimiento revolucionario que destronó a la dictadura militar de Porfirio Díaz. Su *leitmotiv* fue “sufragio efectivo, no reelección”. Según los historiadores, el costo en vidas humanas de la gesta revolucionaria se cuenta en alrededor de un millón. La Revolución Mexicana culminó con la promulgación de la vigente Constitución de 1917 y hasta hoy los documentos oficiales se rubrican con la sentencia maderista (incluyendo, por cierto, la citada iniciativa del presidente Felipe Calderón).

**PARA QUE LA PRIMERA DE ESTAS BANDERAS** (“sufragio efectivo”) fuera realidad, tuvimos que empeñar un enorme esfuerzo y todavía nos entregamos a la consolidación y perfeccionamiento de la democracia mexicana. En cambio, la segunda bandera (“no reelección”) logró establecerse poco después de concluida la Revolución, en concreto desde el asesinato de Alvaro Obregón en 1928, último mexicano que postuló su reelección presidencial y que –ya lo sabemos– murió en el intento.

**NADIE PUEDE SOSLAYER LA TRASCENDENCIA HISTÓRICA** de los hechos. Nuestra propia historia y el lema que a todos nos ensañaron en

De los ciudadanos 68 por ciento está en desacuerdo con la reelección de diputados federales y sólo 19 por ciento se pronunció a favor. En lo relativo a la reelección de alcaldes, 65 por ciento de los encuestados se manifestó en contra y 35 por ciento en pro

<sup>1</sup> Encuesta publicada por el periódico *Reforma* el 3 de diciembre de 2009. Se señala que la metodología incluyó la encuesta a 231 diputados y un mil 515 ciudadanos en vivienda en todo el país.

<sup>2</sup> Consulta Mitofsky ([www.mitofsky.com](http://www.mitofsky.com)). Encuesta levantada entre el 2 y el 4 de febrero de 2010.



la primaria, hace entendible el rechazo reflejo de tantos mexicanos hacia la reelección en cualquiera de sus presentaciones. La pregunta sería: ¿Es viable extrapolar tales argumentos contra la reelección presidencial a la reelección de legisladores y miembros del ayuntamiento? Tras un análisis frío, nos encontramos que el principio antirreeleccionista de Madero tiene alcances mucho más estrechos que los supuestos. El estudio detenido de la historia nos lleva a la conclusión que la respuesta a esa interrogante es no.

**PERO EXISTE EN LA CONCIENCIA COLECTIVA** del mexicano una suerte de fobia en contra de la reelección, así, en abstracto, sin importar el tipo de cargo del que estemos hablando. Y como toda buena fobia, es irracional. Muéstrelle usted una araña diminuta a un aracnofóbico y comprobará lo que sucede: él verá una tarántula. Hable usted de reelección a un antirreeleccionista dogmático y él escuchará “dictadura”.

**ACASO COMO TERAPIA DE CHOQUE,** hay que recalcar que el lema de Madero se refiere de manera clara, exclusiva y única a la reelección para el cargo de presidente. Así lo sostiene él mismo al escribir los postulados de su naciente Partido Antirreeleccionista.<sup>3</sup> Incluso, el texto original de la Constitución de 1917 sólo prohibió la reelección (inmediata o no) del presidente y de gobernadores, es decir, de poderes ejecutivos, pero no de legisladores y ayuntamientos. Es hasta 1933 cuando se prohíbe la reelección inmediata (sólo la inmediata) de estos últimos, lo cual persiguió también un propósito particular.<sup>4</sup>

**CLARO QUE ESE NO ES EL ÚNICO FACTOR EXPLICATIVO** del repudio generalizado hacia la reelección. Al problema de la fobia se agrega el escaso prestigio de los políticos en la estimación ciudadana (incluidos los líderes sindicales eternos), y señaladamente el caso de los legisladores. Suele inferirse que un mal diputado tendrá con la reelección inmediata la oportunidad de quedarse en su cargo para seguir haciendo mal su trabajo (si es que lo hace) y, por supuesto, ordeñando al erario. No se repará en que la reelección consecutiva de legisladores y ayuntamientos tiende precisamente a que el desempeño de nuestros políticos sea mejor. Ni siquiera es un modelo nuevo; está probado y aprobado en muchísimas democracias del mundo.

## REPRESENTANTES VS. REPRESENTADOS

**LA CITADA ENCUESTA DEL PERIÓDICO REFORMA** recoge no sólo la opinión ciudadana sobre la reelección consecutiva de legisladores (19 por ciento a favor y 68 por ciento en contra), sino también la opinión de los diputados, con resultados

<sup>3</sup> Madero, Francisco I. (1980). *La Sucesión Presidencial en 1910*, Editorial Época, México, pp. 358 y ss.

<sup>4</sup> Esto, en el parecer de Lorenzo Córdova, obedeció a la intención de ampliar los poderes del presidente incrementando sus capacidades de decisión, en particular la prerrogativa de “palomear” a los candidatos al Congreso. Ver el artículo de Córdova “Reelección inmediata de legisladores y alcaldes”, *El Universal*, 2 de diciembre de 2009.



claramente opuestos: 74 por ciento a favor y 24 por ciento en contra. No sobra decir que la presentación conjunta de estas dos consultas (opinión de los ciudadanos *vs.* opinión de los diputados) hace parecer sospechosa la postura de los segundos. Daría la sensación que su opinión es utilitarista y que desean su propia reelección para perpetuarse en el cargo.

**EL HECHO QUE NOS INTERESA DESTACAR ES** que el rechazo de la mayoría de los ciudadanos a la reelección ha dado argumentos a una minoría de diputados que de igual manera se oponen. Se aduce lo siguiente: si los legisladores representan a la ciudadanía, autorizar la reelección implicaría desoir el mandato de sus representados. Esto –no cabe duda– retrata un interesante dilema. En casos como este, ¿un legislador debe hacer caso a lo que sus representados creen que les beneficia, o bien, a lo que personalmente cree que es mejor para sus representados?

**LA TEORÍA BÁSICA DE LA DEMOCRACIA RESUELVE** la disputa en favor de la segunda opción. En palabras de Giovanni Sartori “la democracia electoral no decide las cuestiones, sino que *decide quién decidirá las cuestiones*”.<sup>5</sup> El ejemplo típico para ilustrar el punto es el de las decisiones parlamentarias sobre asuntos de impuestos. Si los legisladores tuvieran que atender la opinión de sus representados sobre el régimen fiscal, posiblemente los impuestos tendrían que ser abolidos y el Estado quebraría en menos de lo que canta un gallo.

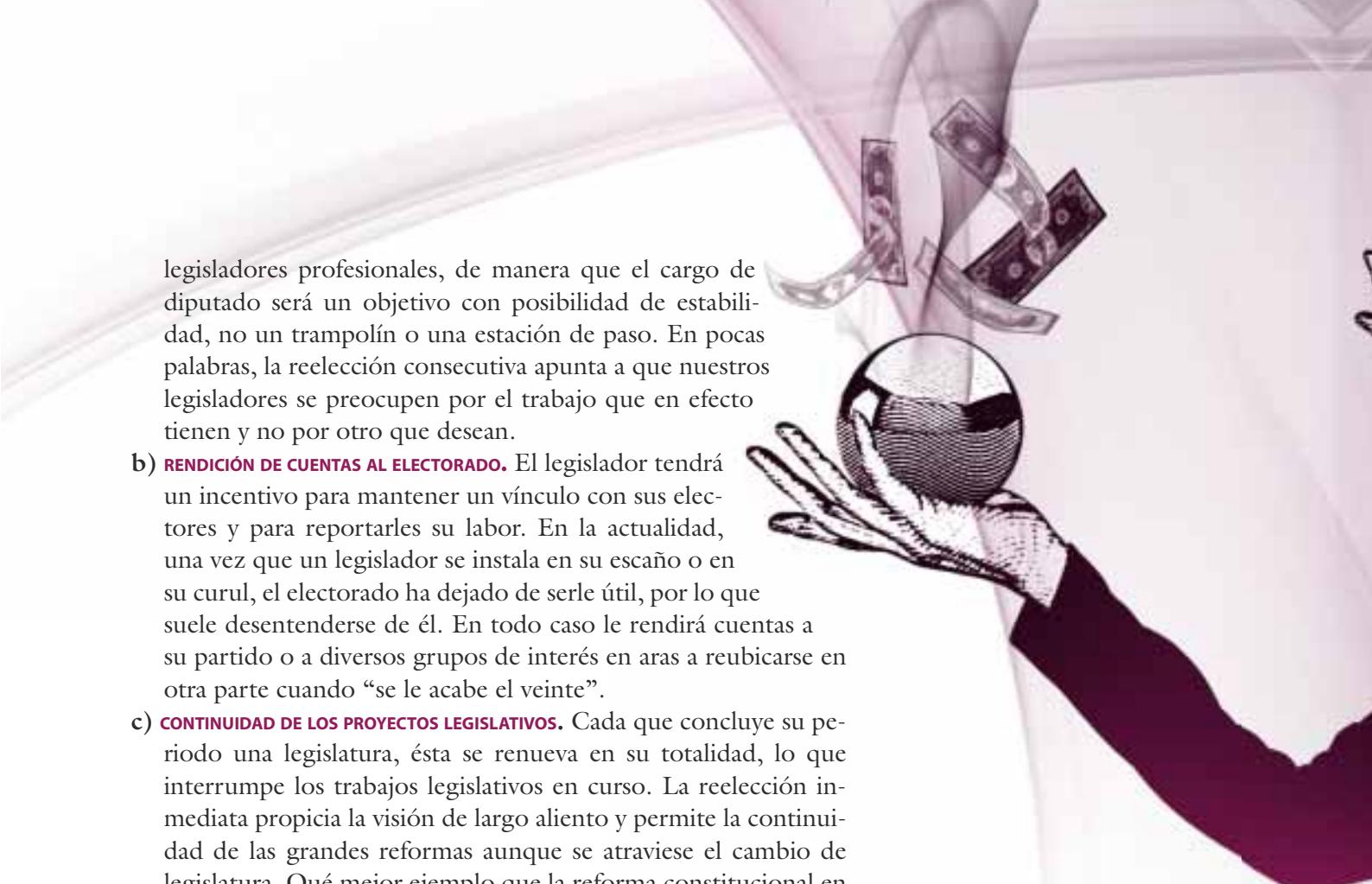
**AÑADIREMOS, EN APOYO A LOS MALTRECHOS** legisladores (en la opinión ciudadana mayoritaria), que no están solos en su simpatía por la reelección consecutiva. Como dijimos al inicio, en contraste con otras propuestas del Ejecutivo, la reelección de legisladores cuenta con un respaldo muy amplio de académicos y especialistas, postura que nosotros compartimos por las razones que expondremos ahora.

## REELECCIÓN INMEDIATA DE LEGISLADORES LOCALES

**LA REELECCIÓN CONSECUATIVA DE DIPUTADOS** de los congresos locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal comparten los mismos beneficios que la de los legisladores federales y no se aprecia razón para hacer distingos. En concreto, estos son los motivos que estimamos más relevantes:

- a) **PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.** Si la práctica hace al maestro, nada mejor que la reelección para que los legisladores se adiestren. Con la reelección consecutiva estarán en condiciones de aprovechar su experiencia (la curva de aprendizaje) en el quehacer legislativo. Tendríamos de esa forma más legisladores de tiempo completo y también de periodo completo, pues ya sabemos que muchos se separan de su responsabilidad para buscar la candidatura a un cargo diferente.

**LA POSIBILIDAD DE INSTITUIR UNA VOCACIÓN** parlamentaria también abre espacio a que políticos dirijan su trayectoria a ser



legisladores profesionales, de manera que el cargo de diputado será un objetivo con posibilidad de estabilidad, no un trampolín o una estación de paso. En pocas palabras, la reelección consecutiva apunta a que nuestros legisladores se preocupen por el trabajo que en efecto tienen y no por otro que desean.

- b) **RENDICIÓN DE CUENTAS AL ELECTORADO.** El legislador tendrá un incentivo para mantener un vínculo con sus electores y para reportarles su labor. En la actualidad, una vez que un legislador se instala en su escaño o en su curul, el electorado ha dejado de serle útil, por lo que suele desentenderse de él. En todo caso le rendirá cuentas a su partido o a diversos grupos de interés en aras a reubicarse en otra parte cuando “se le acabe el veinte”.
- c) **CONTINUIDAD DE LOS PROYECTOS LEGISLATIVOS.** Cada que concluye su periodo una legislatura, ésta se renueva en su totalidad, lo que interrumpe los trabajos legislativos en curso. La reelección inmediata propicia la visión de largo aliento y permite la continuidad de las grandes reformas aunque se atraviese el cambio de legislatura. Qué mejor ejemplo que la reforma constitucional en materia política que actualmente se discute en el Senado, la cual, en caso de aprobarse, es probable que acarree vastas reformas a la legislación secundaria que en algunos casos pueden ser de gran complejidad.
- d) **DERECHO CIUDADANO A PREMIAR O CASTIGAR** el trabajo de sus legisladores. Actualmente, si un legislador hace bien su trabajo, el ciudadano no tiene manera de premiarlo en la urna. De la misma forma, si no está conforme con su desempeño, tampoco puede sancionarlo. Con la reelección inmediata el ciudadano podrá tomar cartas en el asunto. Además, será el elector y no un Poder Legislativo quien decidirá si quien ocupa un cargo debe o no seguir en él.

**AHORA BIEN, QUIENES SE OPONEN A LA REELECCIÓN** consecutiva de legisladores han planteado dos argumentos que consideramos atendibles. Se señala que la renovación de las élites políticas lleva a los órganos públicos ideas nuevas y frescas, y que la reelección inhibiría la aspiración de nuevas generaciones. Este planteamiento tiene sentido, ya que el ideal de un parlamento es que represente la sociedad de manera plural, incluyendo legisladores jóvenes.

**ASIMISMO, SE EXPRESA UNA ALERTA** por el posible efecto de cacicazgos locales, lo cual podría en ciertos casos hacerse realidad, con apoyos, digamos, de carácter corporativo. Esto dependerá del tipo de distrito y entidad de que se trate, pero en cualquier caso pensamos que es un peligro que no se debe correr.

**EN NUESTRO CONCEPTO, AMBOS RIESGOS SE SUBSANARÍAN** al limitar a cierto número de años la continuidad en el cargo, como fue propuesto desde un inicio en la iniciativa del Ejecutivo Federal (doce años). Que sepamos, no se ha sugerido hasta ahora la reelección indefinida de legisladores, sino que, por el contrario, esté acotada a tres o cuatro periodos. Eso nos parece saludable.



## UN EJEMPLO OMINOSO

**EN NOVIEMBRE DE 2007 SE AÑADIÓ LA SIGUIENTE DISPOSICIÓN** al artículo 6o constitucional: “El derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley”. Para la expedición de la ley reglamentaria que hiciera posible el ejercicio del nuevo derecho constitucional, el “Constituyente Permanente” fijó un plazo de un mes para los diputados y senadores.<sup>6</sup> Vale la pena recordar que un artículo transitorio es una norma jurídica que obliga igual que las demás (se distingue sólo porque su vigencia es restringida).

**PUES BIEN, SE VENCÍÓ EL PLAZO DE TREINTA DÍAS Y NADA...** los legisladores no legislaron. O lo que es lo mismo: violaron la Constitución. Poco después, resultó que la omisión comprometía las disposiciones del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia del derecho de réplica, pues –claro– carecían del necesario soporte. Así que los legisladores redactaron otro transitorio en el que se imponían a sí mismos como término fatal el 30 de abril de 2008 para expedir la ley reglamentaria del derecho de réplica.<sup>7</sup>

**¿QUÉ CREE USTED QUE SUCEDIÓ?** Que feneció el término y los legisladores, una vez más, no legislaron. De hecho, después de dos años, los mexicanos aún no tenemos ley, mientras los legisladores continúan en violación constitucional y legal (la Suprema Corte de Justicia ha sentado que en estos casos la obligación de la autoridad infractora no se extingue sino hasta que la cumpla).

**TRISTEMENTE LA LEY DEL DERECHO DE RÉPLICA** no fue un caso aislado. Las mismas reformas constitucionales imponían a los legisladores otras obligaciones que incumplieron por igual: dejaron pendiente la adecuación a una serie de leyes vinculadas a la reforma electoral y se les pasó el periodo de 30 días que tenían para nombrar tres nuevos consejeros del IFE, cosa que terminaron haciendo en el triple del tiempo ordenado por la Constitución.<sup>8</sup>

**ESTAS VIOLACIONES SON TAN GRAVES COMO PARECEN.** Sin embargo, la realidad es que para todo efecto práctico son imposibles de sancionar. La Constitución prevé tres posibles castigos, pero veamos lo que ocurre: a) Sanción política: los diputados y senadores se tendrían que castigar a sí mismos (ellos instauran el juicio político); b) sanción penal: las conductas no encuadrán propiamente en un delito tipificado, mas si fuera ese el caso, son ellos quienes se tendrían que desaforar (los diputados declaran

<sup>6</sup> “Artículo tercero. El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes federales en un plazo máximo de treinta días naturales contados a partir del inicio de la vigencia de este decreto (el 14 de noviembre de 2007)”.

<sup>7</sup> “Décimo. A más tardar el 30 de abril de 2008, el Congreso de la Unión deberá expedir la ley reglamentaria del derecho de réplica establecido en el primer párrafo del artículo 6o de la Constitución”.

<sup>8</sup> Para un análisis más puntual del tema, ver el artículo “Derecho de Réplica, la burla”, Roberto Duque Roquero, publicado en el periódico *El Universal*, 27 de octubre de 2009.



la procedencia penal); y c) sanción administrativa: tendría que penalizarlos un contralor nombrado por ellos mismos. ¿Y qué pasa si queremos que ese régimen sancionador cambie para que los legisladores sí paguen cuentas? Pues que son ellos los que tendrían que modificarlo en la legislación, cosa que se antoja difícil.

**MENUDA HISTORIA. Y COMO EN MÉXICO** aún no hay reelección inmediata de legisladores, tal vez nos podamos consolar desahogando nuestros reproches en alguna charla de sobremesa.

### **REELECCIÓN DE FUNCIONARIOS MUNICIPALES Y JEFES DELEGACIONALES**

**CREEMOS QUE LAS BONDADES DE LA REELECCIÓN** consecutiva de legisladores aplican *mutatis mutandis* a los miembros de un ayuntamiento o al titular de una delegación del Distrito Federal (no seremos repetitivos al respecto), pero existen diferencias importantes que exigen un tratamiento especial.

**EN LO RELATIVO A LOS MUNICIPIOS,** es claro que los funcionarios de un ayuntamiento no tienen la misma concentración de poder que el presidente de la república o un gobernador, puesto que, por principio de cuentas, conforman un ente colegiado. Hay que decir, sin embargo, que en las delegaciones del Distrito Federal sí hay una concentración similar a la que tiene, no el titular del Ejecutivo Federal (que a su vez es jefe del Estado), pero sí un gobernador.

**AHORA BIEN, TANTO EN AYUNTAMIENTOS** como en delegaciones, sí existe identidad en la naturaleza de la función que realizan si la comparamos con los poderes ejecutivos. Es decir, mientras que el legislador representa y legisla, los ayuntamientos gobiernan y administran. ¿Qué diferencias puntuales existen entre autoridades municipales o delegados frente a legisladores desde la perspectiva de la reelección inmediata? Creemos que las principales son tres:

a) **GOBIERNO DIRECTO.** Los ayuntamientos y delegaciones gobiernan a la población de manera directa y, a diferencia de los legisladores, tienen más hilos que mover en las necesidades inmediatas de sus gobernados (entre sus funciones están, por ejemplo, las relacionadas al agua potable, drenaje, recolección de basura, equipamiento en calles y policía municipal). Un riesgo es que se condicione el voto a cambio de esta clase de servicios públicos.

**ADEMÁS, CABE LA POSIBILIDAD DE QUE** el *funcionario-candidato* gobierne haciendo campaña, eso es, favoreciendo medidas cortoplacistas que le den un rédito electoral inmediato en



detrimento de un gobierno planificado y con políticas de largo aliento, máxime que el periodo de la mayoría de los ayuntamientos y de todas las delegaciones es de apenas tres años.

- b) **PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA COMPETENCIA ELECTORAL.** La naturaleza de la función que realizan los ayuntamientos y las autoridades delegacionales puede tener una incidencia significativa en las condiciones de equidad en la contienda en la que pretendan reelegirse (mucho mayor que en el caso de los legisladores), lo cual se ilustra con la redacción del artículo 134 de la Carta Magna a partir de su reforma de 2007.

**AHORA ESE PRECEPTO OBLIGA DE MANERA EXPRESA** a los servidores públicos de los municipios y delegaciones (entre otros) a aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre partidos políticos. De la misma manera, tienen prohibido difundir propaganda que no tenga carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, y tampoco podrá incluir promoción personalizada de cualquier servidor público.

**EN ESTE SENTIDO, SERÍAN NECESARIOS CONTROLES MAYORES** a los que requieren los legisladores para evitar abusos que favorezcan indebidamente a quien ya ocupa el cargo y aspira a ser reelecto.

- c) **HETEROGENEIDAD DE LOS MUNICIPIOS (Y DELEGACIONES).** Sólo algunos datos: En México hay 2 mil 441 municipios<sup>9</sup> y 16 delegaciones. Oaxaca tiene 570 municipios mientras Baja California tiene 5. Ecatepec de Morelos, Estado de México, tiene un millón 688 mil 258 habitantes; Santa Magdalena Jicotlán, Oaxaca, tiene 102. La jefa delegacional de Iztapalapa gobierna al triple de personas que el gobernador de Baja California Sur y al doble que el gobernador de Campeche.<sup>10</sup> Queda a la vista la dificultad de medir con el mismo rasero las ventajas y límites que tendría la reelección consecutiva en demarcaciones tan dispares, cuya división obedece al capricho histórico. Cabe mencionar que en el caso de los legisladores de mayoría relativa no se presenta este

<sup>9</sup> El municipio es la base de la organización territorial del país. La autoridad municipal es el ayuntamiento, que se integra por un presidente municipal, síndicos y regidores, todos electos por planillas. Parte de estos miembros se obtienen de la planilla triunfadora y otros por el principio de representación proporcional. El municipio goza de autonomía de gobierno, jurídica, administrativa y financiera.

<sup>10</sup> Fuente: INEGI ([www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)), conteo de Población y Vivienda 2005 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. La delegación Iztapalapa registra un millón 820 mil 888 habitantes. Baja California Sur, 512 mil 170. Campeche: 754 mil 730.



tipo de asimetría, dado que su demarcación (distrito electoral) responde a una división equitativa de la población en el país.

**DESDE NUESTRO PUNTO DE VISTA,** la manera de aprovechar las ventajas de la reelección consecutiva sin caer en los riesgos explicados en los incisos anteriores, consiste en permitir la reelección con un límite temporal más estricto: que los funcionarios municipales y los jefes delegacionales se puedan reelegir una sola vez en sus cargos. Lo anterior convendría que se acompañara con una ampliación al periodo de tres años que tienen los jefes delegacionales y la mayoría de los ayuntamientos, tiempo que juzgamos insuficiente para instrumentar un programa de gobierno. En este sentido cabría la ampliación de mandato a cuatro años en todos los casos, con una sola reelección,<sup>11</sup> de manera que se pueda detentar el cargo por un máximo de ocho años seguidos.

### BREVE APUNTE SOBRE LA “LEY ANTICHAPULÍN”

**ESTE ES UN CASO MUY INTERESANTE** en el que se intentó erradicar uno de los más perniciosos efectos de la no reelección inmediata. La “ley *antichapulín*” es una figura incorporada a la Constitución del estado de Baja California en 2002; se trata de una disposición que inhabilitaba a quien ocupara un cargo de elección para postularse a uno distinto antes de completar el periodo para el cual fue electo. De esta manera se evitaba que los políticos utilizaran un cargo para “brincar” a otro, tal como lo haría un genuino chapulín o saltamontes.

**FINALMENTE, EN 2007, LA “LEY ANTICHAPULÍN”** fue inaplicada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al ser claramente contraria a tratados internacionales,<sup>12</sup> mismos que desde hace unos años adquirieron mayor jerarquía normativa que las constituciones de los estados y que las leyes. También era inconstitucional, sólo que el Tribunal carecía en ese entonces de la facultad de control de constitucionalidad de leyes electorales. Hay que enfatizar, empero, que no por inconstitucional carece de sentido el espíritu de la “ley *antichapulín*”.

### INICIATIVAS SOBRE LA MESA

**EL 15 DE DICIEMBRE DE 2009 EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA** presentó su iniciativa de reforma política, en la que propone que las legislaturas locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tengan la libertad de establecer la elección consecutiva para los alcaldes y demás miembros de los ayuntamientos, jefes delegaciones del DF, así como de legisladores locales y federales; todos en periodos que tengan un límite de hasta doce años.

11 Estamos conscientes que una modificación de esta naturaleza obligaría nuevamente a tener elecciones no concurrentes en una entidad federativa, lo cual creemos que sería positivo, ya que la separación de las elecciones en el tiempo, permiten al elector conocer mejor a sus candidatos y sus respectivas propuestas.

12 Sentencia recaída al expediente SUP-JDC-695/2007 en el llamado “Caso Hank Rohn”. El entonces presidente municipal de Tijuana, Jorge Hank Rohn, aspiraba a la gubernatura de Baja California pero la constitución local le impedía postularse antes de haber completado su periodo como alcalde.

**POR SU PARTE, EL 18 DE FEBRERO DE 2010** los grupos parlamentarios del PRD, PT y Convergencia de ambas cámaras del Congreso presentaron su propia iniciativa de reforma política. En ella no se incluye ninguna modificación que permita la reelección a los legisladores o ayuntamientos.

**EL 23 DE FEBRERO SIGUIENTE, HIZO LO PROPIO** el Grupo Parlamentario del PRI en el Senado de la República. Propone que los diputados federales y locales puedan reelegirse hasta en dos ocasiones para completar un periodo de hasta nueve años. Para los senadores, se permitiría su reelección por una sola vez consecutiva. Todo ello según lo que en cada caso determine la entidad federativa correspondiente. No se plantea modificación sobre reelección en ayuntamientos y delegaciones.

**EL 4 DE MARZO DE 2010** el PVEM presentó también su propuesta. En ella, al igual que en la iniciativa priista, se dispone una sola reelección consecutiva para los senadores y hasta dos reelecciones adicionales para los diputados federales y locales. En cuanto a los jefes delegacionales, se plantea un único mandato de seis años, es decir, sin posibilidad de reelegirse e incorporando la figura de la revocación de mandato.

## CONCLUSIONES

**LA MAYORÍA DE LOS CIUDADANOS SE OPONE A LA REELECCIÓN** en cualquiera de sus modalidades. La repulsión obedece sobre todo a la mitificación del postulado revolucionario de la “no reelección”. La bandera antirreeleccionista de Francisco I. Madero fue crucial para combatir y derrotar a una dictadura militar de treinta años, pero está más que acreditado que su fin exclusivo era impedir la reelección en el cargo de presidente, de manera que esas posturas no encuentran justificación en el contexto de la democracia mexicana actual.

**HOY LA REALIDAD POLÍTICA DEL PAÍS ES OTRA.** Tenemos competencia electoral pluripartidaria, un sistema electoral sólido, equilibrio de poderes, congresos plurales y una mejor redistribución del poder en los niveles de gobierno. Es tiempo de informarnos y de abandonar los dogmas propios de otras épocas. Avoquémonos a lo que importa ahora: la funcionalidad de la democracia

mexicana y la calidad de nuestras instituciones. No nos equivocaremos de siglo.

**LA REELECCIÓN CONSECUUTIVA DE LEGISLADORES LOCALES** es una de esas exigencias. Con ello se permitirá la profesionalización de los diputados, la rendición de cuentas al electorado, la continuidad del trabajo parlamentario y permitirá al ciudadano premiar o castigar a sus legisladores según su desempeño. Ello, con un límite temporal de doce años (como lo propone el Ejecutivo Federal) a fin de evitar dos posibles riesgos: inhibición del relevo generacional y la interferencia de cacicazgos.

**POR LAS MISMAS RAZONES TAMBIÉN ES NECESARIA** la reelección consecutiva de funcionarios municipales y jefes delegacionales. No obstante, este tema merece un tratamiento especial, ya que –a diferencia de los legisladores– ellos gobernan directamente al pueblo y tienen mayores instrumentos para vulnerar la equidad en las contiendas electorales (servicios públicos que condicionen el voto, por ejemplo). Asimismo, la gran disparidad demográfica entre unos municipios y otros, hace difícil medirlos con un mismo rasero.

**EN LO QUE TOCA AL PERÍODO DE GESTIÓN EN LOS AYUNTAMIENTOS** y delegaciones, consideramos que el de tres años que tiene la mayoría de ellos es breve para el desarrollo de un plan estructurado de gobierno. Por estos motivos creemos idóneo ampliar a cuatro años la gestión de todos los ayuntamientos, con una sola reelección, de modo que sus integrantes puedan ocupar su cargo por un máximo de ocho años.

**ESTAMOS CONVENCIDOS QUE LA REELECCIÓN INMEDIATA** en esos cargos contribuirá a la consolidación democrática de México y estimulará la planeación –concepto tan deseable como ausente en los tres órdenes de gobierno. Sus bondades no son una quimera ni una construcción teórica. Están probadas en democracias de todo el mundo. Como en tantos países, será un cambio que favorecerá a los políticos al profesionalizar y ennobecer su oficio, y que beneficiará al ciudadano, quien tendrá mejores representantes y gobernantes.

**ES UN SIGNO FRANCAMENTE ALENTADOR** que se esté tratando el tema en el Congreso de manera tan activa. Luego de varios intentos fallidos para lograr la reelección consecutiva de legisladores y alcaldes, apostamos por que ésta será la vencida. ▶



# LA REDUCCIÓN DEL CONGRESO

► DIEGO VALADÉS

Me corresponde realizar algunas consideraciones en torno a la propuesta de reducir el tamaño del Congreso, presentada por el presidente de la república, y lo haré desde el contexto de equilibrio que debe existir entre los órganos del poder.<sup>1</sup> Para examinarla de manera adecuada deben valorarse dos cuestiones que todavía no han sido analizadas en su adecuada dimensión: los costos de transacción, referidos a la concertación de acuerdos, y los costos de representación, referidos al número y a la calidad de quienes resulten elegidos. Las restricciones para la representación van en detrimento del número de corrientes políticas que participan en la toma de decisiones.

1 La iniciativa de reformas constitucionales propone reducir la Cámara de Diputados de 500 a 400, y la de Senadores de 128 a 96. Los textos relativos dicen así: Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 240 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 160 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

La elección deberá celebrarse el primer domingo de julio del año que corresponda. En los años en que concurre con la elección de presidente de la república, la elección deberá celebrarse el segundo domingo de agosto.

Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por noventa y seis senadores. Cada entidad federativa estará representada por tres senadores que serán elegidos de conformidad con las siguientes bases y lo que disponga la ley.

► Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.



Así como en 1933 se suprimió la reelección de legisladores para evitar la implosión del partido dominante en gestación, ahora se buscan los instrumentos de sujeción congresual a través de la mecánica electoral y propagandística

**R**epresenta una constante que la máxima posibilidad de alcanzar acuerdos en una organización o en una comunidad se logra cuando la decisión la toma uno, y la mínima cuando la toman todos; en cambio la máxima participación se consigue cuando intervienen todos, y la mínima cuando lo hace uno. Se trata, por consiguiente, de vectores que se combinan de manera inversa.

**SI LO QUE SE PRIVILEGIA ES EL ACUERDO,** una reforma es a favor de los gobernantes; si lo que se privilegia es la representación, una reforma es a favor de los gobernados. Puede aducirse, empero, que los acuerdos también contribuyen al bienestar de los gobernados, pero esto es cierto sólo cuando los gobernantes son responsables de sus decisiones ante los órganos de representación y cuando la representación es democrática. Por otra parte, no debemos olvidar que la función de los órganos representativos no es *sólo* alcanzar acuerdos; la función más relevante de los sistemas representativos contemporáneos es ejercer controles políticos, y el poder está mejor controlado cuando el órgano facultado para ese menester es lo más plural posible.

**TAMBIÉN DEBE CONSIDERARSE** que en ningún congreso o parlamento las decisiones se discuten en sesiones plenarias. Cada grupo parlamentario debate internamente sus opciones y asume luego posiciones colectivas. La negociación posterior se produce en comités integrados por los representantes de esos grupos. En consecuencia, la afirmación presidencial de que el menor número de legisladores facilita los acuerdos sólo será convincente para quienes desconozcan los procedimientos parlamentarios.

**LA PROPUESTA PRESIDENCIAL TIENE IMPLICACIONES** adicionales que se comprenden en su adecuada dimensión si se analizan conjuntamente con otras dos propuestas presidenciales: la segunda vuelta y el umbral de votación para los partidos. En efecto, una forma adicional de reforzar el predominio del presidente consiste en asociar la segunda vuelta de la elección presidencial con la configuración del





Congreso.<sup>2</sup> Se pretende con ello que los umbrales de control político sean análogos a los que estuvieron presentes en el periodo de la hegemonía de partido. Así como en 1933 se suprimió la reelección de legisladores para evitar la implosión del partido dominante en gestación, ahora se buscan los instrumentos de sujeción congresual a través de la mecánica electoral y propagandística.

**CON EL MECANISMO PROUESTO SE PROPICIARÍA** que los dos candidatos presidenciales que disputaran la segunda vuelta contribuyeran en forma decisiva a la integración del Congreso, con lo cual se construiría un predominio bipartidista en el sistema representativo. Se argumenta que con la reelección los legisladores se someterían al escrutinio de los electores, pero se omite que si bien hay electores que dividen su voto, los estudios de sociología electoral demuestran que los candidatos presidenciales tienen una poderosa influencia sobre la ciudadanía, sobre todo cuando consiguen que las opciones se polaricen entre dos contrincantes.

**DE SUceder ASÍ, LAS IMÁGENES Y LOS TEMAS SOBRESALIENTES** en una campaña sexenal estarían representados por las dos figuras que contendieran por la titularidad del poder más concentrado: la presidencia. Esta lucha difuminaría la presunta evaluación del comportamiento de los diputados y de los senadores que aspiraran a la reelección.

**LA PRIMERA VUELTA PRESIDENCIAL ATOMIZARÍA EL VOTO** en múltiples partidos, y la segunda lo concentraría sólo en dos. El sistema representativo quedaría demeritado, y se correría el riesgo de trasladar las tensiones políticas de la asamblea a la calle. Lejos de fortalecer la vida institucional, se le añadirían obstáculos.

2 La coincidencia entre las elecciones presidenciales y las congresuales aparece en los artículos 52 (transcrito en la nota anterior) y el 56 de la propuesta. En lo que respecta a la segunda vuelta de la elección presidencial la iniciativa incluye la siguiente adición constitucional:

Artículo 81.- ...

Será electo presidente por mayoría absoluta el candidato que obtenga, la mitad más uno del total de los sufragios emitidos.

Si ningún candidato obtiene más de la mitad de los votos, se realizará una segunda votación en la que únicamente participarán los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos respecto del total de los sufragios emitidos. En este caso, será electo presidente el que obtenga la mitad más uno de los sufragios válidamente emitidos.

La primera votación se celebrará el primer domingo de julio del año que corresponda. La segunda votación, en su caso, se realizará el segundo domingo de agosto, debiendo estar resueltas todas las impugnaciones que se hubiesen presentado respecto de la primera votación para elegir al presidente de la república.

¿Cómo se escogió la cifra mágica propuesta? ¿Por qué se estimó que es mejor reducir en 100 el número de diputados y no en 75 o en 150?

Es evidente que en lugar de promover equilibrios constructivos entre los órganos del poder, se busca debilitar al sistema representativo.

**EN ESTA MISMA LÓGICA, EXISTE UNA INTERACCIÓN** directa entre la reducción del Congreso y la disminución de los partidos que el presidente promueve. Con este proceder, se robustecerían los liderazgos hegemónicos en los partidos que interviniieran en la segunda vuelta para la elección presidencial y se rezagaría los partidos ausentes de ese proceso. Si a esto se suma la elevación del porcentaje requerido para conservar el registro de los partidos, se tendría un estrechamiento de las opciones para los electores. Aquí habría que hacer consideraciones de sociología más que de política y de derecho, porque además de comprimir la participación política de las corrientes existentes en cada partido, los militantes y los simpatizantes de los partidos que desaparecieran tampoco encontrarían cabida fácil en las organizaciones que subsistieran, y tendrían muy pocos estímulos para fundar otras nuevas.

**CON LO ANTERIOR EN PERSPECTIVA, CABE CUESTIONARSE** ¿Cómo se escogió la cifra mágica propuesta? ¿Por qué se estimó que es mejor reducir en 100 el número de diputados y no en 75 o en 150? ¿Se hizo algún estudio, que se mantiene en secreto, o no se hizo estudio alguno? Ambas cosas serían desconcertantes. No es sensato que cuestiones como ésta sean objeto de propuestas a la ligera. Suponer que nadie advertiría las trampas que encierra, y exponer al país a una regresión autoritaria, no abona a favor de la iniciativa presidencial.

**LA REFORMA, EN ESTE SENTIDO, PROMUEVE** la concentración del poder y su ejercicio irresponsable. Es un diseño para reforzar el autoritarismo en México y para adicionar obstáculos al equilibrio y a la cooperación entre los órganos del poder.

**ES ASÍ PORQUE PARA ENTENDER EL SENTIDO Y EL ALCANCE** de una reforma constitucional hay que contestar al menos las siguientes preguntas: En cuanto a los gobernados: ¿Ampliarán sus derechos? ¿Habrá más garantías para sus derechos? ¿Mejorarán su bienestar? En cuanto a los gobernantes: ¿Tendrán más facultades? ¿Aumentará su ámbito de discrecionalidad? ¿Tendrán más responsabilidades?

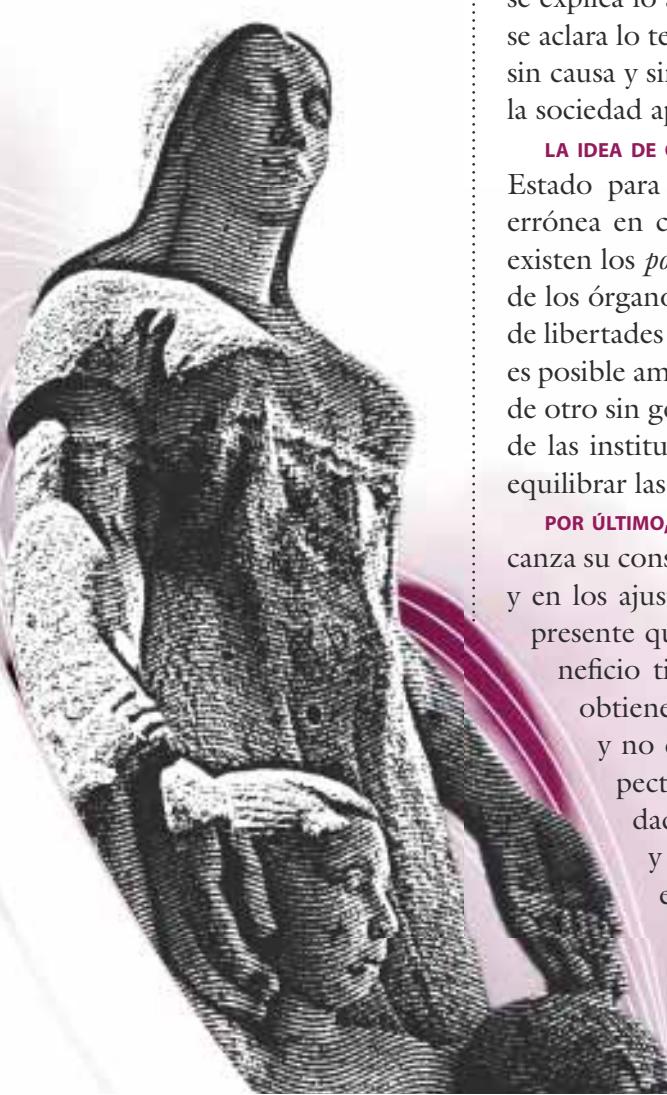
**EN EL CASO DE LAS PROPUESTAS HECHAS** por el presidente es posible responder así:

**POR LO QUE ATAÑE A LOS GOBERNADOS:** la reelección de los legisladores ampliaría facultades de los electores, en materia de control sobre los elegidos, si no estuviera asociada a las restricciones del sistema representativo y a la segunda vuelta en la elección presidencial.

**EN LO QUE RESPECTA A LOS GOBERNANTES:** la reducción del Congreso y los obstáculos para los partidos con menor votación representarían una limitación para el sistema representativo y auspiciarían una mayor concentración del poder.

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





**Una reforma sin causa y sin consecuencias previsibles no permite que la sociedad aprecie sus méritos ni advierta su eficacia**

**COMO SE PUEDE APRECIAR,** la iniciativa de reformas constitucionales en apariencia favorece a los gobernados pero oculta muchos mecanismos propiciatorios de un autoritarismo reforzado.

**UNA REFORMA DEL ESTADO,** sea cual fuere su contenido, no es una panacea y una reforma mal diseñada podría resultar contraproducente por no satisfacer las expectativas sociales razonables, y potenciaría las actitudes escépticas en el sentido de que los mexicanos carecemos de aptitud para la democracia.

**LA INICIATIVA PRESIDENCIAL** no puede descalificarse como “mala”, “insatisfactoria” o “ingenua”. Por el contrario, está bien construida para los propósitos encubiertos que persigue: ensalzar el poder presidencial, disminuir el poder del congreso, reforzar la irresponsabilidad política de los gobernantes, erosionar el pluralismo político, compromir las opciones de representación política, facilitar acuerdos cupulares como los que han probado su eficacia en 18 estados para derrogar la secularidad del Estado.

**TODO PROYECTO SERIO DE REFORMAS** tiene que precisar al menos tres cuestiones: lo que funciona mal y se quiere corregir; por qué se considera que algo no es satisfactorio y por qué se estima que mejorará con la modificación propuesta; y qué resultados específicos se esperan de la reforma en plazos diferentes. Si no se especifica lo primero, se denota desconocimiento u ocultamiento; si no se explica lo segundo, se muestra improvisación, y si no se aclara lo tercero se genera desconcierto. Una reforma sin causa y sin consecuencias previsibles no permite que la sociedad aprecie sus méritos ni advierta su eficacia.

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

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

# AUMENTO DEL UMBRAL DE VOTACIÓN NACIONAL. DEL 2 AL 4

► JOSÉ WOLDENBERG

Nuestro diseño electoral tiene una gran virtud: la permanencia de los partidos depende del apoyo ciudadano. Me explico. Si una corriente política e ideológica no se identifica con ninguno de los partidos existentes tiene la posibilidad de forjar su propia opción organizativa. La ley establece los requisitos: presentar una declaración de principios, unos estatutos y un programa de acción, y probar que tiene 0.26 por ciento de afiliados en relación al padrón, los cuales tienen que comparecer en por lo menos 20 asambleas estatales o 200 distritales (las primeras con un mínimo de 3 mil afiliados y las segundas con 300). Es decir, existe una puerta de entrada para nuevas opciones. Esa puerta se abría cada tres años pero la reforma del 2007 estableció que ahora se abrirá cada seis. Fue un error. Ya que para cada nueva elección federal debe existir la posibilidad de registrar nuevos partidos.



**E**l refrendo del registro depende de que el partido logre un mínimo de votación de 2 por ciento en cada elección federal, sin el cual pierde su reconocimiento legal y con ello sus derechos y prerrogativas. Además, hoy existe un mecanismo de liquidación de los bienes de esos partidos para que lo que se construyó con recursos públicos no acabe en manos privadas. Durante un largo periodo, ese mecanismo de refrendo fue trastocado por la fórmula de integración de las coaliciones. Dado que la ley establecía que los partidos coaligados debían aparecer en la boleta con sus emblemas reunidos o que tenían que generar un nuevo emblema, nadie podía saber cuántos votos aportaba a la coalición cada uno de los partidos. Ello obligaba a que los mismos realizaran un convenio donde *a priori* se establecía el reparto porcentual de los votos obtenidos por la coalición, lo cual suponía garantizar a los partidos pequeños por lo menos el dos por ciento de los sufragios. Sin embargo, eso se corrigió en la reforma de 2007. Y hoy, la ley admite las coaliciones, pero cada uno de los coaligados aparece por separado en la boleta, lo que permite saber si tiene el mínimo de apoyo ciudadano que establece la ley.

**DE TAL SUERTE QUE EXISTE UNA PUERTA** de salida eficiente que se activa cuando un partido no alcanza un mínimo de respaldo ciudadano. Si pensamos en una elección en la que votan 40 millones de personas, un partido requiere por lo menos 800 mil votos para mantenerse en el circuito institucional. Y el mecanismo ha funcionado. Por esa vía perdieron su registro organizaciones tan diferentes como el PPS, PARM, PFCRN, PDM, PSN, PSD, y PCD.

**PERO TAMBIÉN, CON ESA FÓRMULA** se logró que ninguna corriente política medianamente significativa quedara fuera del espacio institucional. Y cuando escribo significativa no aludo a su ideario, a sus prácticas o a su política, sino al respaldo ciudadano. Se trató de un ciclo inaugurado en 1977 que paulatinamente permitió la inclusión de muy diversos partidos, y que fue capaz de lograr que en la boleta apareciera un espectro de fuerzas auténticamente plural, que intentaba representar a una sociedad compleja, diversificada, masiva y contradictoria. Y eso no es poca cosa.



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

**HOY, RETOMANDO EL MALESTAR QUE SE EXPANDE** en relación a la política y los partidos, el presidente propone incrementar de 2 al 4 por ciento de los votos el requisito para refrendar el registro. Se explota una pulsión primitiva y contradictoria, con la finalidad de que en la boleta aparezcan menos opciones. Primitiva porque apoyándose en el desafecto que hay con la política y con las prácticas de los partidos, se cancelará la posibilidad de que opciones implantadas puedan seguir trabajando en el espacio institucional. Y contradictoria, porque no deja de llamar la atención que aquellos que se sienten más distantes de los partidos sean precisamente los que aplaudan la cancelación de la emergencia de eventuales nuevas opciones.

**SE QUIERE RESOLVER CON UNA FÓRMULA** inconveniente un malestar difuso. La ley debe mantener un mínimo razonable para que una opción política se mantenga viva en el mundo institucional y para que ninguna se sienta excluida. Pero la ley no puede garantizar la calidad de esa participación. La ley poco puede hacer por los atributos de la política, pero sí puede garantizar que en los cuerpos representativos aparezca la diversidad de opciones con apoyo social. Y esto es lo que se estaría erosionando de prosperar la iniciativa.

**PERO ADEMÁS, DE AVANZAR** el nuevo diseño, no resolverá lo fundamental. Dado que lo más probable es que de todas formas refrenden su registro 4 o 5 partidos –con tres fundamentales, fuertemente implantados–, la creación de mayorías congresuales seguirá siendo más producto de las negociaciones que de los resultados electorales, porque difícilmente algún partido logrará –en el futuro inmediato– más de 50 por ciento más uno de los votos o los escaños.

**EN SUMA, NI POR RAZONES POLÍTICAS** ni por cálculos pragmáticos conviene elevar el porcentaje de votos para que un partido mantenga su registro.

**NO RESULTA CONVENIENTE CERCENAR** a la pluralidad política que hoy vive y convive en el Legislativo. ▶

# LA PROPUESTA PRESIDENCIAL SOBRE INICIATIVAS CIUDADANAS: ENTRE EL ESCEPTICISMO Y LA ESPERANZA

▶ OSWALDO CHACÓN ROJAS

El tema de la iniciativa ciudadana en la propuesta de reforma constitucional del presidente, busca otorgar a los ciudadanos el derecho de organizarse para enviar al Poder Legislativo propuestas representativas de las demandas de la sociedad sobre cualquier tema, proporcionando una alternativa para promover leyes y reformas que respondan a las necesidades sociales. Su incorporación pudiera constituir un paliativo para justificar restricciones impuestas a los partidos y el privilegio de las iniciativas preferentes del presidente.

**D**e forma doctrinal se ha considerado que este instrumento de participación ciudadana adquiere mayor importancia en un escenario de ciudadanías minoritarias, de grupos definidos, en el que la participación adquiere el rango de meta primordial. El Estado constitucional de Derecho (en la idea de autores como Zagrebelsky) se configura precisamente a partir de las minorías y su participación en las decisiones públicas, entre las que, por supuesto, se encuentran el fenómeno de la creación, modificación y derogación de normas jurídicas. En este sentido, la propuesta presidencial parece ser conveniente y oportuna para una sociedad tan plural y multicultural como la mexicana.

**ESTA ACCIÓN POPULAR DE LEY** (como también es conocida), es una forma de “democracia directa” muy utilizada en Europa en países como Suiza, Italia, España, Austria, Hungría y Liechtenstein. En América y el Caribe también

▶ Profesor e investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chiapas. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Presidente de la Comisión de Fiscalización Electoral del Estado de Chiapas.

En muchos lugares las iniciativas son inútiles, principalmente donde la cultura política es básicamente parroquial

se encuentra reconocida en más de la mitad de las cartas fundamentales (Argentina, Colombia, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, entre otros países). No obstante, son Argentina, Uruguay y Colombia los países que más uso hacen de este instrumento. En México, las constituciones de los estados de Baja California, Baja California Sur, Colima, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz, ya contemplan esta figura, pues los congresos locales no tienen ninguna limitación al respecto. De hecho, el primer antecedente lo encontramos en el estado de San Luis Potosí, en 1943.

**EN LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS** de la iniciativa se argumenta que su reconocimiento constitucional representa una evidente ampliación de los derechos políticos de los ciudadanos al tener la facultad de proponer iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión. Pero, ¿es esto cierto? La realidad es que se trata de una institución que conlleva una serie de aristas y que, además, así como viene presentada en la iniciativa del ejecutivo, genera mucha desconfianza. De tal suerte que hablar de las expectativas de esta propuesta es movernos en hilo muy delgado entre el escepticismo y la esperanza.

**LA DECEPCIÓN PUDIERA DERIVARSE** de la experiencia negativa en otras democracias donde su implementación ha sido una falacia que, lejos de contribuir al empoderamiento ciudadano, ha sido una mera montaña de humo para justificar medidas arbitrarias y gobiernos autoritarios.

**ALGUNOS AUTORES ARGUMENTAN QUE** el hecho de no utilizar el conocimiento y experiencia de que disponen los abogados del gobierno, que están familiarizados con el procedimiento para la elaboración de leyes, provoca que las medidas aprobadas resulten poco efectivas o tengan que ser reformuladas debido a que las personas que intervinieron en su enunciación no cuentan con la experiencia necesaria para ello.

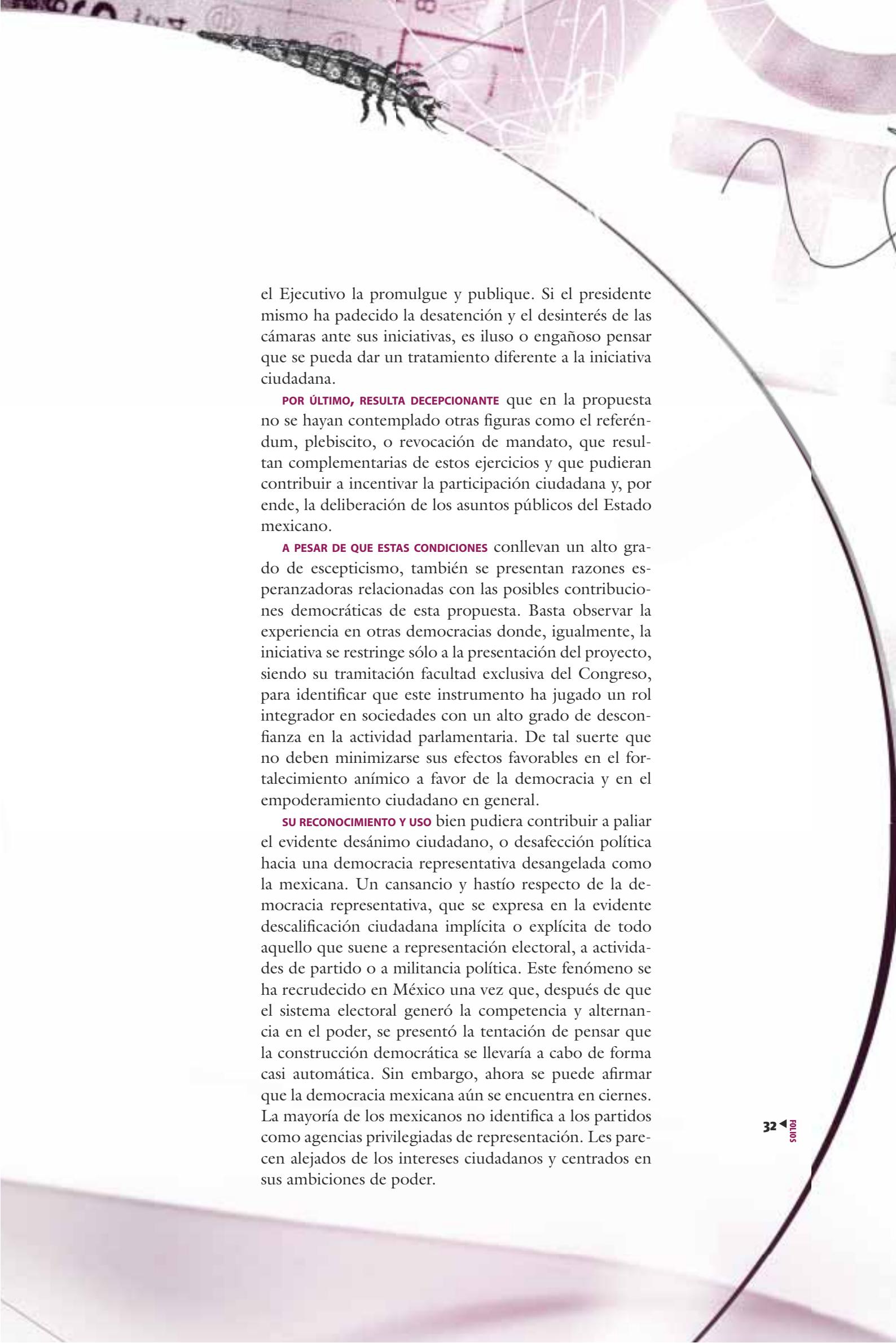


**DE LA MISMA FORMA, SE LE CUESTIONA** porque puede propiciar la “tiranía de la mayoría”. Este término hace referencia al hecho de que el poder electoral de los grupos mayoritarios de la sociedad se puede utilizar para restringir o anular los derechos de los grupos minoritarios. Los críticos argumentan que sin la influencia moderadora de la legislatura se podrían aprobar leyes capaces de afectar los derechos de los grupos minoritarios de la sociedad.

**EN MUCHOS LUGARES LAS INICIATIVAS SON INÚTILES**, principalmente donde la cultura política es básicamente parroquial. Resulta lógico que este instrumento sólo pueda funcionar en democracias que cuentan con una masa ciudadana participativa, políticamente educada, cívicamente responsable y, sobre todo, correctamente informada; donde los medios de comunicación masiva gozan de amplia libertad y su gestión es controlada por órganos ciudadanos que excluyen la injerencia estatal. Condiciones que parecen no existir, al menos cabalmente, en México.

**AÚN Y CUANDO DESCONOCEMOS LOS DETALLES TÉCNICOS**, básicamente los requisitos para promoverlas, se observa que en la mayoría de las democracias son tan complicados que las convierte en instrumentos difíciles de utilizar. En ocasiones se vetan temas de la agenda de estas iniciativas, como es el caso de materias presupuestarias, política exterior, de defensa y leyes orgánicas, entre otras. O se dejan fuera reformas constitucionales, como en el caso de la legislación chiapaneca donde la iniciativa está restringida sólo para proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes o decretos de carácter general.

**PERO QUIZÁ EL ASPECTO QUE MÁS LLAMA AL DESÁNIMO** es que en la versión contemplada en la propuesta presidencial, el que los ciudadanos cuenten con la capacidad de presentar proyectos de ley es irrelevante. Contar con ella no garantiza en lo absoluto que el tema de que trate será abordado en la Cámara en que se presente, y mucho menos que será aprobado y se convierta en norma vigente cuando



el Ejecutivo la promulgue y publique. Si el presidente mismo ha padecido la desatención y el desinterés de las cámaras ante sus iniciativas, es iluso o engañoso pensar que se pueda dar un tratamiento diferente a la iniciativa ciudadana.

**POR ÚLTIMO, RESULTA DECEPCIONANTE** que en la propuesta no se hayan contemplado otras figuras como el referéndum, plebiscito, o revocación de mandato, que resultan complementarias de estos ejercicios y que pudieran contribuir a incentivar la participación ciudadana y, por ende, la deliberación de los asuntos públicos del Estado mexicano.

**A PESAR DE QUE ESTAS CONDICIONES** conllevan un alto grado de escepticismo, también se presentan razones esperanzadoras relacionadas con las posibles contribuciones democráticas de esta propuesta. Basta observar la experiencia en otras democracias donde, igualmente, la iniciativa se restringe sólo a la presentación del proyecto, siendo su tramitación facultad exclusiva del Congreso, para identificar que este instrumento ha jugado un rol integrador en sociedades con un alto grado de desconfianza en la actividad parlamentaria. De tal suerte que no deben minimizarse sus efectos favorables en el fortalecimiento anímico a favor de la democracia y en el empoderamiento ciudadano en general.

**SU RECONOCIMIENTO Y USO** bien pudiera contribuir a paliar el evidente desánimo ciudadano, o desafección política hacia una democracia representativa desangelada como la mexicana. Un cansancio y hastío respecto de la democracia representativa, que se expresa en la evidente descalificación ciudadana implícita o explícita de todo aquello que suene a representación electoral, a actividades de partido o a militancia política. Este fenómeno se ha recrudecido en México una vez que, después de que el sistema electoral generó la competencia y alternancia en el poder, se presentó la tentación de pensar que la construcción democrática se llevaría a cabo de forma casi automática. Sin embargo, ahora se puede afirmar que la democracia mexicana aún se encuentra en ciernes. La mayoría de los mexicanos no identifica a los partidos como agencias privilegiadas de representación. Les parecen alejados de los intereses ciudadanos y centrados en sus ambiciones de poder.



**DE MANTENERSE ESTA TENDENCIA,** la democracia seguirá perdiendo legitimidad y las instituciones debilitándose, colonizándose aún más por los partidos –que ven a los ciudadanos como clientes– y por los políticos corruptos. Esto no es asunto menor, la relación entre confianza y democracia ha sido extensamente señalada por una larga tradición, cuyos orígenes se remontan a los trabajos de Alexis de Tocqueville, Montesquieu, Hume y Madison. Incluso recientemente, el tema de la confianza ha sido retomado en una serie de trabajos que han intentado demostrar que sin confianza no es posible la democracia (Boix y Posner, 1998; Paxton, 2002; Putnam, 1993 y 2000; Warren, 2001), ni la gobernabilidad misma (Arbós y Giner, 1993). Así, una perspectiva muy difundida ha señalado que distintas formas de confianza –que van desde la interpersonal, la confianza en el gobierno o la confianza en las instituciones, hasta la existencia de redes de participación ciudadana y formas de asociacionismo– conforman los micro-fundamentos de las democracias saludables. Su tesis es que, para que una democracia funcione bien, debe observarse confianza de los ciudadanos entre sí y de éstos hacia el gobierno. Este enfoque postula que una intensa vida cívica constituye el cimiento de una buena democracia.

**DESDE ESTA PERSPECTIVA,** aún y cuando la propuesta presidencial genera un tufillo de desconfianza al no garantizar la discusión ni, mucho menos, la aprobación de las iniciativas ciudadanas, se presenta como una posibilidad de participación política más directa de los ciudadanos que pudiera motivarlos. Desde el punto que se vea, dicho aliento resulta necesario ante la creciente crisis de la democracia representativa en México.

**ADEMÁS, EL QUE LOS CIUDADANOS CUENTEN** con este instrumento y hagan uso de él, puede contribuir a alinear los intereses de la agenda legislativa del Congreso con las preocupaciones reales de la ciudadanía, aunque sea mínimamente. Así, la ciudadanía podrá emitir mensajes claros a los partidos políticos para que incluyan en sus plataformas electorales y sus agendas programáticas preocupaciones sociales claramente respaldadas. En este sentido, la simple existencia de este instrumento actuaría como un contrapeso o medida de presión a las funciones de la legislatura. ▲

# CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

► FRANCISCO JOSÉ PAOLI BOLIO

Las candidaturas independientes o ciudadanas han sido propuestas por dos de las tres iniciativas de reforma política,

recientemente presentadas al Congreso: la del presidente Calderón y la del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

La posición de la iniciativa que presentaron los senadores del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en voz de su coordinador, Manlio Fabio Beltrones, es que esas candidaturas

ya son posibles conforme al texto constitucional y que sólo debe ser prevista en la ley reglamentaria, lo cual será legislado

próximamente. Los diputados del PRI han anunciado que presentarán su propia iniciativa que se sumará a la de los senadores de ese partido.

**E**sto permite augurar que la de las candidaturas ciudadanas será una de las reformas aprobadas por el poder reformador de la Constitución, previsto en su artículo 135. Cada una de las propuestas tiene matices distintos. La del presidente Calderón propone que con 1 por ciento de firmas de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, de la demarcación (nacional, estatal, de circunscripción, de distrito o de municipio) en la que se pretende inscribir a un candidato. El PRD agrega que se le pida al candidato una fianza, con la que responda por el uso de los recursos públicos que se le asignen, de acuerdo con lo previsto en la ley.

**LO QUE ESTA REFORMA BUSCA ES** que los proponentes puedan lograr que el sistema representativo tenga mayor aceptación, evitando que continúe cayendo en el desprestigio. Muchos ciudadanos no se sienten representados, particularmente en los poderes legislativos nacional y de las entidades, por los legisladores emanados de los partidos. Por otra parte, los partidos tienen en la práctica el monopolio de las candidaturas, por más

► Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

The same voice  
which is here in us  
lets her in  
gives her  
face

que la Constitución otorgue el derecho a los ciudadanos de elegir y ser elegidos para puestos de elección popular. Esta práctica monopólica, como otras, hay que eliminarla.

**CON ESTA REFORMA SE PUEDE ABRIR UN CAMINO** para enriquecer nuestro sistema representativo y dar cauce a inquietudes significativas de los ciudadanos, que no se sienten identificados con los partidos políticos registrados, ni están en condiciones de formar otros.

**HAY QUE CONSIDERAR EL SEVERO DESPRESTIGIO** de los partidos políticos y en especial de sus burocracias. Las candidaturas ciudadanas sin partido, pueden crear estímulos para que las organizaciones partidarias corrijan sus defectos y se democratizan. La democratización de los partidos es un tema central de la reforma política.

**LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES** pueden también contribuir a mejorar la competencia y la deliberación pública. Debe disponerse en la ley secundaria también, que ellos y los candidatos participen en los debates públicos obligatoriamente. Los debates no tienen que hacerse solamente en los medios electrónicos tradicionales (radio y televisión). Hay ahora a través de los medios electrónicos muchas formas para deliberar y debatir, como *Twitter* o *Facebook*, que están abiertas a la ciudadanía y son más accesibles a los ciudadanos comunes.

**CON ESTA REFORMA SE ESTABLECERÍA** un procedimiento para que los ciudadanos sin partido puedan hacer efectivo su derecho a ser electos, como lo prescribe el artículo 35 de la Constitución. Se ha dicho que la reforma constitucional es innecesaria, porque la Suprema Corte de Justicia ya emitió una resolución que señala que si la ley establece la figura de candidaturas independientes, éstas deben ser inscritas por las autoridades respectivas para que los ciudadanos puedan competir. Es decir, que si las constituciones locales o leyes electorales de los estados (como ya ocurre en algunos), o el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) a nivel federal, establecen las candidaturas independientes, estas procederán sin necesidad de reforma constitucional. No se debe dejar a la voluntad de un legislador (secundario) abrir o no la posibilidad de que un derecho político fundamental se ejerza o no se ejerza, porque

No se debe dejar a la voluntad de un legislador abrir o no la posibilidad de que un derecho político fundamental se ejerza o no se ejerza, porque este es un derecho de los ciudadanos y no de los legisladores



este es un derecho de los ciudadanos y no de los legisladores. Es conveniente entonces que desde la Constitución misma se estipule una vía eficaz para el ejercicio de ese derecho, aunque los detalles del procedimiento para inscribir la candidatura independiente puedan dejarse a la ley. Lo que es indispensable de incorporar en la Constitución, es la garantía de que los candidatos independientes, tendrán las mismas prerrogativas que se dan a los candidatos de los partidos, así como que se les exija el cumplimiento de obligaciones (como la fianza que propone el PRD) de que se comportarán de acuerdo con lo previsto en el marco normativo. Estas disposiciones, para ser eficaces, deben, a mi juicio, plantear responsabilidades a los candidatos independientes que no cumplan con las disposiciones legales. En este último punto hay que incluir a los que reciban financiamiento indebido, o que sobrepasen los límites del previsto en la ley.

**ES IMPORTANTE VINCULAR EL DESARROLLO** de la sociedad civil organizada, con la necesidad de mejorar el sistema representativo y lograr lo que Bobbio llamó *ampliación de la democracia*. En efecto, se puede lograr a través de las candidaturas independientes o ciudadanas, que surgen del seno de la sociedad y que frecuentemente están vinculadas a una o varias organizaciones sociales. Estas se pueden aliar a los partidos, como ha venido ocurriendo. El defecto que tienen esas candidaturas cuando son incorporadas a los partidos, es que quedan avasalladas por las burocracias partidarias o por los grupos parlamentarios y no pueden expresar adecuadamente los intereses que representan, o las reflexiones y valoraciones que quieren hacer. En los congresos federal y local, las participaciones en tribuna, la propuesta de puntos de acuerdo, son reguladas por los grupos parlamentarios dominados por los partidos en las juntas de coordinación política. Las candidaturas independientes también pueden influir en la modificación de procedimientos parlamentarios para hacerlos más incluyentes de la pluralidad. Si se aceptan, naturalmente se estaría promoviendo una reforma a las disposiciones parlamentarias para que los legisladores sin partido –como los llama la ley– se expresen y hagan oír sus razones.





**CON EL PLANTEAMIENTO DE LAS CANDIDATURAS** independientes, un buen número de organizaciones sociales, podrían quedar representadas en las asambleas legislativas, sin tener que alojarse en un partido. Los órganos de representación recogerían una pluralidad en forma más adecuada, reproduciendo en su seno la diversidad social. De esa manera el sistema representativo mejoraría y muchos más ciudadanos se sentirían representados.

**EL QUE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES** respalden candidaturas independientes resuelve algunas objeciones que se han hecho a éstas, porque ese respaldo también puede y debe implicar una responsabilidad de ellas. Hay quien afirma que esas candidaturas son embriones o proyectos de partidos políticos. Yo creo que eso puede ser cierto parcialmente, pero estoy seguro que muchas de ellas, no quieren convertirse en partidos políticos, aunque sí quieran participar en la integración del sistema representativo. En los casos en que se formen partidos a partir de candidaturas independientes, bienvenidos a mi juicio serán esos partidos, porque mejorarán también el sistema representativo y contribuirán a la toma más responsable de las decisiones públicas.

**POR ÚLTIMO, QUIERO DESTACAR** que se ha desarrollado de manera amplia el sistema de comunicación a través de redes electrónicas, que impulsan proyectos políticos y también reivindican o defienden derechos humanos con cierta eficacia. En las últimas elecciones mexicanas tuvimos un movimiento contestatario del sistema representativo, a través de la promoción del voto nulo, que alcanzó casi dos millones de votos nulos. Un impulso notable a ese movimiento electoral fue promovido por internet. La Red abre posibilidades inéditas a la participación democrática y al perfeccionamiento del sistema representativo. En la campaña política de Barak Obama, hoy presidente de los Estados Unidos de América, las acciones y participación ciudadana, sobre todo de los jóvenes, tuvo un gran impacto en el resultado electoral. ▶

# SEGUNDA VUELTA ELECTORAL PARA LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL

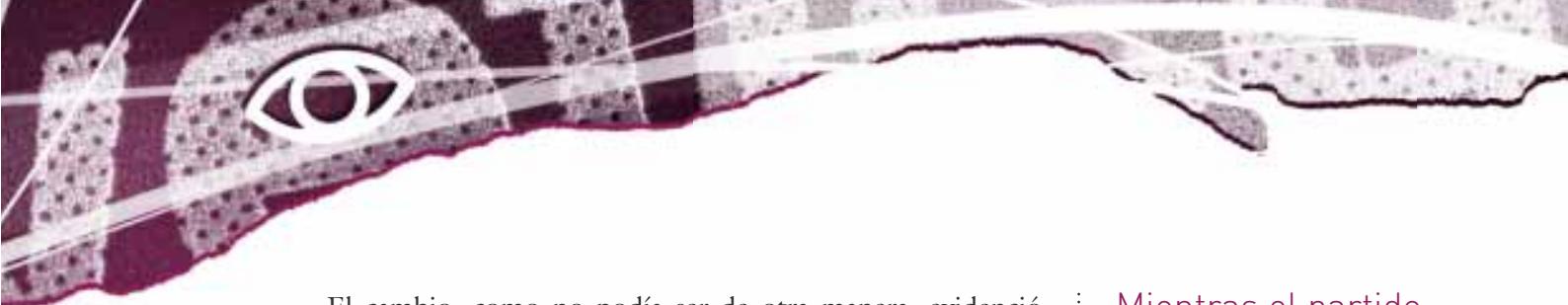
► CÉSAR ASTUDILLO

Desde la primera aproximación a la iniciativa presidencial salta a la luz que su premisa esencial descansa en el fortalecimiento del poder presidencial, y que para ello se proponen distintas fórmulas encaminadas al reforzamiento de sus capacidades de decisión política. Si ésta es, a nuestro juicio, la intención real de la propuesta, lo primero que tendríamos que hacer sería ponderar hasta qué grado la propuesta de incluir mecanismos de participación ciudadana obedece a la expectativa de contar con instrumentos que funcionen realmente como puente de interlocución entre el gobierno y la sociedad, o si, por el contrario, constituyen un escaparate que cumple con la finalidad de hacer mediáticamente vendible un producto que no encuentra su razón de ser en el empoderamiento ciudadano, sino en el enaltecimiento de la institución presidencial.

**L**a segunda vuelta para la elección del presidente representa una de las piedras angulares de toda la iniciativa. Para desvelar el empoderamiento presidencial que encierra es necesario adentrarse someramente a la entidad de la figura y, enseguida, ponerla en perspectiva con otras propuestas presidenciales.

**ES VERDAD, Y AHÍ ESTÁ LA HISTORIA** para constatarlo, que durante los últimos treinta años se ha privilegiado una política encaminada a la generación, el desarrollo y el fortalecimiento del pluralismo político, al grado que hoy el escenario público es extremadamente distinto al monocolor de hace una o dos décadas.

► Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.



El cambio, como no podía ser de otra manera, evidenció sus primeros influjos al dificultar, y en ocasiones paralizar, la toma de ciertas decisiones que, al margen de la pesada maquinaria representativa, se tomaban con el máximo grado de eficiencia al provenir de una sola persona. La representación, en este sentido, más que una instancia verdaderamente decisoria funcionaba –cuando el pluralismo no había florecido– en calidad de institución legitimadora de decisiones tomadas en otro lado.

**MIENTRAS EL PARTIDO HEGEMÓNICO GOBERNÓ**, los partidos políticos opositores conquistaron paulatinamente los beneficios de la pluralidad; lo que importaba realmente era aminorar el peso del presidente para que no tomara unilateralmente decisiones que correspondían a la órbita competencial del Congreso; la exigencia de fondo consistía en que dicha validación pasara efectivamente por el filtro de una nueva composición que reflejaba de mejor manera las diferencias existentes en una sociedad cada vez más heterogénea.

**DE MANERA PARADÓJICA, AHORA QUE LA OPOSICIÓN** históricamente más consistente se ha convertido en gobierno, se encuentra padeciendo algo por lo que antes luchó, y de lo que incluso se benefició. Por extraño que parezca, la propuesta presidencial intenta regresar a una etapa de la historia política de este país que parecía cerrada y reproponer una serie de mecanismos que van a contrapelo de lo construido en tres décadas, instalándose en la antípodas de la mecánica de nuestro cambio democrático, sin siquiera explorar fórmulas adicionales o contemplar alternativas distintas.

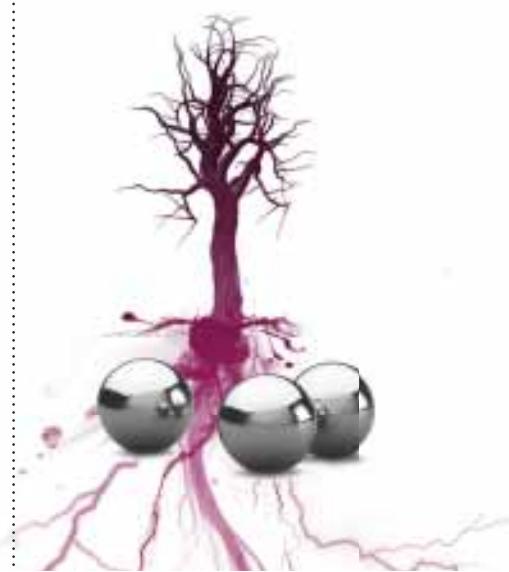
**LA PREMISA DE PARTIDA**, en consecuencia, es clara y evidente: sacrificar la pluralidad en aras de la gobernabilidad. Desde la perspectiva oficial, la única alternativa para salir del pasado institucional se halla en el fortalecimiento del Poder Ejecutivo.

**EN ÁNIMO DE FORTALECER LA LEGITIMIDAD** de la institución se propone que la elección de presidente de la república se realice mediante mayoría absoluta de votos, recurriendo a una segunda votación cuando ningún candidato obtenga la mayoría necesaria para ser electo en primera votación.

**PARA EFECTOS DE ESTE SOMERO PLANTEAMIENTO** no interesa explicar en qué consiste la figura en cuestión, sino únicamente poner en perspectiva crítica sus presupuestos y problematizar algunas de sus derivaciones.

1. **LA PROPUESTA AFIRMA QUE LA SEGUNDA VUELTA** demuestra su eficiencia cuando logra que en la segunda ronda el ciudadano decida entre dos aspirantes. Si bien es cierto el *ballotage* se justifica al posibilitar que los dos candidatos punteros en la primera ronda pasen a la segunda, lo cierto es que no es una fórmula fija que no admite excepciones. Atendiendo a la máxima de Nohlen, *el contexto hace la diferencia*. Para ver cuál es la mejor alternativa

Mientras el partido hegemónico gobernó, los partidos políticos opositores conquistaron paulatinamente los beneficios de la pluralidad; lo que importaba realmente era aminorar el peso del presidente





hay que tener presente, entre otros factores, el sistema de partidos existente; es así porque si algo ha hecho funcionar la figura, al menos en los sistemas con democracia consolidada, es que de manera general los partidos más grandes y consolidados se encuentran ubicados en distintos polos ideológicos, lo que propicia una competencia clara entre el voto de derecha y de izquierda, cuyos candidatos con frecuencia pasan el umbral requerido para presentarse en una nueva oportunidad, donde la agregación de los apoyos políticos para arribar a la mayoría se produce de manera casi natural, dependiendo de la ubicación ideológica de los partidos minoritarios (existen evidentemente excepciones como la de 2002 en Francia, donde la fragmentación de la izquierda hizo posible una segunda ronda entre dos candidatos conservadores como Chirac y Le Pen).

**EN UN CONTEXTO COMO EL MEXICANO**, en donde es notoria nuestra tendencia a consolidar un sistema tripartito, la fórmula no puede tener los mismos resultados. La propuesta parte de la lógica de que el PAN es el segundo partido más importante y da por sentado que tiene un asiento reservado permanentemente en la segunda vuelta. Pero esto no constituye, ni puede constituir una regla inveterada. Depende de cada elección y de cada contexto. Las preguntas obligadas al respecto son las siguientes: ante una eventual segunda vuelta entre el PRI y el PAN, ¿a quién apoyaría el PRD? Ideológicamente lo natural sería al PRI, pero en la realidad dichos partidos se encuentran ampliamente distanciados. ¿Al PAN?, probablemente, puesto que al día de hoy van en coalición en distintas entidades federativas, pero que es difícil que el acuerdo pueda proyectarse a nivel presidencial. Ante una segunda vuelta PAN-PRD, ¿a quién apoyaría el PRI? Al ser de izquierda parece que no existe duda, sin embargo, la experiencia histórica constata los acuerdos alcanzados mediante la fórmula PRI-PAN. Incluso, ante una eventual segunda vuelta PRI-PRD ¿cuál sería la posición del PAN? Parece que en este ámbito su capacidad de agregación no encuentra salida, sencillamente porque quienes se ubican en la segunda vuelta no tienen ninguna afinidad ideológica con él.

**AL FINAL DE CUENTAS**, de operar en nuestro país, la capacidad de agregación del tercer partido político tendría dificultades de orden ideológico; no obstante, al ser un partido con un porcentaje de votación que por sí mismo puede inclinar la balanza en el resultado final, sería una opción sumamente atractiva a la que los dos candidatos contendientes acudirían de inmediato. Lo anterior aumentaría la capacidad de chantaje de esa tercera fuerza e, incluso, del resto de partidos minoritarios si la diferencia porcentual en primera ronda fue muy pequeña, todo lo cual, por supuesto, elevaría aún más la influencia de los liderazgos partidistas que sin consultarlos con los electores pueden comprometer el caudal de votos del partido.

2. **SI EN LA LÓGICA DE LA FÓRMULA SE ENCUENTRA** el fortalecimiento de la legitimidad de quien resulta electo, ¿es verdad que el ganador estaría respaldado por una amplia mayoría de electores? Teóricamente sí, debido a que la fórmula exige la agregación de múltiples apoyos electorales hasta pasar el umbral de la mayoría absoluta. Pero es precisamente en esta mayoría donde se esconde la paradoja del mecanismo. La mayoría absoluta exige llegar a 50 por ciento más uno de los votos emitidos; jamás 50 por ciento de los votos posibles, lo cual sí incidiría en la legitimidad al propiciar que el vencedor tuviera el respaldo de la mitad de la lista nominal de electores.

**PERO EN EL CONTEXTO REAL**, donde el porcentaje de participación de las dos últimas elecciones presidenciales es de 61.26 por ciento, la segunda vuelta generaría que, en realidad, un presidente elegido por mayoría absoluta únicamente lograría representar a 30.6 por ciento del electorado general.

**EVIDENTEMENTE ESTE EJERCICIO ES ORIENTADOR**, pero no se ajusta a la realidad. No existe un dato preciso sobre el comportamiento del electorado mexicano ante un segundo llamado a las urnas. Tampoco sobre cómo incidiría en su voluntad la forma de agregación de los partidos en torno a los dos punteros, pues en los hechos las alianzas conformadas podrían favorecer o inhibir la participación de los electores, sobre todo ahora que existe el empeño de demostrar la existencia de acuerdos *contra natura* entre partidos de distinto signo político. El principio teórico se cae por tierra ante la eventualidad de que a la segunda vuelta acuda a votar únicamente 40 por ciento del electorado, con lo cual el vencedor obtendría la presidencia con 20 por ciento de la votación, algo que, en el extremo, podría ser un porcentaje menor al que alcanzaron los candidatos en el primer llamado a las urnas.

3. **LA INICIATIVA TAMBIÉN SUBRAYA** que la segunda vuelta promueve la coalición de diversos intereses, el acuerdo y la negociación entre partidos y candidatos, con el objeto de que puedan ir juntos, mediante un candidato común. Esto es cierto, pero hay que entender que el mecanismo únicamente “promueve” pero no “garantiza” llegar a esos acuerdos. Además, no es la única fórmula para ello. Actualmente la legislación electoral permite las coaliciones, que se dirigen a un propósito similar; posibilitan que previo al proceso electoral los partidos midan su fuerza real y busquen la conciliación de distintos intereses con fines electorales, para lo cual resulta inexorable el acuerdo y la negociación; no obstante, lo hacen con un nivel de formalidad mucho más elevado; mientras que la negociación política en el contexto de la segunda vuelta se ancla por lo general en acuerdos de tipo político, la que se da para una coalición se estampa en un convenio regido por características específicas que, adicionalmente, debe ser formalizado ante la autoridad electoral.



Obligado es preguntarse si el modelo de organización que tenemos permite realizar dos elecciones presidenciales en ese lapso, adicionando las legislativas, que deberán coincidir con la segunda vuelta

**ADEMÁS DE ELLO, EL ACUERDO, LA NEGOCIACIÓN** y la conciliación de intereses no necesitan, en política, ser favorecidos o no por determinados mecanismos electorales. Forman parte de la esencia de la política, pero requieren, eso sí, de operadores políticos hábiles y con oficio, porque si no los hay, aunque exista una norma que los force, no habrá posibilidad alguna de acordar.

4. **IMPORTANTE ES REPARAR EN QUE,** según la iniciativa, se propone el “mecanismo” de la segunda vuelta; sin embargo esta apreciación es parcial porque si bien es cierto se establecen las premisas de la misma, se omite cualquier consideración al mecanismo concreto de operación que, en el contexto de nuestro pesado andamiaje electoral resulta muy significativo.

**SEGÚN EL DOCUMENTO, LA SEGUNDA VOTACIÓN** deberá programarse de manera concurrente con la elección de los cargos legislativos federales, lo cual quiere decir que la elección en primera vuelta no será concurrente con ellos, sino sólo si se abre la segunda. La primera se llevará a cabo el primer domingo de julio, la otra, el segundo de agosto.

**ANTES INCLUSO DE HABLAR DE LAS IMPLICACIONES** del *ballotage* hay que decir que, de entrada, su incorporación supondría importantes retos para el IFE, porque con independencia de que se abra o no la segunda vuelta, existirá la obligación de realizar dos elecciones en un término de tiempo reducido.

**EN LO QUE INTERESA,** obligado es preguntarse si el modelo de organización que tenemos, basado en la existencia de múltiples garantías para preocupar la fiabilidad de los resultados, permite realizar dos elecciones presidenciales en ese lapso, adicionando las legislativas, que deberán coincidir con la segunda vuelta. No nos referimos exactamente al hecho de convocar a una segunda vuelta y poner de nuevo las urnas para depositar los sufragios. Implica, sí, ver si es posible acordar el formato, imprimir y distribuir cerca de 80

millones de boletas electorales, determinar si la conformación de las mesas directivas de casilla y si los representantes de los partidos permanecerá igual o no, etcétera.

**PERO SOBRE TODO, IMPLICA VER EL IMPACTO** que la figura tendría a nivel general en la legislación; advertir, por ejemplo, si la convocatoria a dos ejercicios de votación tendrá implicaciones al financiamiento de campaña, al periodo para el proselitismo, al espacio de tiempo de veda y, de forma relevante, al reparto de tiempos en radio y televisión.

5. **NO OBSTANTE, COMO SEÑALAMOS AL INICIO**, la segunda vuelta sólo es una de las distintas fórmulas que constatan la intención presidencial de fortalecer la gobernabilidad a costa de la representatividad. Una más es la concurrencia de la segunda vuelta con la elección congresual, otra la pretensión de volver la composición de la cámara a la configuración que tuvo en 1977, y una más la elevación del umbral de votación necesario para que los partidos políticos permanezcan en la arena electoral.

**NOS EXTENDERÍAMOS DEMASIADO** al intentar explicar cada una de ellas y su reciproca implicación. Lo cierto es que a la luz de lo que se ha apuntado es evidente que los dos objetivos centrales de la iniciativa se encuentran proyectados en una proporción desigual porque en la balanza, aquellas iniciativas para ensanchar el ámbito de libertad ciudadana (candidaturas independientes, y mecanismos de participación democrática directa) sucumben ante el imponente peso de las propuestas encaminadas a enaltecer el poder presidencial.

**MIENTRAS TANTO, LO QUE QUEDA** en el ambiente es esta rara sensación de que algo está fallando en el ejercicio del quehacer político, porque los mecanismos para favorecer y concretar los acuerdos, más que de la política en sí, parecen necesitar el impulso vinculante que sólo pueden ofrecer las normas jurídicas. ▶

Mientras tanto, lo que queda en el ambiente es esta rara sensación de que algo está fallando en el ejercicio del quehacer político

# DE INICIATIVAS, PROPUESTAS Y OCURRENCIAS

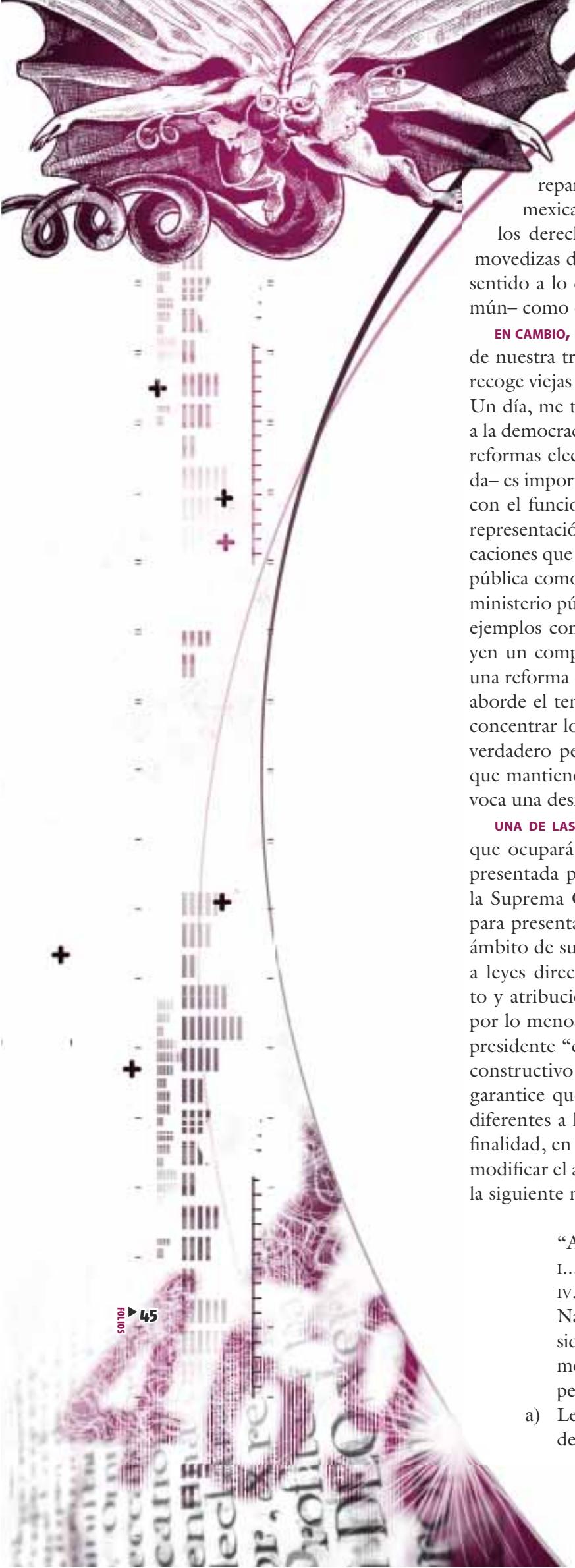
► PEDRO SALAZAR UGARTE

Desde hace algunos meses –sobre todo en las últimas semanas– los principales actores políticos del país han dejado caer sobre el tablero de las negociaciones sus propuestas de reforma política. Con mayor o menor osadía y en formatos irregulares, el presidente de la república, las fracciones parlamentarias del PRI (en un concierto de inusitada cacofonía), el llamado "DIA" (encabezado por el PRD), el PVEM y el PAN, fueron desplegando sus agendas y evidenciando sus intenciones.

**N**inguna de las propuestas resultó sorprendentemente innovadora pero, en su conjunto y en general, ofrecen una baraja respetable de ofertas para la discusión y, previsiblemente, de argumentos para generar uno que otro acuerdo que, esperemos, podría producir algunas reformas para escapar del atasco político en el que estamos atrapados.

NO PRETENDO OFRECER AL LECTOR una valoración global de las propuestas y, de hecho, centraré mi atención únicamente en una de ellas (que proviene, además, solamente de una de las iniciativas) pero me parece relevante advertir una ausencia temática que resta méritos al conjunto de documentos ofertados como fuente de la reforma política que México necesita. Ninguno de los actores ofrece un diagnóstico de la situación del federalismo mexicano de la era de la postransición y, en consecuencia, ni el presidente, ni los legisladores, ni los partidos –a juzgar por el texto completo de las iniciativas– se hace cargo del principal problema que aqueja a nuestro sistema político: la incapacidad estructural para producir políticas nacionales que ofrezcan garantías, en condiciones de igualdad, a los derechos y respuesta a los reclamos de los habitantes del territorio nacional. Tal pareciera que, ante la complejidad del reto y ante las inercias del centralismo nuestro, nadie parece

► Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.



reparar en que la consolidación de la democracia mexicana y el paso hacia el constitucionalismo de los derechos se han quedado atrapados en las arenas movedizas de los privilegios locales que han dado lugar y sentido a lo que ahora se conoce –mediante un lugar común– como el “neofeudalismo” mexicano.

**EN CAMBIO, DE NUEVA CUENTA** y para no romper con el guión de nuestra tradición política, más de una de las iniciativas recoge viejas y nuevas ideas para ajustar el sistema electoral. Un día, me temo, el electoralelismo terminará por asfixiar a la democracia que construimos, precisamente, a través de reformas electorales. Por eso –y para evitar que ello suceda– es importante que, junto con las reformas relacionadas con el funcionamiento del aparato político-electoral y de representación política en general, se materialicen modificaciones que impactan en otras esferas de la administración pública como las que tienen que ver con la autonomía del ministerio público o de la Auditoría Superior, por citar dos ejemplos concretos. Las reformas en estas áreas constituyen un complemento indispensable para poder hablar de una reforma del Estado –si bien incompleta mientras no se aborde el tema del federalismo– que permita, finalmente, concentrar los esfuerzos de las instituciones del país en el verdadero pendiente nacional: el lastimoso rezago social que mantiene a millones de personas en la pobreza y provoca una desigualdad insostenible.

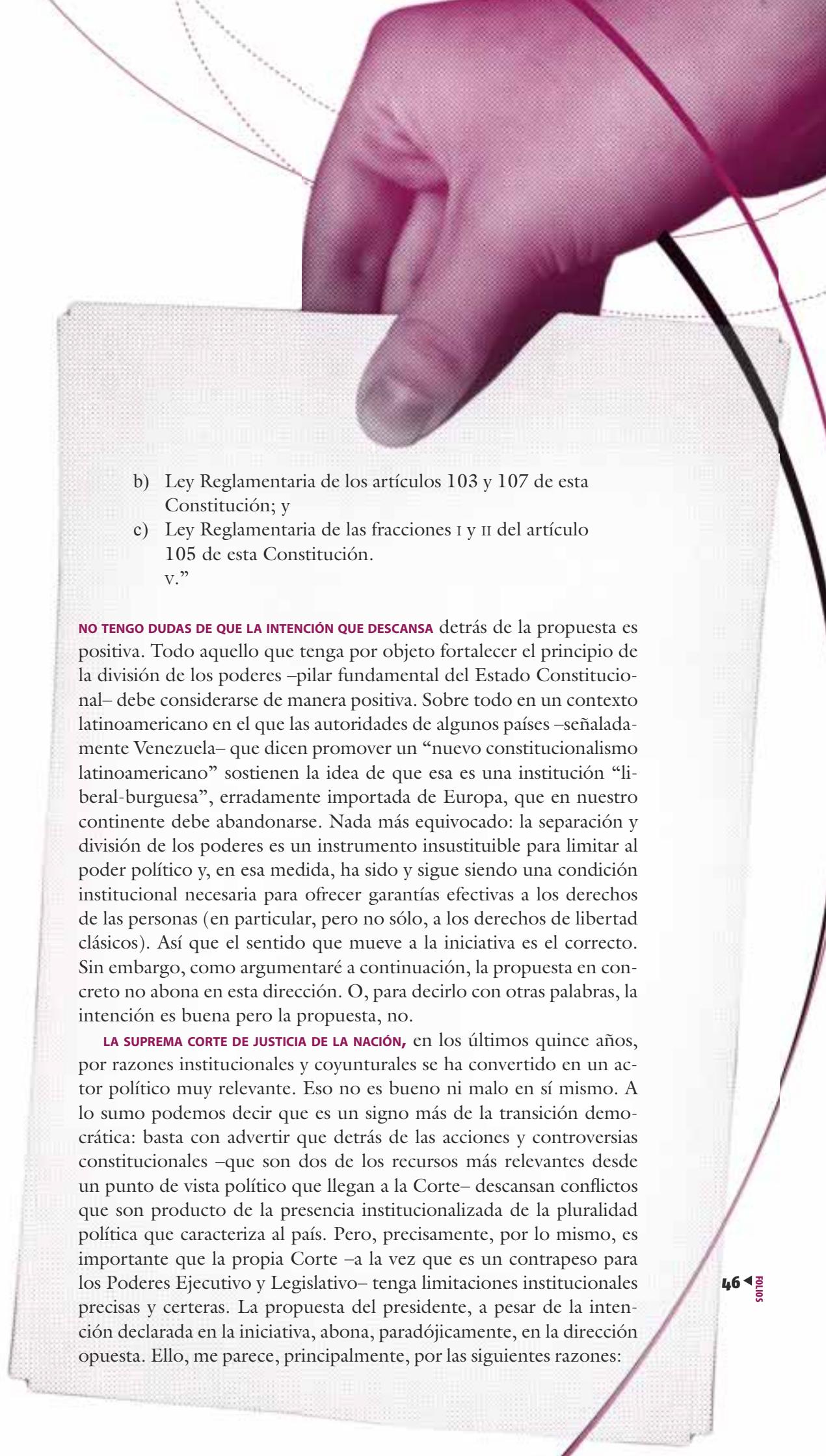
**UNA DE LAS PROPUESTAS QUE SALE** de la esfera electoral –y que ocupará mi atención en los siguientes párrafos– fue presentada por el presidente de la república: “otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atribución para presentar iniciativas de ley, de forma exclusiva en el ámbito de su competencia”. Es decir, “en lo que respecta a leyes directamente relacionadas con su funcionamiento y atribuciones, previa aprobación por una mayoría de por lo menos ocho votos de sus miembros”. A juicio del presidente “con ello se pretende lograr un equilibrio más constructivo entre los Poderes de la Unión que a la vez garantice que no exista injerencia en asuntos legislativos diferentes a los del ámbito de su competencia”. Con esa finalidad, en concreto, en lo que nos interesa, se pretende modificar el artículo 71 de la Constitución para quedar de la siguiente manera:

“Artículo 71.-

I... a III...

iv. A la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siempre que la iniciativa hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de sus miembros, respecto de las siguientes leyes:

- a) Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;

- 
- b) Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución; y
  - c) Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de esta Constitución.  
v.”

**NO TENGO DUDAS DE QUE LA INTENCIÓN QUE DESCANSA** detrás de la propuesta es positiva. Todo aquello que tenga por objeto fortalecer el principio de la división de los poderes –pilar fundamental del Estado Constitucional– debe considerarse de manera positiva. Sobre todo en un contexto latinoamericano en el que las autoridades de algunos países –señaladamente Venezuela– que dicen promover un “nuevo constitucionalismo latinoamericano” sostienen la idea de que esa es una institución “liberal-burguesa”, erradamente importada de Europa, que en nuestro continente debe abandonarse. Nada más equivocado: la separación y división de los poderes es un instrumento insustituible para limitar al poder político y, en esa medida, ha sido y sigue siendo una condición institucional necesaria para ofrecer garantías efectivas a los derechos de las personas (en particular, pero no sólo, a los derechos de libertad clásicos). Así que el sentido que mueve a la iniciativa es el correcto. Sin embargo, como argumentaré a continuación, la propuesta en concreto no abona en esta dirección. O, para decirlo con otras palabras, la intención es buena pero la propuesta, no.

**LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**, en los últimos quince años, por razones institucionales y coyunturales se ha convertido en un actor político muy relevante. Eso no es bueno ni malo en sí mismo. A lo sumo podemos decir que es un signo más de la transición democrática: basta con advertir que detrás de las acciones y controversias constitucionales –que son dos de los recursos más relevantes desde un punto de vista político que llegan a la Corte– descansan conflictos que son producto de la presencia institucionalizada de la pluralidad política que caracteriza al país. Pero, precisamente, por lo mismo, es importante que la propia Corte –a la vez que es un contrapeso para los Poderes Ejecutivo y Legislativo– tenga limitaciones institucionales precisas y certeras. La propuesta del presidente, a pesar de la intención declarada en la iniciativa, abona, paradójicamente, en la dirección opuesta. Ello, me parece, principalmente, por las siguientes razones:

- a) **PORQUE EL PODER LEGISLATIVO DEBE MANTENER** la capacidad jurídica y política de controlar al Poder Judicial mediante la aprobación de leyes que afecte la organización interna y el funcionamiento de éste. Incluso, este es uno de los mecanismos más poderosos de contrapeso que el Poder Legislativo democrático tiene ante el Poder Judicial. Una Corte autárquica y sin contrapesos sería lo peor que podría pasarle a la justicia mexicana. Ello, sobre todo, porque las tendencias de cualquier poder hacia la opacidad y la discrecionalidad sólo pueden contrarrestarse con la intervención de otro poder que las contenga. Esa es la lección clásica (y elemental) que nos dejó el *Espíritu de las Leyes*.
- b) **SI LA INICIATIVA DEL PRESIDENTE TIENE ÉXITO**, la politización de la Corte aumentaría y, en este caso, por malas razones y con efectos nocivos. Los ministros tendrían la posibilidad de impulsar iniciativas de su interés y, con toda probabilidad, se convertirían en promotores y cabilderos de las mismas. La relación del máximo tribunal del país con el Congreso de la Unión, entonces, adquiriría una dinámica de “toma y daca” poco prometedora. No perdamos de vista que a la Corte, entre otras tareas, le corresponde controlar la constitucionalidad de las leyes aprobadas por el Congreso. La tentación de negociar e intercambiar apoyos, entonces, podría terminar descarrilando a nuestro Estado constitucional.
- c) **EN ESE SENTIDO PARECE EQUIVOCADA** la idea de que las iniciativas de la Suprema Corte provinieran de la decisión de ocho ministros integrantes de la misma. Ello por la simple razón de que es el mismo número de votos que se requiere para declarar –con efectos generales– la inconstitucionalidad de una ley.
- d) **Y, POR ÚLTIMO, ME TEMO QUE** una ley originada en la iniciativa de los ministros de la Suprema Corte nacería blindada contra cualquier tipo de control de constitucionalidad: ¿Qué juez, de cualquier instancia, se atrevería a determinar la incompatibilidad con la constitución de una norma que fue redactada en las oficinas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Lo cual no nos dice nada del contenido de esa ley hipotética que perfectamente podría ser inconstitucional por su contenido.

**ME PARECE QUE LA AMPLIACIÓN DE LA POTESTAD** para presentar iniciativas de ley debería orientarse hacia otros organismos como el Instituto Federal Electoral o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que, en virtud de su autonomía y por no ser poderes, podrían impulsar propuestas en su materia que, a diferencia de lo que sucedería en el caso de la Corte, no surgirían inmunizadas contra el control de constitucionalidad ni serían (al menos no previsiblemente) el producto de intercambios inapropiados. Al menos no desde posiciones de poder.

**CUANDO PENSAMOS EN EL PODER JUDICIAL** conviene recordar una máxima del liberalismo ilustrado: de su independencia depende el Estado constitucional, y de éste último, penden, ni más ni menos que nuestras libertades. ▶



# RIESGOS Y OPORTUNIDADES DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

► DANIEL A. BARCELÓ ROJAS

Las candidaturas independientes deben entenderse como el reconocimiento en las normas de derecho electoral para que los ciudadanos se puedan registrar individualmente como candidatos a cargos de elección popular sin apoyo de partido político alguno. La “independencia” de dichos candidatos se entiende por tanto referida a los partidos políticos y en especial a sus dirigencias, que ostentan en el derecho constitucional y metaconstitucional mexicano, respectivamente, la potestad de registrar candidatos a cargos de elección popular y a fijar la línea del partido en el seno de su representación en las cámaras del Congreso de la Unión o de las legislaturas de los estados.

**L**a idea subyacente es que al no tener intermediarios –que suelen ser políticos profesionales– la candidatura independiente llevará a los cargos de elección popular a miembros de la sociedad civil que aseguran por esta razón una mayor fidelidad de los representantes con sus representados.

**EN LA INICIATIVA DE REFORMAS Y ADICIONES** a la Constitución presentada por el presidente Felipe Calderón Hinojosa el pasado 15 de diciembre de 2009 ante el Senado de la República, el jefe del Ejecutivo propone el reconocimiento de las “candidaturas independientes” para todos los cargos de elección popular. Su iniciativa responde en general al descrédito de los políticos, y en particular a la crítica ciudadana que se viene haciendo en esta última década en el sentido que pasamos de la autocracia de un solo partido político a la autocracia colegiada: la partidocracia.

**NINGÚN PARTIDO POLÍTICO ESCAPA** a la crítica ciudadana sobre el alejamiento de los partidos con el pueblo que teóricamente representan. Esta distancia con los ciudadanos tiene su primera explicación antes que en el derecho electoral que regula la competencia entre partidos, como asume la iniciativa del presidente Felipe Calderón,



en el propio derecho interno de los partidos políticos. Recuérdese como prueba de mi afirmación anterior que según varios analistas el presidente Felipe Calderón Hinojosa ganó la candidatura del Partido Acción Nacional (PAN) no por el respaldo popular que tenía durante el proceso de selección de candidato de su partido, sino por el respaldo del colegio electoral del PAN. A diferencia de su entonces competidor Santiago Creel Miranda, que contaba con mayor simpatía ciudadana según encuestas de opinión de aquellos días –y que estratégicamente continuó cultivando durante el proceso de su partido–, Felipe Calderón Hinojosa optó por hacer alianzas no con los ciudadanos, sino únicamente con los líderes de su partido que, como parte de la estructura de dirección del PAN, gozan del derecho exclusivo de elegir el candidato de su partido a la presidencia de la república. Este procedimiento de selección del candidato presidencial, blindado a la ciudadanía, está establecido en las normas internas del PAN. Pero los demás partidos políticos cuentan con normas de efecto equivalente; especialmente los partidos políticos minoritarios han configurado en su derecho interno verdaderos candados para evitar que los dirigentes de sus partidos pierdan ante los ciudadanos el control de su sucesión, así como de la designación de candidatos a cargos de elección popular. Por ello no extraña que haya habido abusos por parte de los dirigentes de todos los partidos políticos.

**ASÍ PUES EL DERECHO INTERNO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS** que regula los procedimientos de elección de dirigentes y candidatos garantiza un alto grado de concentración del poder en las dirigencias, y la posibilidad de la total exclusión de los ciudadanos en dichos procesos por decisión de la dirigencia. A ello debe añadirse que el derecho que regula los procedimientos de registro de candidatos y de financiamiento a cargos de elección popular de las leyes electorales federales y de los estados refuerza esta concentración del poder, y el presidencialismo autoritario al interior de los partidos políticos, al otorgarles a éstos el monopolio del registro de las candidaturas. Este poder de los dirigentes de partido es el que se pretende fracturar con las candidaturas independientes que propone el Ejecutivo, y que explicablemente goza de simpatía entre un amplio sector de la población.

**ME OPONGO A LA IDEA DE RECONOCER CANDIDATURA** independiente para elegir al jefe del Ejecutivo. Hay varias razones para ello, pero la de mayor peso es que un presidente de la república sin apoyo de un partido en las cámaras del Congreso, difícilmente podría gobernar. No al menos con recursos legales y legítimos. Las iniciativas de ley y de presupuesto que presenta el presidente, y que le sirven para alcanzar las metas señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo, no tendrían garantizado apoyo alguno para su votación. Recuérdese que Vicente Fox se quejaba amargamente que no había podido hacer aprobar en el Congreso sus “reformas estructurales”, y que por ello el país no avanzaba; esta queja la ha repetido el presidente Calderón. Nótese que ambos han tenido apoyo de su partido en las cámaras del Congreso de la Unión,

aunque no con mayorías congresuales suficientes para aprobar con la sola fuerza de su partido el paquete legislativo y de presupuesto del presidente. Imagínese el lector entonces a un presidente, ya no sin mayoría de su partido político en las cámaras, sino sin apoyo de partido político alguno. La alternativa para gobernar de un presidente en un escenario así sería, o bien literalmente corromper a los legisladores como viene sucediendo en varios estados de la república, o –peor aún–, pretender dar un golpe de Estado.

**EN ESTE ORDEN DE IDEAS OPINO QUE** no es equivocado el diagnóstico del presidente Calderón expresado explícita o implícitamente en su iniciativa sobre el enorme poder acumulado por las dirigencias de los partidos como una patología de nuestro sistema representativo, pero sí quizá la medicina que propone. Hay otras medidas que quizá sean más efectivas y no generen los daños colaterales que las candidaturas independientes pueden generar en una elección de presidente de la república. Una de ellas es una ley de partidos políticos que transfiera el poder de las dirigencias partidarias, a los ciudadanos; una ley que condicione la aprobación de las normas de los partidos a contenidos democráticos para que los partidos sean –como lo señala la Constitución– organizaciones de ciudadanos. Una ley que les obligue además a la transparencia en los recursos públicos que manejan, pues son recursos económicos de los contribuyentes y debemos por tanto tener garantizado el derecho constitucional de acceso a dicha información pública.

**EN NUESTRO CONTINENTE LAS CANDIDATURAS** independientes se reconocen en Bolivia, Chile, Colombia, Honduras, Estados Unidos, Paraguay, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. En México la candidaturas independientes estaban abiertas en el ámbito de los estados y prohibidas en el COFIPE en el ámbito federal, pero la pasada reforma constitucional en materia electoral de 2007 cerró dicha posibilidad de las candidaturas independientes para los cargos públicos de los estados y municipios; sin embargo a nivel federal permanece constitucionalmente abierta la posibilidad de ser reconocidas por el legislador mediante reforma al COFIPE, y por tanto sin necesidad de recurrir a una nueva reforma constitucional. En mi opinión, el mejor sistema era el anterior a la reforma electoral de 2007, es decir, dejar a la ley federal o a las leyes locales el reconocimiento o no del monopolio de los partidos políticos para registrar candidatos. Dicha alternativa es consecuente con la reciente jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que en el “caso Castañeda” ha determinado que las candidaturas independientes son derechos de configuración legal, es decir, que compete a los legisladores decidir en cada país qué sistema resulta mejor –si monopolio de los partidos para registrar candidatos a cargos de elección popular, o candidaturas independientes para todos los cargos de elección popular o candidaturas independientes sólo para algunos cargos.

**SOBRE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES CABE DESTACAR** que éstas eran la regla en el siglo XIX, y ello porque la teoría constitucional del siglo XVIII y del XIX era contraria a la idea de los partidos políticos. James Madison lo explica magistralmente en el ensayo número X del libro *El federalista*, que en español publica el Fondo de Cultura Económica. Se entendía que éstos polarizaban a la sociedad política en derredor de intereses egoístas y no del interés general. La democracia era de ciudadanos y operada por ciudadanos. Consecuente



con este entendimiento, la Constitución mexicana entendía como derecho a ser votado la inscripción de los ciudadanos individuales para competir por el voto popular. En el siglo XX las candidaturas independientes seguían siendo permitidas por el derecho constitucional mexicano, pero eventualmente se cerraría la posibilidad de que un candidato pudiera inscribirse en forma independiente como costo a pagar por la erección de un sistema de partidos políticos múltiple. La necesidad de que las incipientes oposiciones pudieran convertirse en una alternativa real de gobierno para los mexicanos y desde luego en una plataforma de crítica al gobierno, requirió que se les otorgase importantes prerrogativas normativas y económicas a los partidos políticos, y que éstas se depositaran en manos de sus dirigentes. Entre las prerrogativas normativas se encuentra la definición de sus normas internas, entre las cuales se incluye la forma de seleccionar a sus dirigentes y candidatos. Por lo que respecta a las prerrogativas económicas en especie y en dinero, éstas se han traducido en importantes sumas de dinero cuyos montos muchos estimamos injustificables al día de hoy, si bien sí la tuvieron en décadas pasadas precisamente para ayudarles a competir en cierta situación de equidad con el partido del gobierno.

**ADEMÁS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS** con origen predominantemente público, otras reglas como la designación de candidatos a cargos de representación proporcional (RP) han contribuido a fortalecer el poder de los dirigentes de los partidos, pero el abuso de las mismas ha contribuido a deteriorar la confianza en nuestras instituciones representativas. En el sistema electoral vigente el dirigente del partido determina la lista de candidatos de RP de su partido. La idea original de esta medida era que cada partido político pudiese introducir en dicha lista a personajes con destacada experiencia de gobierno que pudiera aprovechar la república. Pero en lugar de ello ha servido, no en pocos casos, no para servir el interés general de la república, sino el particular de los dirigentes de los partidos. Permítanme la licencia de un ejemplo absolutamente irreal pero claro para ilustrar los efectos partidocráticos de esta norma: un votante del PRD pueda votar por Lázaro Cárdenas del Río como diputado de mayoría, y su voto puede ir directo para elegir también a René Bejarano si lo incluye en la lista de candidatos de RP el dirigente de partido –sin que el ciudadano tenga derecho a opinar y menos aún de reaccionar contra la decisión del dirigente. Bajo esta misma regla electoral un votante del PAN podría elegir a Manuel Gómez Morín como candidato de mayoría, y a Marta Sahagún como candidata de RP; y un votante del PRI podría elegir como su candidato de mayoría a Jesús Reyes Heroles y a Arturo Montiel Rojas como candidato de RP. Asumiendo que nuestros libros de historia y las charlas de nuestros mayores producen efectos de formación de opinión, podemos pensar que los primeros gozan de sobrada simpatía entre sus respectivos electorados, que son elecciones racionales y queridas por los ciudadanos; pero si también leemos la historia de nuestros días a través del semanario *Proceso*, es posible presentar la conjectura que los segundos quizás no levanten el mismo entusiasmo entre el pueblo mexicano; sin embargo esta diferencia de preferencias electorales sería irrelevante pues bajo nuestro sistema electoral vigente el ciudadano, al votar por su diputado(a) de mayoría nada podría hacer para reaccionar contra las listas de RP decididas por los dirigentes de los partidos. Pero esto se puede reformar con una simple modificación



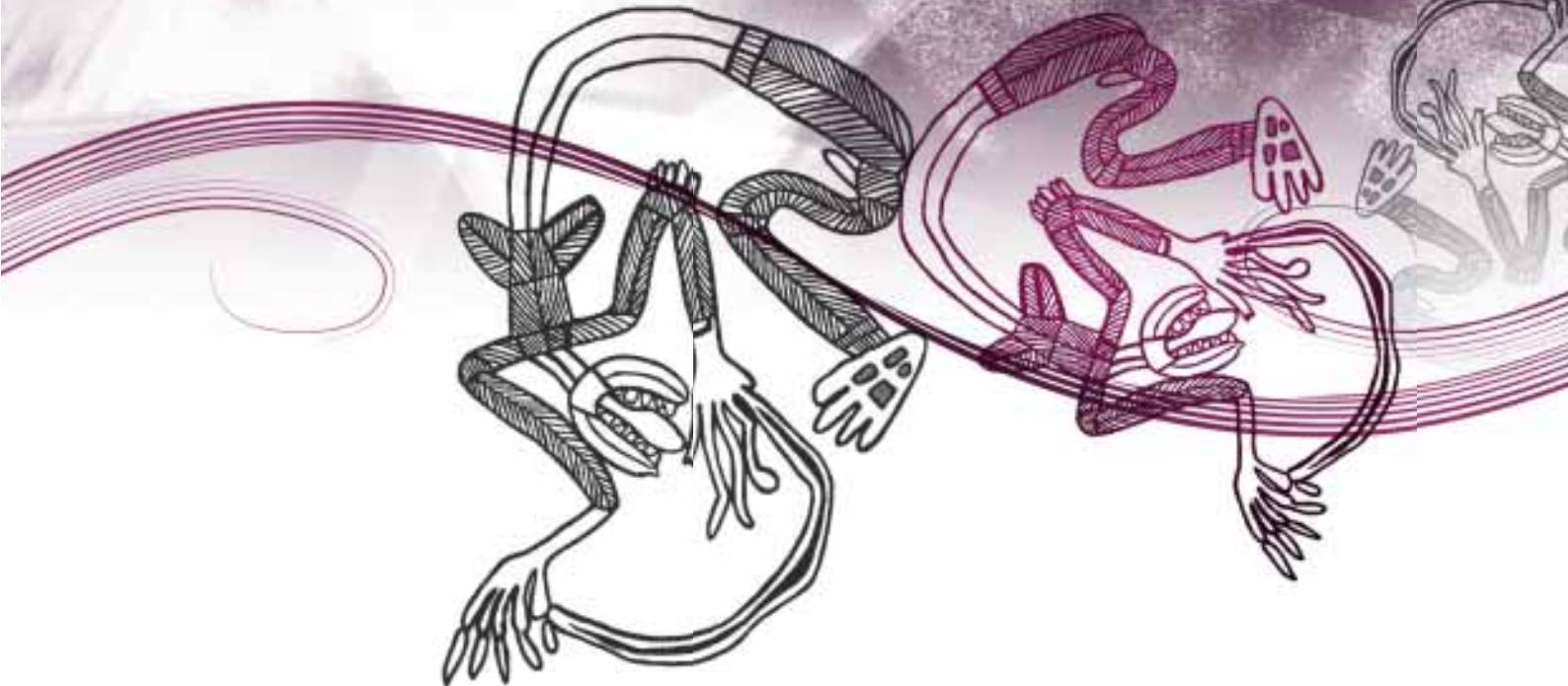
a la ley sin tener que recurrir a las candidaturas independientes como remedio contra el mal de la partidocracia.<sup>1</sup>

**TAMBIÉN EL FUERO CONSTITUCIONAL** de nuestra democracia representativa ha sido una figura que –concebida para defender la Constitución– se ha invertido por los propios legisladores para servir de escudo de impunidad para las violaciones más aberrantes a la Constitución y a las leyes, y por tanto se ha erigido a los ojos de los ciudadanos como una execrable institución. Pero esta perversión se puede resolver mediante la interpretación restrictiva de dicha institución –camino que correctamente ha iniciado nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación con el "caso Bartlett". No se tiene que recurrir al remedio de las candidaturas independientes como medida sustitutiva de una democracia representativa enferma por la interpretación abusiva del fuero.

**DEBEMOS TENER CLARO EL DIAGNÓSTICO** para que el remedio sea eficaz. El problema es que los partidos políticos no son manejados democráticamente por sus dirigencias; no están sujetos a un estricto y comprensivo control de constitucionalidad y legalidad; y son demasiado opacos en la aplicación de los cuantiosos recursos públicos que reciben de los contribuyentes. Para no pocos mexicanos de buena fe, y como parte del discurso “antipartidos”, una forma de solucionar tal problema es recurrir a los ciudadanos directamente. Para otros, entre los que me ubico, también como aquellos pensando de buena fe en el interés del país, la solución pasa en cambio por generar una ley de partidos políticos y perfeccionar el control de legalidad y constitucionalidad de la vida partidaria. Ello a nivel federal y de los estados.

**LOS PARTIDOS POLÍTICOS SE DEFINEN** en el derecho mexicano como organizaciones de ciudadanos. Veamos que así sea. Combatamos también la corrupción entre los dirigentes de los partidos, así como la compra de votos y el fraude a la voluntad popular –intra e interpartidista– otorgándole autonomía plena al Ministerio Público y a la Auditoría Superior de la Federación como sugieren los juristas más solventes de México, entre los queuento a Jorge Carpizo, Héctor Fix Zamudio, Sergio García Ramírez y Diego Valadés. Solo así se podrá actuar contra un dirigente corrupto de un partido político, y exigirle responsabilidad penal y civil, es decir, sólo así podremos asegurarnos los mexicanos que si un dirigente de partido se roba el dinero del pueblo, que vaya a la cárcel y que además devuelva el dinero –ninguna de las dos cosas ocurre en el modelo vigente de investigación y ejercicio de la acción penal en delitos de corrupción gubernativa y electorales.

1 Para esta y otras propuestas de reformas necesarias a nuestra forma de gobierno, remito al lector interesado al documento presentado por el IIJ-UNAM al Senado de la República en el mes de noviembre de 2009, que se puede consultar en la página web del IIJ-UNAM: *La reforma del Estado. Propuesta del IIJ-UNAM para la actualización de las relaciones entre poderes del sistema presidencial mexicano*, así como a su versión impresa a publicarse en fecha próxima por el IIJ-UNAM.



**EN FORMA COMPLEMENTARIA** también debemos actualizar la forma en que exigimos responsabilidad política a nuestros representantes populares por el ejercicio que hacen del poder que se les delega, es decir, debemos promover que se nos restituya a los ciudadanos el derecho de poder premiar o penalizar en una segunda elección a nuestros diputados y senadores. En este punto concreto sí estoy de acuerdo con la propuesta de reforma constitucional del presidente Calderón. Si los mexicanos no conseguimos que se nos restituya este derecho, entonces la candidatura independiente tendrá el efecto de que no podremos exigir cuentas a un diputado independiente ni siquiera a través del castigo a su partido político. En este momento, los mexicanos no podemos penalizar a un diputado desleal con sus compromisos ante el electorado, pero sí podemos castigar a su partido político.

**LA CANDIDATURA INDEPENDIENTE SE DEBE VALORAR** en el conjunto del engranaje de la maquinaria de gobierno, y no como una institución aislada. De ahí que deba ser parte de la reforma del Estado. Con todo ello en mente, y desde luego pronunciéndome absolutamente en contra de las prácticas de los propios políticos que han deteriorado la imagen de la democracia representativa en México, estimo que los partidos políticos son imprescindibles en una democracia que pretenda gobernar a 105 millones de personas, y que debemos cuidar nuestro sistema de partidos que tanto tiempo y dinero nos ha costado construir.

**LOS INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA DIRECTA** sólo sirven como correctivos de la democracia representativa, pero no pueden sustituirla como sistema de gobierno de una comunidad de 105 millones de personas. Por ello me opongo a la candidatura independiente para el cargo de presidente de la república y gobernador. No me opongo a las candidaturas independientes para los cargos de diputados federales y locales y para senadores en un momento futuro. Pero sólo cuando tengamos la certeza absoluta que esa vía no será utilizada por el crimen organizado para colonizar el Estado mexicano. Cuando hablamos de candidaturas independientes marcar la diferencia entre los diferentes cargos públicos es muy importante. En primer lugar porque no se contradice con nuestro arreglo constitucional para que se conduzca adecuadamente el proceso de gobierno en el marco de un sistema presidencial. También es importante tener en cuenta el contexto, y el nuestro es de un peligro inminente con respecto al crimen organizado. A éste se le llama “organizado” precisamente porque

En este momento, los mexicanos no podemos penalizar a un diputado desleal con sus compromisos ante el electorado, pero sí podemos castigar a su partido político

**En este contexto, las candidaturas independientes pueden servir de avenida para una mayor penetración del crimen organizado en el Estado mexicano**

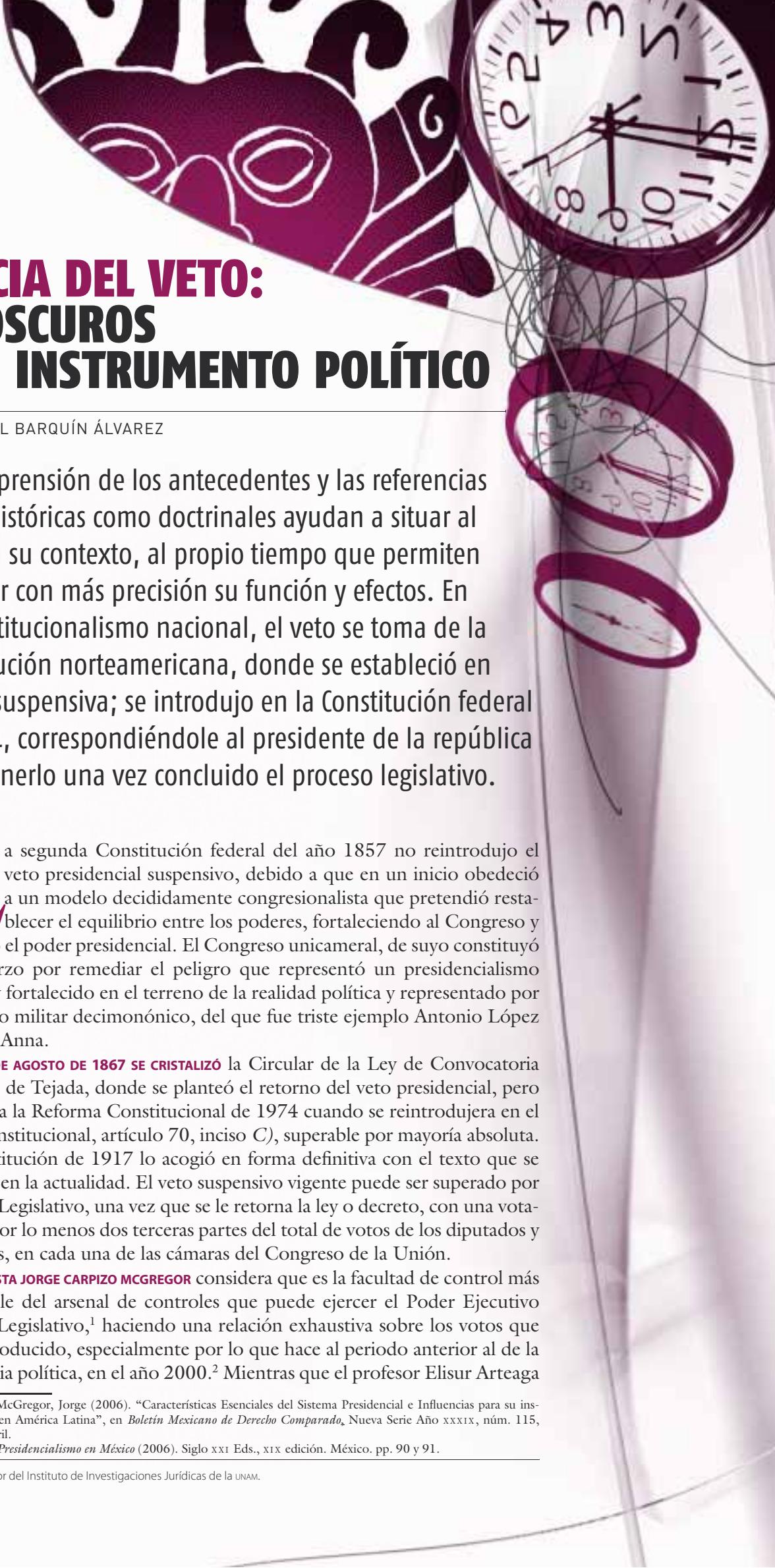
estudia los modos de garantizar su actividad en el marco del Estado de derecho, básicamente recurriendo a la corrupción de las autoridades. En este contexto, las candidaturas independientes pueden servir de avenida para una mayor penetración del crimen organizado en el Estado mexicano.

**TAMBIÉN ME OPONGO A LAS CANDIDATURAS** independientes de los ejecutivos porque promueven el personalismo y no la institucionalización del ejercicio del poder, es decir, promueven la voluntad del caudillo y no la soberanía de una norma general como la Constitución. Con todo y los defectos que se les pueden señalar a los partidos políticos, éstos sirven de control sobre sus propios miembros en el poder. Hemos visto ya operar este control intrapartidista con Vicente Fox, con Andrés Manuel López Obrador, con Roberto Madrazo Pintado, y más recientemente con el presidente de la república, Felipe Calderón Hinojosa. Los senadores de su partido, entre ellos Ricardo García Cervantes, criticaron que el ex secretario particular del presidente Calderón y actual dirigente nacional del PAN, César Nava, haya acordado a espaldas a la ciudadanía una no alianza electoral en el Estado de México para el año 2011, para promover consciente o inconscientemente una posible alianza electoral de facto en el ámbito federal con un ala del PRI para 2012, y en cualquier caso para impulsar la aprobación de la política fiscal del presidente Calderón para el año 2010 pasando por alto las competencias constitucionales del Poder Legislativo y el escrutinio de los representados.

**A TODO LO ANTERIOR, AÚN HABRÍA QUE AGREGAR** que las candidaturas independientes pueden promover el oportunismo y el transfuguismo –cuestión que habría que evitar si éstas llegan a ser aprobadas. Un candidato perdedor en una contienda interna de un partido político puede no reconocer lealmente su derrota, a pesar de que ésta haya sido legal y legítima, y optar por competir a través de una candidatura independiente. Y esto apunta otro problema, si bien como el anterior, no insuperable: que las candidaturas independientes se vuelvan un pingüe negocio a costa de los contribuyentes, como lo son los partidos minoritarios actualmente.

**CON RESPECTO A LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES** a nivel municipal, no habría una objeción de mi parte sobre la base de que no es amigable con el sistema de gobierno. Más bien mi objeción radica en lo que han sostenido diversos analistas del peligro que representa el crimen organizado en las elecciones municipales. A través de los candidatos independientes pueden llegar al poder con cuanto mayor facilidad. Tampoco me parece correcto que se elija por elección popular al síndico de hacienda como propone el presidente. El pagador y vigilante del dinero de los ayuntamientos no debe ser objeto de elección popular sino un miembro por mérito del servicio civil de carrera. ▶





# EFICACIA DEL VETO: CLAROSCUROS DE UN INSTRUMENTO POLÍTICO

► MANUEL BARQUÍN ÁLVAREZ

La comprensión de los antecedentes y las referencias tanto históricas como doctrinales ayudan a situar al voto en su contexto, al propio tiempo que permiten apreciar con más precisión su función y efectos. En el constitucionalismo nacional, el voto se toma de la constitución norteamericana, donde se estableció en forma suspensiva; se introdujo en la Constitución federal de 1824, correspondiéndole al presidente de la república interponerlo una vez concluido el proceso legislativo.

**L**a segunda Constitución federal del año 1857 no reintrodujo el voto presidencial suspensivo, debido a que en un inicio obedeció a un modelo decididamente congresionalista que pretendió restablecer el equilibrio entre los poderes, fortaleciendo al Congreso y acotando el poder presidencial. El Congreso unicameral, de suyo constituyó un esfuerzo por remediar el peligro que representó un presidencialismo abusivo y fortalecido en el terreno de la realidad política y representado por el caudillo militar decimonónico, del que fue triste ejemplo Antonio López de Santa Anna.

**EL 14 DE AGOSTO DE 1867 SE CRISTALIZÓ** la Circular de la Ley de Convocatoria de Lerdo de Tejada, donde se planteó el retorno del voto presidencial, pero sería hasta la Reforma Constitucional de 1974 cuando se reintrodujera en el texto Constitucional, artículo 70, inciso C), superable por mayoría absoluta. La Constitución de 1917 lo acogió en forma definitiva con el texto que se conserva en la actualidad. El voto suspensivo vigente puede ser superado por el Poder Legislativo, una vez que se le retorna la ley o decreto, con una votación de por lo menos dos terceras partes del total de votos de los diputados y senadores, en cada una de las cámaras del Congreso de la Unión.

**EL JURISTA JORGE CARPIO MCGREGOR** considera que es la facultad de control más formidable del arsenal de controles que puede ejercer el Poder Ejecutivo sobre el Legislativo,<sup>1</sup> haciendo una relación exhaustiva sobre los votos que se han producido, especialmente por lo que hace al periodo anterior al de la alternancia política, en el año 2000.<sup>2</sup> Mientras que el profesor Elisur Arteaga

<sup>1</sup> Carpio McGregor, Jorge (2006). “Características Esenciales del Sistema Presidencial e Influencias para su instauración en América Latina”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie Año xxxix, núm. 115, Enero-Abril.

<sup>2</sup> *Ídem*, *El Presidencialismo en México* (2006). Siglo xxi Eds., xix edición. México. pp. 90 y 91.

► Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.



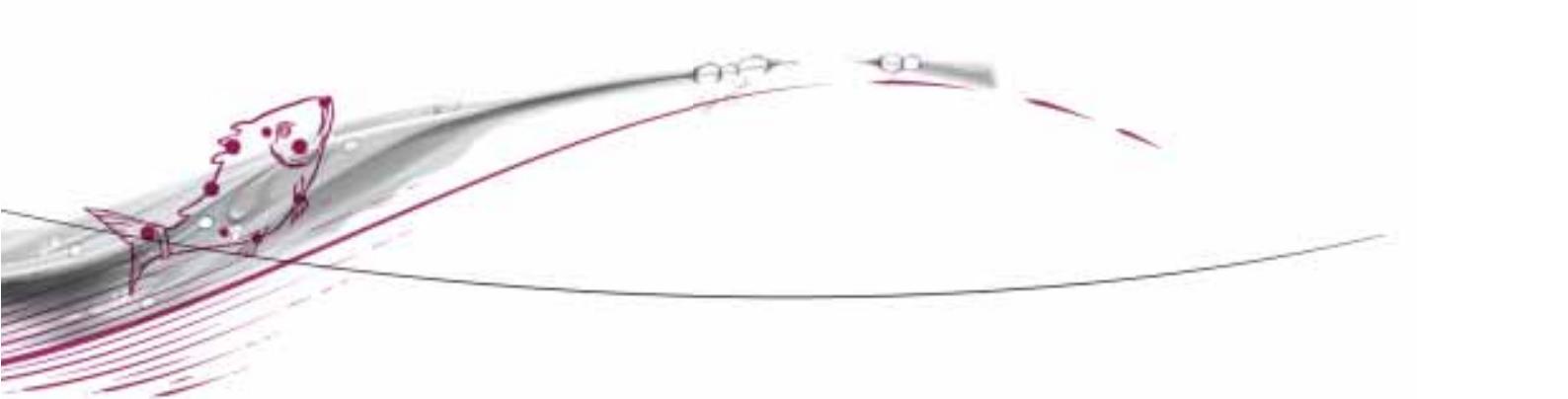
Nava considera que durante las décadas en que hubo un predominio del Partido Revolucionario Institucional (PRI), su aplicación no podía ser decisiva, porque el presidente de la república era el líder natural del partido político en el poder.<sup>3</sup> Lo que no invalida que se interpusiese para resolver conflictos internos del partido en el poder o para cubrir las apariencias y simular la subsistencia de un Estado de derecho, donde se respetaba el texto de la Constitución. No obstante, el argumento no parecería tener vigencia, a partir de la alternancia política que se presentó en el año 2000.

**EL VETO PUEDE SER SUSPENSIVO CUANDO** puede ser superado por una votación que precise de otra con una mayoría calificada, con respecto de la mayoría absoluta. Asimismo, el veto puede ser con respecto de todo el acto legislativo o con respecto de una de sus partes. Tanto las constituciones federales, como las anteriores, han consagrado en su texto el veto suspensivo y el parcial. En particular, el veto parcial es preferible para el Ejecutivo, porque los legisladores experimentados podrían incluir una disposición en la que prevean que el ejecutivo pueda estar interesado en que se apruebe, de tal manera que tenga que calcular que al vetar una norma, no obstaculice al resto de las que desea que sean aprobadas. Cuando el veto tiene que ser total, el Legislativo tiene la facilidad de incluir disposiciones cuyo desechamiento sea perjudicial al ejecutivo, para enfrentarlo al dilema de vetar un conjunto de normas en las que algunas le son benéficas y otras no. En la doctrina anglosajona se caracteriza afortunadamente la maniobra descrita del legislador como un *rider*, es decir como una especie de jinete, donde la disposición que se pueda llegar a vetar vaya literalmente montada en otras que al Ejecutivo no le convengan vetar.

**EL VETO SÓLO TIENE SENTIDO EN UN SISTEMA** de tipo presidencial o parlamentario donde no haya gobierno de gabinete, ya que la integración del Ejecutivo y el Legislativo que caracteriza a este último supone que el primer ministro es el líder del partido político que tiene mayoría en el Legislativo, por lo general en la cámara baja. En consecuencia, el poder de veto del primer ministro quedaría subsumido en el poder del partido mayoritario, por lo que si se supone que existe disciplina partidaria, como sucede en los sistemas parlamentarios de Gabinete, no tendría sentido que el primer ministro vete lo que apruebe la mayoría que lo llevó al poder y a la cual dirige.

**EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL**, donde Ejecutivo y Legislativo son independientes, por ser electos en sufragios independientes y donde, por tanto, el Ejecutivo puede enfrentarse a la mayoría de otro partido o partidos políticos coaligados en el Legislativo, ya sea en una o en las dos cámaras, por lo que es totalmente explicable que disponga de la posibilidad de vetar las leyes que aprueba el Legislativo. Cuando el veto sea parcial, el Ejecutivo puede vetar específicamente las disposiciones que considere indeseables, sin correr el riesgo de que al propio tiempo impida la vigencia de otras disposiciones contenidas en la misma ley, que considere necesario o aún indispensable que sean aprobadas.

3 Arteaga Nava, Elisur (2006). *Derecho Constitucional*, 2<sup>a</sup> edición. Oxford University Press. México.



**La eficacia del voto depende del poder partidario manifestado en votos para superarlo o ratificarlo**

**EN UN SISTEMA PRESIDENCIAL COMO EL MEXICANO** la inclusión de un veto parcial favorece al Ejecutivo, mientras que el total podría favorecer al Legislativo, quien podría prevalecer de la figura antes mencionada del *rider*. El voto definitivo tendería a beneficiar al Ejecutivo y desfavorecer al Legislativo, ya que este último no podría ser superado por una votación ulterior del Legislativo. En México sólo se previó un voto definitivo o absoluto dentro de siete leyes constitucionales que se promulgaron a partir del año 1836, por el bando de los conservadores, disponiendo la existencia de un poder estatal, por encima de los tres tradicionales, que ejercerían una especie de poder controlador de índole político sobre la constitucionalidad de los actos de los tres poderes tradicionales; pudiendo además, interponer un voto definitivo.

**LA REFORMA PROPUESTA POR EL EJECUTIVO** en materia de voto se contiene en tres párrafos al artículo 72 de la Constitución, los dos últimos son de una especial relevancia y se refieren al inciso C). El primer párrafo se refiere al caso de que las observaciones del Ejecutivo sean atendidas parcialmente por el Legislativo y señala la procedencia de la promulgación y publicación parcial del texto vetado, en los siguientes términos:

**"EN CASO DE NO ALCANZARSE DICHA MAYORÍA** en alguna de las Cámaras o si transcurridos veinte días hábiles no se efectuara la votación respectiva, el ejecutivo promulgará y publicará el proyecto y, por lo tanto, tendrá el carácter de ley o decreto respecto de todos los artículos, apartados, fracciones, incisos o párrafos, que no hubieran sido observados por el ejecutivo".

**EL SEGUNDO PÁRRAFO SE REFIERE** al caso de la observación que el Ejecutivo hiciera al Proyecto de Ley de Ingresos en su totalidad, en caso de que no se alcance la mayoría calificada para superar el voto del presidente o que transcurran veinte días hábiles sin que se efectúe la votación de ratificación del texto de la ley o decreto, para superar el voto, en cuyo caso continuará en vigor la ley de Ingresos vigente, en tanto no se expida la nueva. La última parte del párrafo es la más original, ya que dispone que si para el último día de febrero no se hubiera expedido una nueva ley:

**"SE CONSIDERARÁ PRORROGADA SU VIGENCIA** por todo el año de calendario de que se trate; y en este caso, se harán los ajustes que se requieran atendiendo a las necesidades del ejercicio fiscal que corresponda, en los términos que disponga la ley".

**LA EFICACIA DEL VETO DEPENDE** del poder partidario manifestado en votos para superarlo o ratificarlo. Por ello, un enfoque normativo formal arrojaría poca luz sobre el tema, en particular cuando el partido político del presidente no se encuentre en mayoría en alguna de las cámaras. Dentro del ámbito de la ciencia política se ha manifestado un creciente interés por desarrollar una "teoría del voto", por George Tsebelis, que se enfoca en la existencia y poder de las instancias de voto, sin necesariamente hacerlas coincidir con los órganos formales a los que corresponde ejercer el voto. De cualquier manera, resulta relevante tomarla en consideración, ya que permite evaluar las posibilidades reales del órgano a quien corresponde formalmente la facultad de vetar, así como poder identificar instancias, grupos o individuos que puedan tener la posibilidad real de vetar, por consideraciones y factores de índole político que escapan a esquemas formales.<sup>4</sup>◀

<sup>4</sup> Tsebelis, George (2002). *Veto Players, How Political Institutions Work*. Princeton University Press. New Jersey, EU. pp. 78-84.

# LA REFORMA PENDIENTE: UNA VISIÓN DESDE LA JUSTICIA ELECTORAL

► MARÍA DEL CARMEN ALANÍS

## REFORMAS POLÍTICAS

Desde fines del año 2009, la clase política ha iniciado la discusión de un conjunto de propuestas orientadas a hacer más eficiente el desempeño institucional y propiciar nuevos equilibrios entre los poderes públicos. La variedad de estas iniciativas, catalogadas genéricamente como "reforma política", da cuenta de la diversidad de problemas que se pretenden resolver, al tiempo que ilustra la heterogeneidad de experiencias y modelos que ofrecen respuestas.

**B**uena parte de las propuestas sugieren modificar la norma electoral. No es casual que así sea: las reformas que se han hecho a las reglas comunitarias en México no sólo han logrado generar un sistema electoral de vanguardia internacional, sino que además han inyectado dinamismo al sistema político en su conjunto.

**EL GRADO DE SOFISTICACIÓN DE NUESTRO SISTEMA ELECTORAL** se fue construyendo de manera paulatina. En efecto, cada experiencia práctica, cada cita con las urnas, se fue traduciendo en aprendizaje y éste a su vez, incorporado al marco jurídico como reformas electorales. Es el caso de las aprobadas en poco más de dos décadas, en 1986, 1990, 1993, 1994, 1996, 2003, 2006, 2007 y 2008. Así, el sistema electoral mexicano ha sido eficaz en ir adaptando la regulación a las nuevas circunstancias, expectativas y –sobre todo– a la evidencia de nuevos dilemas.

## EL APORTE DE LA JURISDICCIÓN ESPECIALIZADA

**LOS PROCESOS DE REFORMA PARTEN**, en efecto, del diagnóstico de una problemática por resolver, la evidencia de nuevas realidades o de ideas para fortalecer determinados aspectos de la norma.

**EN CASI TODAS LAS MATERIAS** en las que existen instituciones especializadas, éstas cuentan con información sobre las virtudes o defectos de la ley.

► Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La materia electoral no es la excepción. Las autoridades aplican la norma en su quehacer cotidiano y, en ese ejercicio, van encontrando sus fortalezas, pero también efectos o limitaciones originalmente no previstos.

**EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL** de la Federación (TEPJF) es, en ese sentido, un mirador privilegiado, pues ahí confluyen casos de diversa índole y realidades de reciente aparición. En ese sentido, los tribunales son los primeros en enfrentarse a problemas que no se habían considerado en el diseño normativo.

**DE AHÍ QUE, EN OCASIONES,** cuando inician las discusiones para revisar la norma electoral, los legisladores se acercan al Tribunal para conocer su posición frente a determinados temas. La experiencia que deriva de la resolución de más de 21 mil asuntos durante 2009, su función interpretativa, así como la generación de criterios que actualizan la norma al aplicarla al caso concreto, le permiten ofrecer respuestas a algunas de las interrogantes de quienes forman parte del proceso legislativo.

**EN ESE SENTIDO, AL RESURGIR LAS IDEAS** sobre una eventual reforma electoral, el TEPJF inició un proceso amplio de sistematización y recopilación de criterios relevantes y necesidades detectadas en diversos temas para ofrecer insumos al debate legislativo.

**ASÍ, CON PLENO RESPETO A LA DIVISIÓN** de poderes y al trabajo de las señoras y señores legisladores, el órgano jurisdiccional preparó un conjunto de propuestas técnicas con el único propósito de compartir el acervo institucional y el conocimiento adquirido en la resolución e interpretación de casos para la discusión parlamentaria. Las propuestas que a continuación se describen, fueron entregadas a los presidentes de ambas cámaras del Congreso de la Unión el pasado 15 de abril.<sup>1</sup>

## REFORMAS CONSTITUCIONALES

**AÚN ES PRONTO PARA AFIRMAR SI UNA EVENTUAL** reforma electoral atravesaría modificaciones a la Carta Magna. Ante la existencia de esa posibilidad, el Tribunal Electoral ha puesto sobre la mesa seis modificaciones que en conjunto se refieren a cuatro artículos constitucionales: 99, 105, 107 y 116.

**LAS PROPUESTAS VERSAN SOBRE CUATRO TEMAS:** control constitucional y distribución de competencias entre las Salas del Tribunal Electoral; improcedencias del juicio de amparo en materia electoral; eliminación del derecho exclusivo de los partidos políticos para postular candidatos a puestos de elección popular locales y municipales, y declaración jurisdiccional de validez de la elección presidencial y de presidente electo.

**A FIN DE FAVORECER EL ACCESO A LA JUSTICIA** y fortalecer el control de constitucionalidad concreto que se ha depositado en las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se propone ampliar la

<sup>1</sup> Disponibles en [www.te.gob.mx](http://www.te.gob.mx), como contribución del Tribunal al involucramiento de la ciudadanía en el debate político.



procedencia del recurso de reconsideración para permitir que la Sala Superior pueda conocer todos los casos cuyas demandas planteen cuestiones de constitucionalidad. También, con la intención de acercar y darle mayor rapidez a la impartición de justicia electoral federal en beneficio de los ciudadanos y actores políticos se incluyen modificaciones a las facultades de atracción y delegación conferida a la Sala Superior de este órgano jurisdiccional.

**POR OTRA PARTE, SE SUGIERE CONCENTRAR** el control abstracto de leyes electorales en el TEPJF. El sistema dual que ahora tenemos en no pocas ocasiones se ha traducido en contradicciones de criterios al resolver diversos órganos del Poder Judicial de la Federación, sobre la constitucionalidad o no de disposiciones normativas. De ahí que para generar certeza, sería pertinente que sólo un órgano especializado aglutine el instrumento de control con efectos generales de leyes electorales; es decir, que el Tribunal Electoral pueda conocer de acciones de inconstitucionalidad en materia comicial.

**EN EL MISMO SENTIDO DE CONTRIBUIR A DAR CERTEZA** y en el de fortalecer el sistema de medios de impugnación previsto en la norma, se sugiere establecer con claridad la improcedencia del juicio de amparo en materia electoral. Ello, además, evitaría cargas innecesarias para órganos jurisdiccionales federales ajenos a la materia electoral: la eliminación del derecho exclusivo de partidos políticos para registrar candidatos a nivel local y municipal daría un paso más a la apertura del sistema electoral, reconociendo liderazgos comunitarios y la presencia de personalidades relevantes en las comunidades que no necesariamente son partidistas.

**POR ÚLTIMO, UN TEMA FUNDAMENTAL** para la conformación del poder político se refiere a la declaración jurisdiccional de validez de la elección presidencial, así como de la de presidente electo, aspecto que por su trascendencia conviene tener definido con claridad en el texto de la Ley fundamental.

## **LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL**

**EN CUANTO A LA LEY QUE REGULA NUESTRO SISTEMA** de medios de impugnación, se propone incorporar explícitamente la interpretación conforme al derecho internacional. Con ello se está reconociendo la jurisdicción universal de los derechos humanos y la validez de la interpretación que de los mismos hacen órganos internacionales especializados en la materia al emitir sus resoluciones.

**POR OTRA PARTE, SE SUGIEREN ALGUNOS ELEMENTOS** para ampliar el alcance de los distintos medios de impugnación con que se cuenta:

- a) **RECURSO DE APELACIÓN** abre la posibilidad de completar la normativa vigente a efecto de incluir a las coaliciones y a las autoridades electorales locales como entes legitimados para interponer dicho recurso, a efecto de que puedan controvertir la asignación de tiempos en radio y televisión para la transmisión de campañas con fines institucionales.



- b) **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN.** Propone abrir las hipótesis por las que este medio de impugnación es aplicable.
- c) **JUICIO PARA LA PROTECCIÓN** de los derechos político-electorales del ciudadano. Se plantea la posibilidad de ampliar la procedencia del juicio ciudadano a casos como el acceso y ejercicio de cargo en los órganos electorales o los impedimentos para que los funcionarios electos en los poderes legislativos y ejecutivos de estados y municipios puedan ocupar y ejercer los cargos para los que fueron electos.  
**SI BIEN EL DOCUMENTO ES CONSISTENTE** con el planteamiento constitucional de privilegiar la resolución interna de conflictos intrapartidarios sobre la jurisdicción federal, se considera necesario garantizar que ese principio no haga nugatorio el derecho de los ciudadanos a acceder a la justicia impartida por este Tribunal Electoral.
- d) **JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL.** Se propone abrirlo a temas como la redistribución, el financiamiento público y la imposición de sanciones, así como los actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los procedimientos de participación ciudadana, previo agotamiento, desde luego, de las cadenas impugnativas locales.

## CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

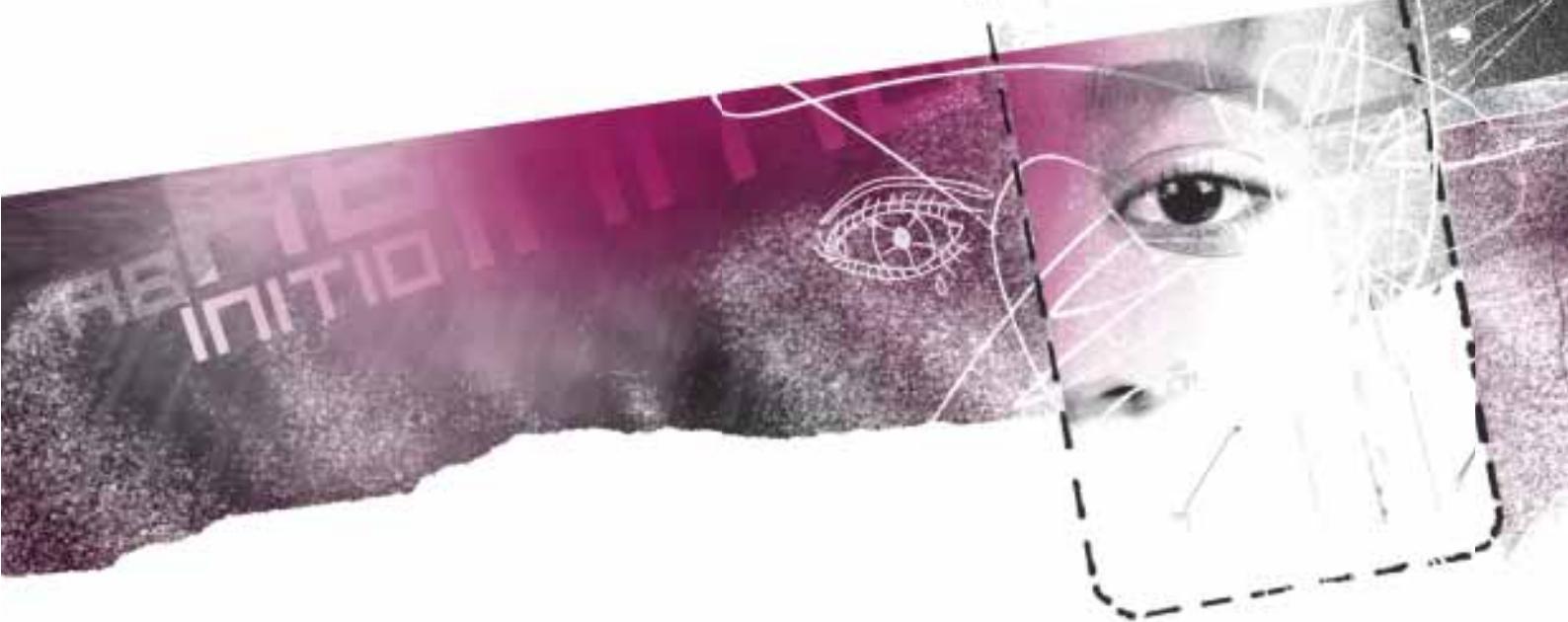
**SE HACEN DIVERSOS PLANTEAMIENTOS** para enriquecer el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en temas sobre los que el Tribunal Electoral se ha pronunciado en sus sentencias.

**ASÍ SE PROPONE GARANTIZAR EL ACCESO** a los tiempos del Estado en radio y televisión en materia electoral a los partidos políticos locales con el objeto de propiciar condiciones de equidad en el ámbito local. Se precisa que precandidatos y candidatos en ningún momento podrán adquirir o contratar tiempos en radio y televisión.

**POR OTRA PARTE, SE DEFINEN LOS SUJETOS** obligados en materia de radio y televisión, pues se precisa que la obligación de transmitir los tiempos del Estado se actualiza respecto de cada estación de radio o canal de televisión.

**RESPECTO A LA REGULACIÓN DEL ARTÍCULO 134** constitucional se introducen modificaciones sobre difusión de informes anuales de labores o gestión de los servidores públicos, entre otros.

**EN MATERIA DE EQUIDAD DE GÉNERO,** se incorporan tres propuestas de la mayor relevancia: la introducción de las reglas de paridad de género y alternancia entre los sexos, así como la modificación de composición de las fórmulas de candidatos. Así, se sugiere que del total de solicitudes de registro, 50



**La posibilidad de ir mejorando el marco jurídico y de hacerlo a través de un debate participativo e informado es un privilegio de las democracias desarrolladas**

por ciento se integre con fórmulas de un mismo sexo; también que las listas de representación proporcional se integren por fórmulas alternadas entre los sexos, es decir, intercaladas en forma sucesiva una mujer seguida de un hombre o viceversa de modo tal que el mismo sexo no se encuentre en dos lugares consecutivos; por último se establece que el propietario y suplente de cada fórmula sean personas del mismo sexo. Además se modifica el orden de alternancia para la sustitución de fórmulas, al establecer que la ausencia de ambos integrantes sea sustituida por la siguiente fórmula del mismo sexo de la lista.

**OTRO ASPECTO A DESTACAR ES** dotar a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral de la facultad de ordenar, como medida cautelar, la suspensión de la difusión en radio y televisión de propaganda política electoral que resulte probablemente violatoria del Código

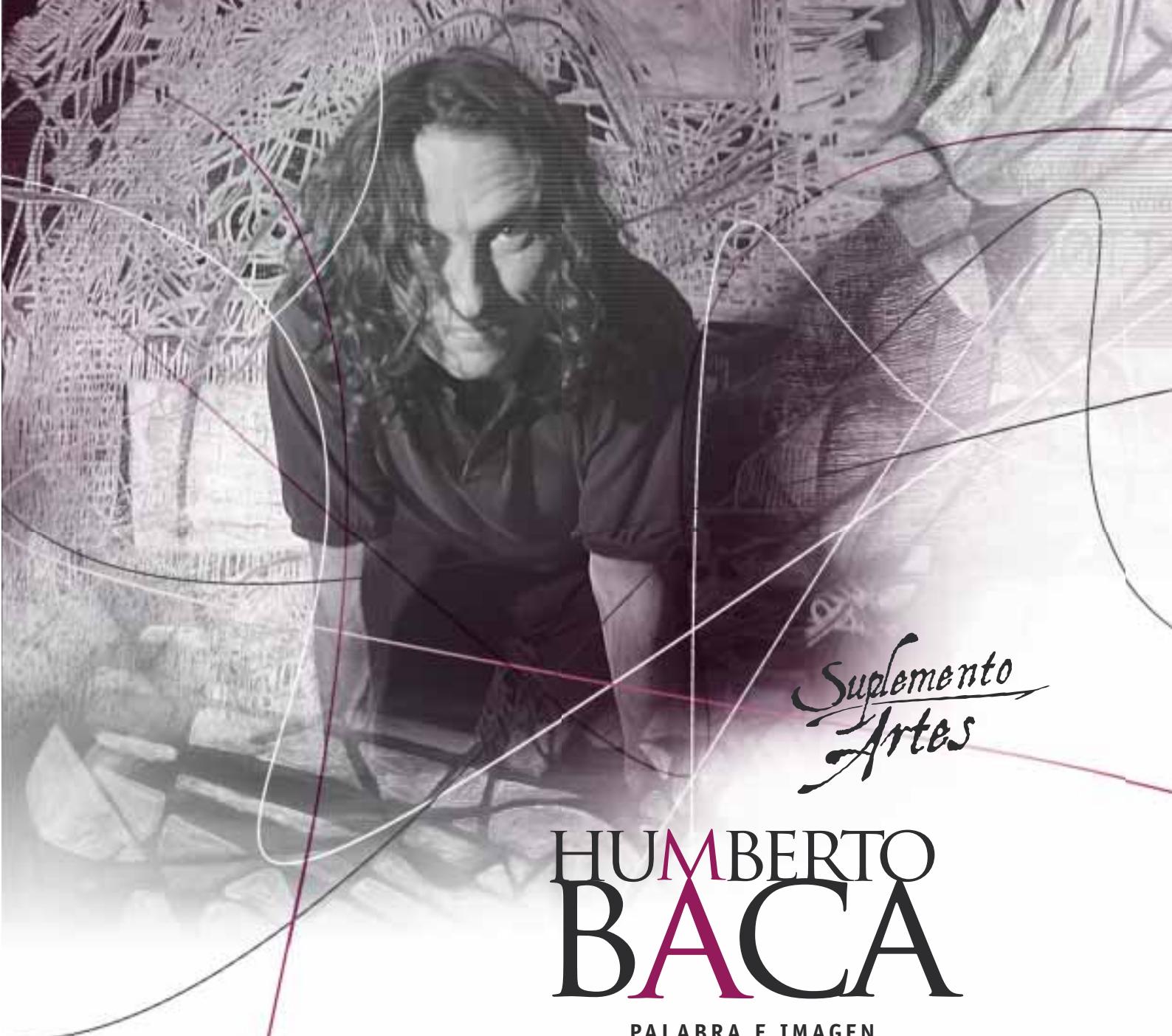
**POR OTRA PARTE, SE PRECISAN REGLAS** de asignación de tiempos para las precampañas de procesos comiciales locales con jornada electoral concurrente con la federal, así como que las candidaturas comunes locales, serán consideradas como coaliciones, incluso cuando las normas locales las distingan de éstas.

#### **APUNTE FINAL**

**LA COMPLEJIDAD Y RELEVANCIA DE LA REFORMA POLÍTICA** que se discute hoy en México se ha dado en el marco de un nutrido y respetuoso debate en el seno del Poder Legislativo Federal. La diversidad de enfoques, propuestas y posiciones refleja la pluralidad de la sociedad mexicana y, sobre todo, el interés por explorar aspectos de la mecánica constitucional que permitan el perfeccionamiento de nuestra democracia.

**ES RELEVANTE QUE LOS ÓRGANOS ESPECIALIZADOS** del país aporten insumos a ese debate, pues su experiencia en la aplicación y la interpretación de la norma puede ser beneficiosa para la discusión legislativa y, en su caso, podría traducirse en mejoras a la norma.

**LA POSIBILIDAD DE IR MEJORANDO EL MARCO JURÍDICO** y de hacerlo a través de un debate participativo e informado es un privilegio de las democracias desarrolladas, aprovechemos nuestro tiempo. ▶



*Suplemento  
Artes*

# HUMBERTO BACA

PALABRA E IMAGEN

**Humberto Baca** es un artista que se redibuja en cada obra; evoluciona continuamente y explora propuestas que responden al diálogo entre espectador y artista.

En su trazo encontramos el ángulo delicado y oculto del estrépito, en una suerte de intervención a los sentidos, como el susurro previo al bullicio. Cada obra son cuatro o cinco etapas plásticas. Cada línea es una idea, y ésta se cobija bajo comisuras, como una experiencia discursiva, un continente de voces e imágenes.

Para Baca, hacer grabado y trabajar con pintura es una anómala combinación de oficios que conoce bien, de la misma forma que la palabra al signo: darle forma a una idea, representar un concepto es apenas una variante del artista que hunde la punta, la mano, el brazo, todo el cuerpo sobre el cobre o el lienzo hasta hacerlo sudar rebaba, dejando un surco de color tras de sí.

Este empeño por el arte hace de su ejercicio una ebriedad por la estampa y el relieve en sus trazos, formas, miradas, pechos, torsos y caderas; todo coincide en el espacio justo de la misma, idéntica manera, como hechos de barro y aliento creacionista.

La obra de Baca es una traslación de los sentidos, la manifestación de la alteridad en la placa del grabado o el lienzo y sus procesos hasta llegar a la impresión efímera e inherente, como el verbo y la imagen hechos uno, como una exposición disuelta en la mirada.

CARLOS LÓPEZ DE ALBA

FOTOGRAFÍA. ARIADNA CHÁVEZ SIERRA



▲ *Florencia*, punta seca sobre zinc, 70 x 50 cm.





Página anterior: *Ninfa II*, acrílico y grafito sobre tela, 100 x 163 cm. Arriba: *Ninfa*, acrílico y grafito sobre tela, 139 x 102 cm. Derecha: *Orquídea*, acrílico y grafito sobre tela, 120 x 120 cm. A vuelta de página: *Ninfa pasionaria*, acrílico y grafito sobre tela, 103 x 139 cm.

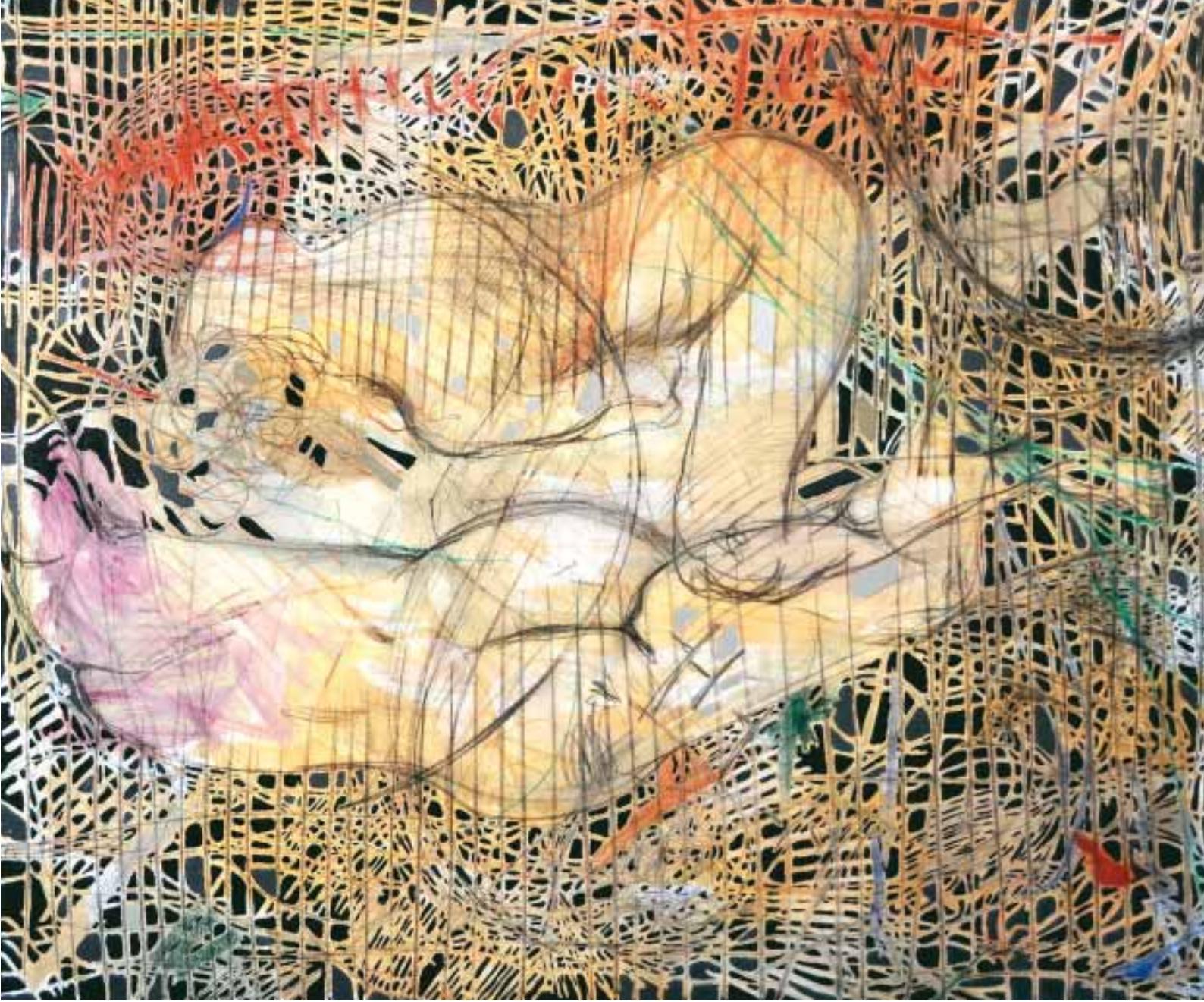








Arriba: *Espejos con gabado*, acrílico y grafito sobre tela, 60 x 100 cm. Derecha: *Dos bb*, acrílico y grafito sobre tela, 100 x 120 cm. A vuelta de página: *Hilo de Ariadna*, escultura fibra de vidrio, 66 x 100 cm.







# LA TRAMPA COMO PRÁCTICA POLÍTICA

► MARIO ÉDГAR LÓPEZ RAMÍREZ

**MARATÓN DE BERLÍN, AÑO 2007.** El ex candidato presidencial corre de forma descomunal y llega en primer lugar de su categoría. Cruza la meta levantando las manos en señal de victoria, celebrando que la ventaja sobre sus pares se cuenta en decenas de minutos. El triunfo es indiscutible y él se ve sereno, sin cansancio. Recibe el premio que merece su esfuerzo. Así, sin remordimientos. Hasta que los jueces descubren que ha tomado un atajo, que ha mentido, que ha engañado, que ha hecho trampa para ganar. Lo destituyen públicamente y la noticia recorre el mundo.

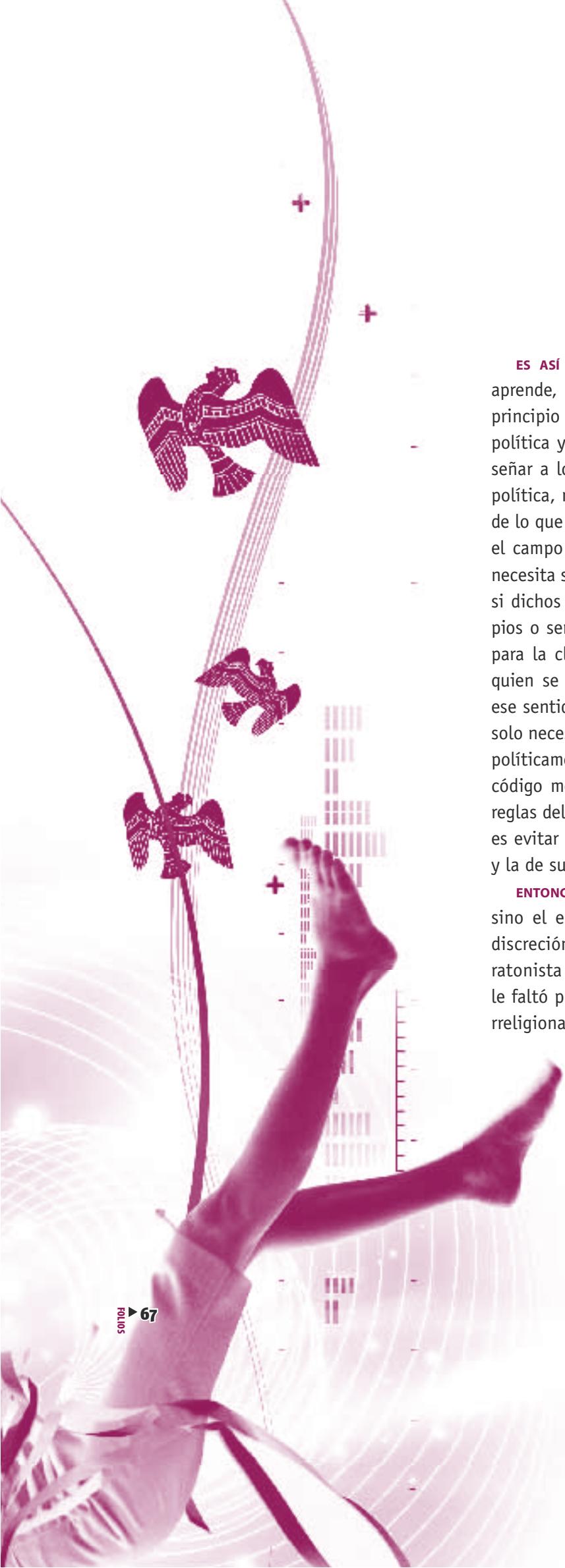
**PARA LOS POLÍTICOS EL PROBLEMA NUNCA HA SIDO LA TRAMPA,** sino el escándalo, tal como lo señala Pierre Bourdieu. La trampa es, en realidad, toda una tecnología del poder. Es decir, no se trata de una acción fortuita, espontánea o sin planeación, sino de un modo de proceder. Y esta técnica del engaño es lo que hace la diferencia entre la verdadera política, aquella que se refiere a los grandes asuntos del interés público, y la práctica concreta de los políticos. Siguiendo a Fernando Savater: la política no es sinónimo de lo que hacen los políticos, porque esto implicaría reducir todo a la astucia, a la sagacidad y a la demagogia. Sin embargo, es necesario reconocer que la práctica de los políticos intenciona la trampa

► Jefe del Centro de Investigación y Formación Social (cifs) del iteso.

Muchos de los grandes manuales de consejos para los políticos, a lo largo de la historia, asumen a la trampa como una práctica normal

racionalizada como parte de su proceder (un proceder que necesitan disimular ante los ciudadanos, ante los votantes). ¿Cómo y por qué se hace?, porque los políticos tienen frente a sí un objetivo: conquistar o mantener el poder.

**MUCHOS DE LOS GRANDES MANUALES** de consejos para los políticos, a lo largo de la historia, asumen a la trampa como una práctica normal, que les permite alcanzar o mantener el dominio deseado. Quizá el más famoso de estos manuales es la obra de Nicolás Maquiavelo, escrita a inicios del siglo xvi: *El Príncipe*; en ella su autor escribe: "es, pues, necesario que un príncipe que desea mantenerse, aprenda a no ser bueno y a servirse o no servirse de esta facultad según las circunstancias lo exijan". Y añade: "un príncipe, y sobre todo un nuevo príncipe, no puede someterse a las reglas y convenciones que los hombres hacen pasar por buenas, porque para mantener su Estado debe actuar incesantemente contra su palabra, contra la caridad, contra la humanidad y contra la religión. Debe estar dispuesto a cambiar de comportamiento según soplen los vientos de la fortuna y la variación de las cosas... en suma, no apartarse del bien, si es posible, pero saber entrar en el mal en caso necesario". En otras palabras, Maquiavelo reconoce que la trampa es parte de la complejidad que implica desear el poder; desdecirse, mentir, adaptarse, jugar con las palabras; es un arte que debe aprender el que quiera mantenerse en la cúspide. En ese trance, la delgada línea entre el bien y el mal se pierde, se desdibuja. ¿Por qué tendríamos que pensar que las cosas han cambiado al paso de los siglos?, vaya que Maquiavelo sigue siendo considerado el padre de la política moderna. El progenitor de los actuales políticos.



**ES ASÍ QUE TAMBIÉN TODO ESTUDIANTE DE CIENCIA** política aprende, desde las primeras lecturas de Maquiavelo, un principio básico para la trampa: en el mundo moderno la política y la moral deben ir separadas. Esta forma de enseñar a los polítólogos, que serán los observadores de la política, no hace otra cosa que responder a la descripción de lo que hacen los políticos en la realidad. Para actuar en el campo de poder, el político no necesita la moral, sólo necesita saber cumplir los acuerdos que asume, no importa si dichos acuerdos son buenos o son malos. Tener principios o ser una persona con valores, no es tan importante para la clase política como tener la certeza de que, con quien se pacta, es capaz de cumplir con lo pactado. En ese sentido, el político tampoco necesita guardar afectos, solo necesita saber guardar las formas de relación personal políticamente correctas. En todo caso, lo más cercano a un código moral que tienen los políticos es el respeto a las reglas del juego del poder, y una de ellas, muy importante, es evitar la desaprobación pública que mancha su imagen y la de sus correligionarios.

**ENTONCES, COMO SE HA DICHO:** el problema no es la trampa, sino el escándalo, la falta de habilidad para guardar la discreción. El error está en ser descubierto. Nuestro maratonista de Berlín se arriesgó mucho, se pasó de la raya, le faltó prudencia. El resultado: una acusación de sus correligionarios por dañar “la imagen del partido”, por “desprestigiar a la institución”, por someterlos a “la vergüenza pública”. Pende sobre nuestro tramposo –una vez descubierto– la posibilidad



de ser expulsado de las filas partidistas, porque si algo se le exige a los militantes es la habilidad para no hacer desenfrenos e indecencias. Y en ese sentido, Julio Mazarino, asesor del poderoso rey francés Luis XIV, escribía hacia mediados de los años mil seiscientos, en otro de los manuales clásicos para los políticos, llamado *El Breviario*: “Aprende a vigilar tus actos y no disminuyas jamás esta vigilancia... reflexiona incesantemente en el lugar en que estés, en las circunstancias en las que te encuentres, en tu calidad y en la calidad de aquel con quien tratas. Toma nota de cada uno de tus defectos y vigílate en consecuencia. Es conveniente, cada vez que cometes una falta, imponerte una sanción... que tu semblante no exprese jamás nada, ni el menor sentimiento, sino una perpetua afabilidad... no hagas nada en contra del decoro, al menos en público”. Lo menos que se le exige a un político es haber aprendido la habilidad de disimular y de dominar su proceder; ser descubierto es una terrible falta de oficio. Esto es parte de la ética especial o particular –una ética diferente a la del resto de personas– a la que siempre han pretendido pertenecer los políticos.

**POR MUCHO QUE PUDIERA PARECERNOS ALARMANTE** esta separación entre moral y política –ya que suponemos que como mínimo deseable el gobernante debe tener moral–, separar ambas dimensiones es una forma de protegernos, para no formar elevadas expectativas sobre lo que los hombres políticos son y sobre lo pueden en realidad hacer. Si nos



acercamos a la actuación de los políticos desde este enfoque, para el cual el político actúa por acuerdos y no por valores, muchas cosas que parecen incongruentes, incorrectas e inexplicables (como las alianzas entre grupos ideológicamente enemigos, las entrevistas entre personas públicamente enfrentadas, la aprobación de proyectos promovidos con argumentos endebles, falsos e irregulares; o el tema que nos convoca: la trampa) se nos volverán actitudes y formas del proceder político, sino más congruentes, por lo menos más explicables.

**EN SUMA, EL ARTE DE LA TRAMPA PERTENECE** a una larga tradición de los personajes del poder; todo aquel que estudia la política lo sabe. Aún cuando el discurso de la democracia y de las instituciones nos desdibuje esta realidad, la tradición continúa y revela las complejidades éticas que significa desear el poder. Max Weber, uno de los más brillantes politólogos de nuestra era decía: "quien quiera hacer política en general, y quien quiera ejercerla sobre todo como profesión, tiene que ser consciente de estas paradojas éticas y de que es responsable de lo que él mismo pueda llegar a ser bajo la presión de éstas... quien busque la salvación de su alma y la salvación de otras almas, que no la busque por el camino de la política, que tiene otras tareas muy distintas...". Queda el deseo de que la política se vuelva a constituir en la gran arena para discutir y solucionar los asuntos públicos, para dialogar las cosas comunes que nos vinculan socialmente y que no se reduzca a lo que hacen los políticos. ▲



# AMÉRICA LATINA: ESE JARDÍN DE RECREO

---

► CARLOS ALBERTO PIÑA LOREDO

## CRÍTICA A “LOS TRES CABALLEROS” DE NORMAN FERGUSON, PRODUCCIONES WALT DISNEY, 1944.

EN LOS INICIOS DEL ORDEN GLOBAL BIPOLAR, allá en los lejanos 30 del siglo pasado, Estados Unidos requería, para conservar su seguridad y su posición política y económica en el hemisferio, influir de manera decisiva en América Latina.<sup>1</sup> Ese exótico *jardín de recreo* (Jean Franco *dixit*), por encontrarse geográficamente más cercano a los Estados Unidos, quedó bajo su influencia desde el comienzo. Algunas de las producciones de Walt Disney se inscriben en esta etapa de las luchas ideológicas del siglo xx.

SIN DUDA, LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL y la Guerra Fría fueron acontecimientos que marcaron profundamente las relaciones norte-sur en América. El temor norteamericano no sólo era que América Latina tuviera como aliados a los países fascistas, sino que contrajera

70 ◀  
FOTOS

<sup>1</sup> Véase a Jean Franco (2003). *Decadencia y caída de la ciudad letrada. La literatura latinoamericana durante la Guerra Fría*, Barcelona, Debate, p. 37.



la *enfermedad comunista*. Para ello, existía la necesidad de contar con una política cultural que permitiera persuadir sobre principios y valores del *american way of life*. Disney Company fue, prácticamente, la encargada de asumir ese rol de portador de la política de “buena voluntad”, basada en “la pedagogía de la inocencia”, como la definió Henry Giroux, para referirse a la elaboración ideológica y discursiva que sitúa “a la gente en determinadas narrativas, representaciones y prácticas culturales históricas”.<sup>2</sup> Así, Disney se convirtió en un instrumento pedagógico y político para los intereses norteamericanos. Es por esta vinculación entre política y pedagogía, sostiene Giroux, lo que exige que el mundo de las representaciones de Disney se convierta en objeto de análisis crítico.

**LOS TRES CABALLEROS** tiene tantas lecturas como el número de minutos que la agotan. A bote pronto, lo que llama la atención es el juego con los estereotipos: cómo se representa lo latinoamericano (lo brasileño, lo mexicano). También subyacen en el discurso cinematográfico utilizado símbolos e imágenes que permiten otro tipo de lectura.<sup>3</sup> Incluso, el uso de la técnica visual al sobreponer imágenes de ficción con imágenes reales representa uno de los primeros recursos de la cinematografía.

**BRASIL Y MÉXICO EMPRENDEN** un acelerado proceso de industrialización que a finales de los años 60 traería consecuencias no del todo positivas: hacinamiento en las grandes urbes, un *boom* demográfico de grandes dimensiones, éxodos masivos del campo a la ciudad. A diferencia de Europa y Norteamérica, la latinoamericana era una geografía que dependía mucho del campo y sus productos y no de su industrialización. Así, con sus características y atributos, era (es, pues en el imaginario sigue persistiendo) presentada

2 Véase a Henry Giroux (1996). *Pssilacres inquietantes. Aprendiendo la cultura popular*, Barcelona, Paidós, p. 54.

3 El encuentro de Donald con las mujeres latinas (sus turbaciones y deseos ante lo exótico); la sobreexposición de Donald a la cultura latinoamericana le produce alucinaciones o viajes oníricos; el folclore latinoamericano; la sociedad latinoamericana pintoresca y “tercermundista”.



como el paraíso terrenal, con su exuberancia exótica que raya en la sensualidad. Esa imagen de Latinoamérica, desbordada, está presente de principio a fin en la película: lo inanimado cobra vida con colores tan llamativos, la presentación del folclor circunda las arenas de lo mágico y grotesco, el trópico como lugar de lujuria y desenfreno.

**DESDE EL INICIO “LA PEDAGOGÍA DE LA INOCENCIA”** hace su función. Entre los regalos que recibe el pato Donald se encuentra un proyector de cine, con el que podrá reconocer esos atributos del *encanto* latinoamericano. Así como él admira a esas “aves raras” a través del proyector, las producciones de Disney y de Hollywood se convertirán en el instrumento con el que operará la política de “buena voluntad”, familiarizando “a los espectadores con las costumbres, las fantasías y la épica de Estados Unidos”.<sup>4</sup> Aunque el cine argentino, el brasileño y sobre todo el mexicano sean un contrapeso formidable al de Hollywood, como sostiene Carlos Monsiváis, el cine norteamericano habrá de imponerse en el mercado latinoamericano, con todo lo que ello representa.<sup>5</sup> Entonces, si es gracias al cine el primer acercamiento de Donald a Latinoamérica, será el cine el instrumento clave que utilizará *América* para persuadir, ideologizar, dominar a ese *jardín de recreo*.

**LAS IMÁGENES DE BRASIL Y MÉXICO** son a todas luces pintorescas, recreaciones fantásticas llamadas a quedar en el subconsciente de la cultura popular. No presentan al Brasil y México moderno de la época, sino esos lugares que por su cultura, de gran raigambre, resultan fascinantes y un tanto chuscos. Ejemplo de ello, es el viaje en tren de Donald con José Carioca a Bahía, uno de los vagones lleva una rueda “cuadrada”, lo que supone, en tono cómico, lo pedestre y atrasado de Latinoamérica; ya en Bahía no sólo se presenta

4 Véase Carlos Monsiváis (2000). *Aire de familia. Cultura y sociedad en América Latina*, Barcelona, Anagrama, p. 52.

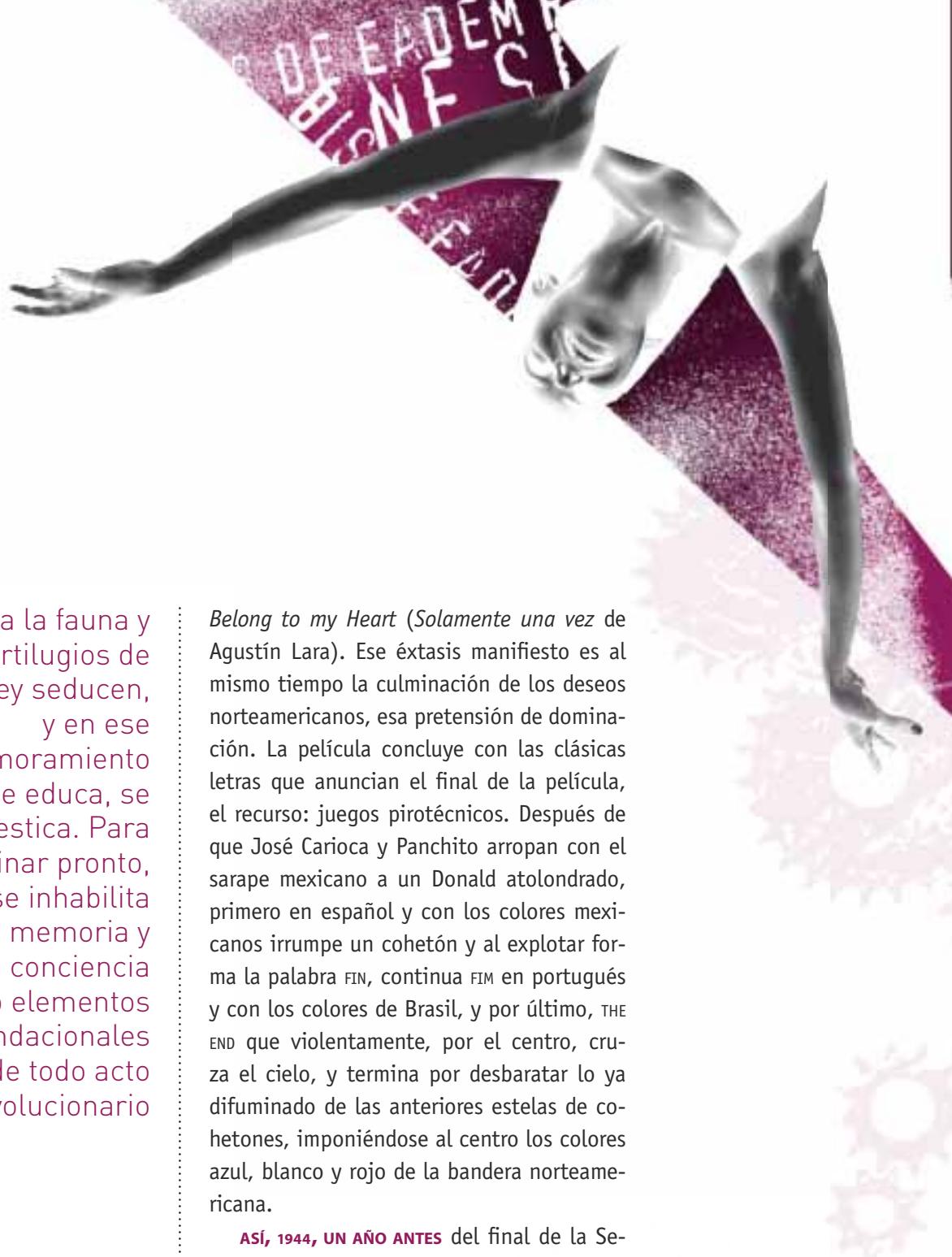
5 Monsiváis apunta “El cine –el norteamericano en 80 por ciento de los casos– introduce en diversos niveles la conciencia planetaria y sueños y aprendizajes insospechados”, p. 53. Líneas más adelante sentencia “el cine es un ordenamiento paralelo a la política, y su inmediata distribuye modelos de vida o de sensualidad que se acatan en forma casi unánime, se reconozca esto o no. Todo se venera y se imita”. *Op. cit.* 55.

la peculiaridad arquitectónica de la que fuera la primera capital del Brasil, sino en unos segundos saltan a la vista las favelas bahianas. En Bahía, Donald se enamora de Aurora Miranda, con ella inicia su viaje libidinal, más adelante continuará con Carmen Molina y Dora Luz en México.

**NORMAN FERGUSON**, el director de la película, presenta a Brasil en menor tiempo que a México (Disney ya había producido *Saludos, Amigos*, donde había presentado a José Carioca), eso le da oportunidad a Donald y sus amigos latinoamericanos de hacer un recorrido por algunos lugares mexicanos con costumbres, geografías y tradiciones musicales distintas. Para ello, Panchito, un gallo bravo con pistolas y espuelas, sirve de guía y en su sarape mágico visitan Xochimilco, Pátzcuaro, Veracruz, Acapulco y la ciudad de México. La música regional, con sus bailes, está presente a lo largo del viaje, eso le permite a Ferguson articular las culturas mexicanas con sus expresiones musicales: rancheras, sones, jarabes, boleros, huapangos, fandangos.<sup>6</sup> El set incluye además de la música, baile y atuendos, formas de representaciones autóctonas (otra vez chuscas): el perro y las gallinas merodeando las “gorditas” que preparan señoritas en los comales.

**SIGUIENDO EL VIAJE, EN LAS PLAYAS DE ACAPULCO** Donald persigue desenfrenado a las *changuitas* que allí veranean; ellas juegan con él y él trata, sin conseguirlo, de atraparlas y conquistarlas. Sigue el encuentro erótico con Latinoamérica, Donald embobado con las mujeres mexicanas trata de hallar el paso al bailable de Carmen Molina (su silueta se contornean hasta convertirse en cactus); Donald, en otra secuencia, se convierte en avispa y pretende chupar el néctar de la flor, con el rostro de Dora Luz, que le canta *You*

<sup>6</sup> Franco dice, apoyándose en Néstor García Canclini, que Disney convirtió el repertorio musical nacional (el mexicano) en uno internacional (*Op. cit.* p. 43). En efecto, lo local trasciende, México es conocido en el mundo por tres características de la vida tapatía (Jalisco y occidente mexicano): el tequila, los sones y jarabes tapatíos y sus mariachis con atuendos de charro. La canción de *Los Tres Caballeros* es la música de *Ay! Jalisco no te rajes* (película de 1941 que interpretó Jorge Negrete; Panchito sería su símil en dibujo animado).



Toda la fauna y los artilugios de Disney seducen, y en ese enamoramiento se educa, se domestica. Para terminar pronto, se inhabilita la memoria y la conciencia como elementos fundacionales de todo acto revolucionario

*Belong to my Heart (Solamente una vez de Agustín Lara).* Ese éxtasis manifiesto es al mismo tiempo la culminación de los deseos norteamericanos, esa pretensión de dominación. La película concluye con las clásicas letras que anuncian el final de la película, el recurso: juegos pirotécnicos. Después de que José Carioca y Panchito arropan con el sarape mexicano a un Donald atolondrado, primero en español y con los colores mexicanos irrumpen un coheteón y al explotar forma la palabra FIN, continua FIM en portugués y con los colores de Brasil, y por último, THE END que violentamente, por el centro, cruza el cielo, y termina por desbaratar lo ya difuminado de las anteriores estelas de coheteones, imponiéndose al centro los colores azul, blanco y rojo de la bandera norteamericana.

ASÍ, 1944, UN AÑO ANTES del final de la Segunda Guerra Mundial, ya empezaba a tomar forma el programa estadounidense de modernización para América Latina. Disney se convertiría en esa máquina de ilusiones (y de dólares) por las que han pasado varias generaciones, que admiraron y disfrutaron ese “mágico mundo” de inocencia y destellantes colores. Toda la fauna y los artilugios de Disney seducen, y en ese enamoramiento se educa, se domestica. Para terminar pronto, se inhabilita la memoria y la conciencia como elementos fundamentales de todo acto revolucionario. ▲



# **La Reforma del Estado. Propuesta del IIJ-UNAM para la actualización de las relaciones entre poderes del sistema presidencial mexicano**

UNAM/IIJ-Senado de la República, LX Legislatura, 2009  
(inédito, disponible en: [www.juridicas.unam.mx/invest/RefEdo.pdf](http://www.juridicas.unam.mx/invest/RefEdo.pdf))

► FOLIOS

**POR SER UN TEMA ABIERTO A LA DISCUSIÓN,** que empleará todavía algunos meses más para ser definido y otros para analizarse de manera integral, no es posible en este momento establecer una bibliografía orientadora sobre la reforma en sí misma, aunque sus temas han sido abordados de forma profunda en una multiplicidad de textos académicos.

**SE RECOMIENDA, POR TANTO,** acudir directamente a las fuentes del debate legislativo. En primera instancia, a la iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución presentada por el presidente Felipe Calderón Hinojosa el pasado 15 de diciembre de 2009 ante el Senado de la República. Además, a la iniciativa presentada por el Partido Revolución Democrática (PRD); a las dos iniciativas presentadas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), tanto por sus senadores como por sus

diputados; y a la que recientemente presentó el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados.

**DE PARTICULAR RELEVANCIA RESULTA** el documento preparado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IIJ-UNAM), a petición expresa del Senado de la República, intitulado: *La reforma del Estado. Propuesta del IIJ-UNAM para la actualización de la relaciones entre poderes del sistema presidencial mexicano*.

**PARA LA ELABORACIÓN DE ESTE TEXTO** de 47 cuartillas, el IIJ-UNAM contempló las propuestas vertidas por los partidos políticos nacionales, realizadas en cumplimiento de la ley para la Reforma del Estado, así como las que se presentaron ante el Congreso de la Unión por diferentes legisladores.

**EL DOCUMENTO SOSTIENE SU PROPUESTA** en un proyecto que plantea dos ideas rectoras: promover condiciones institucionales de gobernabilidad democrática al país, en el marco de un sistema de partidos múltiple; y construir un sistema de gobierno sujeto a responsabilidades políticas plenas ante la institución de la representación nacional y directamente frente a los ciudadanos de la república.

**ES DECIR, SE TRATA DE UNA PROPUESTA** que facilita la articulación entre el Ejecutivo y el Legisltivo, tomando en cuenta la importancia de la relación entre los poderes y que las propuestas de reequilibrio y redistribución de funciones sugeridas implican beneficios para los diversos actores institucionales.

**LA PROPUESTA DEL IIJ-UNAM** se inspira también en un mínimo movimiento de la Constitución, prefiriendo, a su vez, la modificación de leyes, normas internas del Congreso y de las prácticas políticas, como instrumentos para la aplicación de los cambios sugeridos; considera como eje metodológico al derecho comparado, como línea de intervención para el mejoramiento del esquema de separación de poderes del sistema presidencial.

**POR ÚLTIMO, EL PROYECTO DEL** “renovado arquetipo de gobierno” elaborado por el IIJ-UNAM, sugiere, entre sus conclusiones, que éste no podría ser “acometido en una sola legislatura, sino que demandará un trabajo de construcción institucional de las legislaturas, LXI, LXII y LXIII del Congreso de la Unión”.

**ANTE TAL PREMISA, EL DOCUMENTO,** inédito, por ahora, pero disponible en el sitio del IIJ-UNAM ([www.juridicas.unam.mx/invest/RefEdo.pdf](http://www.juridicas.unam.mx/invest/RefEdo.pdf)) sugiere “reformas progresivas para reformar el Estado”, guiadas por el plano de un proyecto que ha sido concebido en su integridad para asegurar coherencia interna. Sin duda, se trata de un esfuerzo de ingeniería institucional que merece ser revisado de cara a la inminencia del tema de la reforma política y sus implicaciones en los diferentes órdenes de gobierno. ▲



## NORMAS PARA LA RECEPCIÓN DE ORIGINALES

Toda correspondencia deberá estar dirigida a Víctor Hugo Bernal Hernández, director general de la revista *Folios*:  
[director\\_folios@iepcjalisco.org.mx](mailto:director_folios@iepcjalisco.org.mx)

## CARACTERÍSTICAS GENERALES

1. Los trabajos enviados a *Folios*, revista de discusión y análisis, deberán estar escritos en un estilo ensayístico, con fines de divulgación.
2. Los trabajos deberán ser de preferencia inéditos, y no podrán ser sometidos simultáneamente a la consideración de otras publicaciones.
3. Las colaboraciones aceptadas serán sometidas a un proceso de corrección de estilo, y su publicación estará sujeta a la disponibilidad de espacio en cada número y a ceñirse al tema que se aborde como monografía.

## SECCIONES DE LA REVISTA

Los trabajos podrán proponerse para su publicación en cualesquiera de las secciones de la revista, conforme a los siguientes criterios:

- **Dossier.** Sección monográfica. Los textos enviados para su publicación en esta sección no deberán exceder las tres mil palabras.
- **Boticarium.** Trabajos de naturaleza y temas diversos, que contribuyan a difundir los temas, problemas y discusiones en cualquier área de las humanidades y las ciencias sociales. Tres mil palabras como máximo.
- **Política.** Textos, narrativa, entrevistas, cuentos y cualquier otra forma de manifestación en el terreno de la creación. Máximo, un mil doscientas palabras.
- **Biblioteca de Alejandría.** Reseña de alguna novedad bibliográfica o publicación significativa para el mundo de las humanidades y las ciencias sociales, sea nacional o extranjera. Un mil doscientas palabras como máximo.

## DATOS DEL AUTOR

Todas las colaboraciones deberán anexar los datos completos del autor (institución, dirección postal, dirección electrónica y teléfono) y una breve reseña curricular (estudios, grado académico, nombramiento e institución de adscripción, principales publicaciones y líneas de investigación). En el caso de coautorías, deberán incluirse los datos de todos los colaboradores.

## LINEAMIENTOS EDITORIALES

1. Las colaboraciones deberán presentarse en el siguiente formato: impresión a doble espacio, en familia tipográfica Arial de 12 puntos, texto con alineación justificada y en papel tamaño carta, con márgenes superior e inferior de 2.5 cm, e izquierdo y derecho de 3 cm, con 26 líneas por cuartilla y 64 golpes por línea y sin interlínea secundaria entre párrafo y párrafo.
2. Las reseñas deberán ser de libros académicos, de preferencia actuales, o de nuevas ediciones de clásicos que valgan la pena revisar a la luz de las problemáticas vigentes.
3. Si el artículo contiene citas textuales menores de cinco líneas, éstas deberán ir en el cuerpo del texto, entre comillas. Si la extensión es mayor, deberán escribirse en párrafo aparte, sin sangría en el primero, sin comillas, en letra (Arial 10) y en espacio sencillo. Cuando la cita contenga agregados y omisiones del autor, éstos deberán encerrarse entre corchetes. Para las obras que se citen dentro del cuerpo del texto se usará el sistema autor-año, con las páginas citadas, cuando sea el caso. Ejemplos:

Lo político es, entonces, la puesta en marcha de un mecanismo simbólico por el cual la sociedad se unifica a pesar de las diferencias (Portier, 2005). Así la democracia no solamente hace referencia a un régimen institucional sino a un tipo particular de sociedad: donde se hace visible el lugar vacío del poder.

Lefort (1990) es un punto de referencia imposible de eludir en esta discusión. Para él la política define a la esfera de instituciones separada de otras, como la economía y la jurídica.

4. El autor deberá asegurarse de que las citas incluidas en el texto coincidan con todos los datos aportados en la bibliografía.
5. Cuando se mencione la obra de un autor, el título de la misma deberá ponerse en cursivas.
6. Las notas explicativas se situarán a pie de página, a espacio sencillo, con letra Arial 9 puntos.
7. Al final del texto deberá figurar un listado completo de la bibliografía empleada (en orden alfabético) con los siguientes formatos:

ARDITI, Benjamín (1991). "La totalidad como archipiélago. El diagrama de los puntos nodales", en Benjamín Arditi (coordinador), *Conceptos: ensayos sobre teoría política, democracia y filosofía*, CDE-RP Ediciones: Asunción.

LACLAU, Ernesto (2000). *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*, Nueva Visión: Buenos Aires.

LEFORT, Claude (1990). "Democracia y advenimiento de un lugar vacío", en *La invención democrática*, Nueva Visión: Buenos Aires.

VALVERDE Loya, Miguel Ángel. "Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas: elementos conceptuales y el caso México", Artículo en línea disponible en [www.ccm.itesm.mx/dhcs/fjuripolis/archivos/7Valverde.pdf](http://www.ccm.itesm.mx/dhcs/fjuripolis/archivos/7Valverde.pdf).

8. Si existen obras del mismo autor o institución de distintos años se ordenarán primero los más recientes, posteriormente, los anteriores.
9. Las colaboraciones que incluyan pasajes en un idioma distinto del español deberán presentar también la traducción al español.
10. La primera vez que se utilicen siglas o acrónimos deberán escribirse entre paréntesis e ir antecedidos del nombre completo, por ejemplo, Fundación Nuevo Periodismo Iberoamericano (FNPI).



INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE JALISCO