



Encuentro y superposición de agendas: la reforma política aprobada por el Senado en 2011*

Héctor Zamitz Gamboa*

Resumen

El presente artículo tiene por objeto demostrar que la reforma política aprobada en abril de 2011, fue el resultado de acuerdos políticos logrados en el interior de la Cámara de Senadores, teniendo como eje las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, en un contexto caracterizado por la disputa entre partidos políticos, con vistas a la sucesión presidencial de 2012.

Palabras clave: Sistema Político Mexicano, Poder Legislativo, partidos políticos, acuerdos políticos, democracia.

Abstract

This article aims to demonstrate that political reform passed in April 2011, was the result of political agreements within the Senate, with the axis of the bills submitted by the President in a context of a dispute between political parties with a view to the presidential succession of 2012.

Keywords: Mexican political system, Legislature, political parties, political agreements, democracy

Introducción

El presente artículo tiene por objeto demostrar que la reforma política aprobada en abril de 2011, fue el resultado de los acuerdos básicos que logró el Senado, teniendo como eje las iniciativas del Presidente de la República, en un contexto de intensa lucha política con vistas a la sucesión presidencial del año 2012, por lo que no fue sencillo conjuntar las visiones que sobre la misma se pusieron sobre la mesa, mucho menos

* El presente artículo fue elaborado en el proyecto de investigación PAPIIT IN306011-2, “Selección de candidatos presidenciales, sistema de partidos y realineamiento electoral en México: análisis del rendimiento democrático en México”, auspiciado por la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la UNAM. El autor agradece el apoyo de Ma. Isabel Hernández Hernández para la elaboración del mismo.

** Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Profesor de Tiempo Completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.



cuando detrás de las posiciones partidistas y de cada grupo parlamentario había fuertes discrepancias no sólo de orden programático, sino de temporalidad electoral presente y futura. Por esta razón, uno de sus objetivos es explicar por qué la reforma no fue aprobada en tiempo y forma (incluyendo la posibilidad de un periodo extraordinario) por la Cámara de Diputados y por los congresos locales.

El proceso inició con la propuesta presidencial en diciembre de 2009 y concluyó dos días antes de finalizar el primer periodo legislativo de abril de 2011. La pregunta que sintetiza el debate de los actores, es: ¿fortalecer al Poder Ejecutivo o avanzar en un nuevo diseño institucional que amplíe la pluralidad democrática?

La iniciativa de reforma política del presidente Felipe Calderón se convirtió a finales del 2009 en una de sus prioridades legislativas. Fue discutida y acordada por el Senado en medio de dos lógicas contradictorias: una electoral, beligerante y competitiva, debido a la movilización en la formación de alianzas entre el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) con el fin de derrotar al Partido Revolucionario Institucional (PRI) en varios de los estados de la República en 2010¹ y, otra, gubernativa, propia de la propuesta de un gobierno que para poder gobernar con suficiente eficacia, requería disponer de condiciones institucionales diferentes con las que había iniciado su gestión, en la perspectiva de mantenerse en el poder más allá del 2012.

En el dictamen de la reforma política de 2011 no se aprobaron cambios y adecuaciones a la Constitución, ni al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIFE) vigente reformado en 2007-2008, cuyas modificaciones en su momento requirieron cambios en 15 leyes secundarias, por lo que siempre se consideró una reforma incompleta.

Algunos de los asuntos pendientes en materia de regulación electoral que requieren ajustes se mantienen —a pesar de los cambios instrumentados en lineamientos, reglamentos y catálogos por el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE)—, por lo que se corre el riesgo de que el marco electoral legal para la contienda del 2012 no se modifique, y la existencia de leyes incompletas o inexistentes tienda a debilitar, en la práctica, el desempeño tanto del IFE como del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Debido a razones de espacio, no se analizan los problemas de la falta de acuerdo entre los partidos en la Cámara de Diputados para nombrar a

¹ En 2010, el PAN y el PRD lograron concretar cinco alianzas para postular candidato a gobernador: Oaxaca, Durango, Sinaloa, Puebla e Hidalgo, de las cuales obtuvieron el triunfo en tres: Oaxaca, Sinaloa y Puebla.



los tres consejeros electorales del IFE, que debieron haber sido nombrados el 1º de noviembre del año 2010; en consecuencia, no se mencionan los problemas derivados de un Consejo General incompleto, cuyos acuerdos, como producto de la correlación de fuerzas interna y en función de los intereses en juego, se verán vulnerados frente a los poderes fácticos, al cuestionar las decisiones y lineamientos supletorios establecidos.

Se comprueba que durante el proceso, al interior del PRI, se impulsaron dos agendas, la del senador Manlio Fabio Beltrones que negoció en el Senado con los dirigentes del PAN, PRD, Partido del Trabajo (PT), Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Partido Convergencia, y la que a través de la Cámara de Diputados superpuso el gobernador Enrique Peña Nieto, frenando los cambios aprobados por el Senado y presionando para que su propuesta de reforma política denominada: *Agenda Legislativa del Bicentenario* avanzara, se redimensionara y fuera tomada en cuenta, la cual fue inicialmente dirigida al congreso local en el Estado de México, con el fin de impedir, entre otras cuestiones, que las reglas electorales favorecieran al PAN y al PRD ante una eventual coalición de ambos partidos en el proceso electoral de dicho estado.

La posición de los diputados “peñanietistas” logró, dos días antes de concluir el periodo de sesiones del Congreso, imponer otros términos, tanto en la definición del candidato del PRI a la Presidencia de la República, como un ritmo distinto a la agenda política nacional.

Al igual que otras investigaciones que con un enfoque comparativo valoraron la pertinencia, alcance e impacto de las diversas propuestas de reforma —sin esperar que éstas fueran aprobadas por el Congreso de la Unión—,² el presente artículo explica que el dictamen en el Senado, al dejar sin efecto para las elecciones de 2012 la aplicación de los cambios, dejó al descubierto las intencionalidades de los actores y sus estrategias, lo que explica a su vez, por qué el dictamen no fue revisado de inmediato por la Cámara de Diputados, por qué fue diferido y, eventualmente aplazado, para su aprobación por el Congreso de la Unión.³

² Nos referimos básicamente a dos. La editada por Gabriel L. Negretto, *Debatiendo la reforma política. Claves del cambio institucional en México*, México, CIDE, 2010, 314 pp. y la de Pablo Javier Becerra et al., *La reforma política 2010, análisis de la iniciativa del Presidente Calderón comparada con las presentadas en el Senado por los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo, Convergencia y Revolucionario Institucional*, México, UAM-Iztapalapa, 2010, 93 pp.

³ Es previsible que en caso de que no exista periodo extraordinario después de la instalación del periodo ordinario de sesiones de septiembre de 2011, la agenda de la Cámara de Diputados tendrá otras prioridades, tales como la aprobación del presupuesto de egresos 2012 y la reforma quede suspendida hasta otro momento.



1. Los efectos del movimiento del voto nulo en la propuesta de reforma política

Se puede afirmar que una buena parte de los temas de la reforma política aprobada por el Senado a finales de abril de 2010, fueron considerados por el Movimiento del voto nulo en 2009, el cual durante las campañas electorales de ese año, por las posturas asumidas por sus promotores, abrieron la posibilidad de reformar una vez más la legislación electoral.

Las marcadas diferencias de opinión sobre las posibles modificaciones obedecieron a distintos intereses y posiciones, tanto de los actores políticos, como de la ciudadanía. Aunque las voces fueron múltiples y disímiles y la construcción de su agenda no fue fácil para integrar una propuesta unitaria, se puede afirmar que a partir de 2009 se perfilaron posibles nuevos cambios constitucionales y legales:

- Considerar sanciones a los partidos ante un elevado abstencionismo pasivo o activo.
- Reglamentar el voto nulo, como causa para repetición de elecciones.
- Aprobar y reglamentar las candidaturas independientes.
- Reducción de senadores y diputados.
- Reelección consecutiva de legisladores.
- Perfeccionar los mecanismos de participación ciudadana directa: plebiscito y referéndum.
- Establecer la revocación del mandato.
- Reducir los recursos entregados a los partidos políticos.
- Obligar a los partidos a sujetarse a la Ley de Transparencia.
- Eliminar privilegios y prestaciones excesivas a legisladores.
- Acotar el fuero legislativo.

Los partidarios y promotores del voto nulo sostuvieron que sus acciones constituían una forma válida de protesta, en contra de una partidocracia a la que percibían divorciada de las demandas y las necesidades de la población y consagrada a la defensa de sus privilegios.⁴

⁴ Héctor Zamitz, "Los efectos políticos del voto nulo en las elecciones de 2009: un experimento de movimiento ciudadano en democracia", *Estudios Políticos*, núm. 19, México, FCPyS/UNAM, enero-abril de 2010, pp. 11-35.



El voto nulo fue una manifestación de descontento, y la mejor manera de responder al mismo era extendiendo la diversidad y modificando las reglas de la competencia electoral⁵ para ampliar la representación.⁶

2. Los ajustes a la reforma política 2007-2008: el reto de las modificaciones a la regulación electoral, bajo la amenaza del retroceso

Desde julio de 2009 el Presidente del IFE, Leonardo Valdés Zurita, indicó a los coordinadores parlamentarios del Senado, que la reforma constitucional de 2007 había funcionado bien, pues había propiciado equidad, pero requería ajustes en el modelo de comunicación y propaganda política en el desahogo de quejas, en las sanciones para concesionarios de radio y televisión y en relación al plazo legal para el recuento de votos.⁷

La solicitud de Valdés de revisar la legislación fue acompañada con la propuesta de introducir en el COFIPN nuevas formas de propaganda, por lo que convocó a los partidos políticos a abandonar la práctica de concentrar sus campañas electorales en los promocionales de radio y televisión.

Habiendo culminado el proceso electoral en los debates y análisis sobre la aplicación de la reforma electoral de 2007-2008 realizados en diversos foros, como fue el Seminario “Democracia y Reglas del Juego”, verificado el 26, 27 y 28 de agosto en el Instituto de Investigaciones Jurídicas

⁵ Según un sondeo de opinión realizado por el Grupo Reforma en junio de 2009, el 79 por ciento de los consultados opinó que para mejorar las condiciones políticas sería útil reducir los recursos públicos que reciben los partidos políticos; asimismo, el 68 por ciento opinó que también ayudaría reducir el número de diputados de representación proporcional. Además, el 58 por ciento de los entrevistados veía positivamente la posibilidad de permitir las candidaturas independientes o ciudadanas. De las propuestas contenidas en la agenda de quienes promovieron el voto nulo, la más apoyada fue la reducción del financiamiento a los partidos políticos, y la menos apoyada, la reelección consecutiva de legisladores. Véase Alejandro Moreno, “Temas para una nueva reforma electoral”, *Suplemento Enfoque* del periódico *Reforma*, 28 de junio de 2009, p. 12.

⁶ El propio Felipe Calderón en la promoción de su propuesta de Reforma Política aludió a que durante el proceso electoral de 2009, “la sociedad había manifestado su descontento y frustración de diversas maneras con la política; una de ellas es que muchos ciudadanos optaron por abstenerse de votar o por anular su voto”. Cfr. Felipe Calderón Hinojosa, “Reforma en favor de los ciudadanos: del sufragio efectivo a la democracia efectiva”, *La Jornada*, 3 de febrero de 2010, p. 20.

⁷ Andrea Becerril y Víctor Ballinas, “Valdés sugiere ajustes al modelo de comunicación de la ley electoral”, *La Jornada*, 22 de julio de 2009, p. 10.



de la UNAM,⁸ no dejó de señalarse que existían intentos por presionar al Senado para una contrarreforma a la ley electoral.

En estos foros, el ex-presidente del IFE, José Woldenberg, planteó que el nuevo modelo de acceso a la radio y la televisión había tenido una derivación perversa: “la llamada *spotización*, puesto que la fórmula de la cual los partidos y los candidatos hicieron campaña, suponía la explotación de espacios del tiempo del Estado, y lo que tuvimos fue un alud de mensajes breves que abrumó a buena parte de la audiencia”.⁹

En respuesta, el senador Manlio Fabio Beltrones expresó disposición para analizar las propuestas de cambio y la posibilidad de reubicar en otras instancias las facultades que le generan al Instituto un conflicto interno, “con los poderes fácticos”, o con medios específicos, con el fin de evitar que se dañe el prestigio y la credibilidad del IFE.¹⁰

Por su parte, el TEPJF remitió también al Congreso de la Unión un conjunto de propuestas, entre las que destacan: la adición de un nuevo supuesto específico de nulidad en la Ley del Sistema de Medios de Impugnación, la anulación de la elección cuando esté demostrada plenamente la vulneración a los principios fundamentales o rectores previstos en la Constitución, así como la necesidad de otorgar mayores facultades a la Comi-

⁸ Es importante registrar que el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM elaboró a finales de 2009, a solicitud del Instituto “Belisario Domínguez” del Senado de la República, una propuesta sobre la reforma del Estado, para la actualización de las relaciones entre poderes del sistema presidencial mexicano. El documento tiene relevancia, pues fundamenta y elabora propuestas de reforma concretas en materia de: a) El control político de los nombramientos de los funcionarios del Estado, del gobierno y la administración por las Cámaras del Congreso de la Unión; b) Conflictos de intereses de los funcionarios del Estado y del gobierno; c) Aprobación del Plan Nacional de Desarrollo por las Cámaras del Congreso de la Unión y su control continuo de comisiones; d) Aprobación del presupuesto de la Federación por ambas Cámaras del Congreso de la Unión; e) Derecho de voz del Ejecutivo en las Cámaras del Congreso de la Unión; f) Iniciativa legislativa preferente; g) Sustitución del Presidente; h) Responsabilidad política del Presidente de la República y de los altos mandos del Poder Ejecutivo Federal; i) Fortalecimiento del Poder Legislativo; j) Reordenación entre funciones de Estado y de gobierno: la Fiscalía General del Estado y la Auditoría Superior de la Federación como órganos constitucionales autónomos, y k) Sobre el fortalecimiento del control de los ciudadanos sobre sus gobernantes. La propuesta sirvió de marco de referencia para alcanzar acuerdos y fundamentar el dictamen elaborado en el Senado.

⁹ Víctor Ballinas y Andrea Becerril, “Navarrete: no hay condiciones para contrarreforma electoral”, *La Jornada*, 10 de septiembre de 2009, p. 12.

¹⁰ Otro de los senadores interesados en corregir dicha legislación fue Carlos Navarrete del PRD. Cabe señalar que en la parte final del informe presentado por el IFE a la Junta de Coordinación Política del Senado, llamado el libro blanco, se hicieron 12 propuestas “prácticas y técnicas” para realizar las modificaciones señaladas. Véase Víctor Ballinas y Andrea Becerril, “Reforzar las atribuciones del IFE, demanda Valdés Zurita en el Senado”, *La Jornada*, 4 de febrero de 2010, p. 10.



sión de Quejas y Denuncias del IFE, para que tenga la posibilidad de dictar medidas cautelares al ordenar la suspensión de un promocional de algún partido político violatorio de disposiciones legales, con la finalidad de que el Consejo General del IFE no tenga la obligación de sesionar necesariamente como en la actualidad ocurre.¹¹

En este proceso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) discutió en enero de 2011, después de tres años en litigio, el amparo promovido por 15 escritores y académicos contra la reforma constitucional de 2007, que prohíbe a particulares contratar propaganda electoral en radio y televisión y que se expidió mediante decreto publicado el 13 de noviembre de 2007 en el *Diario Oficial de la Federación*, por el que se reformó, entre otros, el artículo 41 de la Constitución. En la demanda se hacen valer dos tipos de conceptos de violación: unos encaminados a evidenciar irregularidades en el procedimiento de reforma, y otros relacionados con su contenido material.

La SCJN determinó el 28 de marzo de 2011 como improcedente dicho juicio de amparo, toda vez que este recurso no es el medio idóneo para revisar si el procedimiento de reforma se apegó a las reglas que preveía la Carta Magna.¹²

José Woldenberg insistió en que el Congreso de la Unión ajustara la ley electoral para acabar con la “spotización”, pero manteniendo las normas que prohíben la compra de publicidad en radio y televisión a partidos políticos y particulares, y abriera la posibilidad de que los primeros hicieran uso de los tiempos del Estado, mediante una distribución que permitiera fomentar los programas de debate entre ellos.¹³

En la presentación del análisis de las actas de escrutinio y cómputo de las elecciones federales de 2009, Leonardo Valdés aprovechó para hacer un nuevo llamado al Congreso, con el fin de que hubiera una “reforma mínima en el ámbito electoral respecto de los plazos del recuento de votos y el personal involucrado”.¹⁴

¹¹ Alonso Urrutia, “Propone el TEPJF anular elecciones que vulneren principios constitucionales”, *La Jornada*, 19 de abril de 2010, p. 23.

¹² Véase José Luis Vázquez Alfaro, “Lo que dice la sentencia”, *Revista Voz y Voto*, núm. 219, mayo de 2011, p. 48.

¹³ El 1º de marzo de 2011, José Woldenberg entregó al Senado una carta en la que hizo la petición formal para regular los spots, la cual fue firmada por Carlos Fuentes, Héctor Aguilar Camín, Juan Ramón de la Fuente, Diego Valadés, Cuauhtémoc Cárdenas, Enrique González Pedrero y Miguel Alemán. En esa ocasión el presidente del Senado Manlio Fabio Beltrones se comprometió nuevamente a promover una reforma a la ley electoral. Cfr. Carole Simonnet, “Llama Woldenberg a frenar ‘spotización’”, *Reforma*, 7 de abril de 2011, p. 5.

¹⁴ El 43.1 por ciento de las actas de escrutinio y cómputo de las elecciones federales de



Es importante destacar que en el proceso de negociación de la reforma política en el Senado, el PRI propuso una serie de reformas en materia de regulación electoral y el PAN decidió impulsar también un paquete de cambios legales,¹⁵ los cuales fueron aprobados inicialmente en el último momento, que los propios artífices calificaron de “modestísima”,¹⁶ no obstante, aunque el Senado reconoció que el modelo de comunicación electoral no funciona —dando la razón tanto a analistas, intelectuales y autoridades electorales que pidieron terminar con la multiplicación de *spots* que banalizan el mensaje político—, decidió en último momento congelar dichas propuestas de cambio, con lo que se modificaría también la distribución de los segmentos contemplados en la ley vigente.¹⁷

En suma, la discusión electoral vio pasar un buen número de evaluaciones que dieron cuenta de las iniciativas de diverso tipo para ajustar y modificar el marco legal hacia la contienda de 2012. Desde la visión de Ricardo Becerra,¹⁸ jefe de asesores de la Secretaría Ejecutiva del IFE, los aspectos que se requiere cambiar para que dicho instituto prepare mejor las elecciones presidenciales sería:

1. La administración de los tiempos de radio y televisión debe dotarse de mayor flexibilidad, simplificando su concepto y sus tiempos.¹⁹

2009 habían registrado algún error e inconsistencias en su llenado, cifra menor a la de los comicios de 2006, que fue de 64.2 por ciento (el 43.1 por ciento se integró así: 30.6 por ciento presentaron errores numéricos; 7.6 por ciento de llenado y 4.9 por ciento contienen ambos tipos de error). Cfr. José Antonio Román, “Mejoró en 2009 llenado de actas electorales”, *La Jornada*, 13 de abril de 2011, p. 21.

¹⁵ Ver Claudia Guerrero, “...Y empuja PAN reforma electoral”, Periódico *Reforma*, 19 de abril de 2011, p. 5.

¹⁶ Los cambios prohíben a los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno —incluidos el Presidente y los gobernadores— a promover su imagen, obras públicas o compromisos de gobierno en tiempo electoral, y a las empresas y medios de comunicación por donar tiempo en radio o televisión. Los ejes de dichos cambios se ubican en: el régimen de sanciones a funcionarios públicos, en separar el gasto de precampaña del tope fijado al financiamiento de la misma y facilitar al IFE el recuento de votos en la casilla para garantizar las elecciones de 2012. Véase Elena Michel, “Luz verde a modesta reforma electoral”, *El Universal*, 30 de abril de 2011, p. 7.

¹⁷ Cfr. Claudia Guerrero, “Congela el Senado reforma por *spots*”, Periódico *Reforma*, 2 de mayo de 2011, p. 4.

¹⁸ Cfr., Ricardo Becerra, “La visión desde el IFE”, Revista *Voz y voto*, núm. 219, junio de 2011, pp. 30-32.

¹⁹ Lo anterior no supone renunciar al principio esencial de que la propaganda electrónica de los partidos se realice en los tiempos del Estado. Las modificaciones supondrán la revisión del artículo 70 del COFIPE para hacer obligatorios, además de los dos debates que ya regula en las campañas para presidente de la República, los debates en las campañas de los



2. El procedimiento especial sancionador (PES).²⁰
3. El recuento de votos en forma escrupulosa y transparente cuando la diferencia entre el primero y el segundo lugar es menor a la cantidad de votos nulos.²¹
4. En su labor de juez del IFE, clarificar las conductas que constituyen una infracción y los sujetos a sancionar.²²
5. Aumento del número de casillas y ciudadanos a capacitar e infraestructura logística necesaria.²³

Por lo que respecta a la visión del Coordinador General de asesores de la presidencia del TEPJF, Patricio Ballados Villagómez, la revisión de las elecciones recientes en el país y de tomar en cuenta cien iniciativas de reforma constitucional y 133 de reforma legal (*sic*) desde 2008, sus conclusiones a junio de 2011 son las siguientes:

- a) El proceso electoral federal próximo es viable sin reformas;
- b) Aunque hubiera reformas positivas, no existe el tiempo ni disposición para atenderlas, por lo que debe esperar un nuevo ciclo de reformas posterior a 2012;
- c) No obstante, las reformas indispensables que según este funcionario podrían evitar enfrentamientos y desconfianzas, serían a grandes rasgos, las siguientes:

1. Violaciones a la constitución, artículo 41.²⁴

senadores y diputados. Asimismo, revisar el artículo 74 del COFIPE para que el Consejo General y los demás organismos internos del IFE tengan la facultad de ordenar la acumulación del tiempo en radio y televisión para la transmisión de mensajes más amplios.

²⁰ En lugar de ser el instrumento para la justicia electoral expedita, se convirtió en una herramienta de propaganda basada en la queja de la propaganda ajena. Se considera uno de los problemas inherentes y considerados irresolubles.

²¹ Esta tarea se debe hacer en el plazo fatal de cinco días, lo que genera incertidumbre. O se modifica el plazo perentorio, o se le permite al IFE disponer de un amplio número de funcionarios para el recuento voto por voto.

²² Por ello se requiere desarrollar con la mayor precisión el catálogo de sanciones: a) adquisición y contratación de tiempos en medios electrónicos; b) definición precisa de las modalidades de transmisión de los promocionales; c) ámbitos en el que se circunscriben la denigración y la calumnia; d) propaganda gubernamental; e) informes oficiales; f) propaganda integrada, y g) "infomerciales".

²³ Que lo determinante sea la geografía y no la demografía, acercando las casillas al elector pero sin propiciar su infinita expansión.

²⁴ 1. Que impone una serie de obligaciones a los funcionarios públicos en el ejercicio de



2. Procedimiento especial sancionador (PES).²⁵
3. Modelo de comunicación.²⁶

3. La agenda de la Presidencia de la República y su iniciativa de reforma política

En el festejo de sus tres años de gobierno, el Presidente Felipe Calderón Hinojosa anunció que propondría al Congreso una reforma política, la cual contendría “cambios profundos”, para superar la parálisis institucional que había impedido alcanzar acuerdos.

La iniciativa fue presentada por el Ejecutivo el 15 de diciembre de 2009,²⁷ tras criticar las reformas políticas que se habían realizado en los últimos 15

sus funciones, como la obligatoriedad de suspender la difusión de la propaganda gubernamental mientras duren las campañas federales y locales. El artículo 354 del COFIPE prevé sanciones a partidos, permisionarios, concesionarios y observadores que incurran en faltas electorales, pero no se especifican las sanciones que corresponderían a eventuales infracciones de autoridades o servidores de los Poderes de la Unión o de los poderes locales, órganos de gobierno municipales, órganos autónomos o cualquier ente público. Se sugiere considerar la posibilidad de incorporar un catálogo de sanciones, incluyendo multas. 2. Violaciones al artículo 134. El modelo de comunicación política establecido no se ha reflejado en un catálogo de sanciones en la legislación secundaria, en particular a quienes violen los límites de la propaganda gubernamental previstos en este artículo.

²⁵ Derivado de la observación anterior de precedentes establecidos en sentencias del TEPJF, el PES permite resolver en tiempos breves, violaciones a los artículos 41 base III y 134 de la Constitución. A tres años de distancia hay tendencias claras que permitirían orientar una eventual reforma al PES, pues el IFE ha sido eficaz para detectar violaciones (en más del 70% el TEPJF recibe apelaciones contra el IFE relacionadas con el tema), pero ha sido poco eficaz para establecer las multas derivadas. Al respecto se han realizado diversas propuestas de modificación del PES, entre las que destacan: *a)* eliminar una instancia de defensa a los involucrados, y *b)* diferenciar entre la reparación de la infracción, que requiere ser expedita y la sanción que no lo requiere, lo que supone una modificación orgánica a la estructura del IFE para crear una instancia especializada encargada.

²⁶ Existen propuestas para modificar el sistema de mensajes en medios electrónicos a los que tienen derecho los partidos políticos, a fin de combatir el fenómeno de la llamada *spotización*, lo que mejoraría la propuesta programática de los partidos, por sobre la mercadotecnia. Este funcionario propone tres modalidades. *Cfr.*, Patricio Ballados Villagómez, “La visión desde el tribunal”, Revista *Voz y Voto*, núm. 219, junio de 2011, p. 40.

²⁷ La iniciativa que fue enviada al Senado cuando faltaban horas para que concluyera el periodo ordinario de sesiones, tenía tres puntos en común en relación a los ocho puntos que venía impulsando el senador Manlio Fabio Beltrones, coordinador del PRI en esa Cámara y hasta ese momento el planteamiento más visible. Véase Claudia Herrera Beltrán, “Recorte y reelección en el Congreso pide reforma política de Calderón”, *La Jornada*, 16 de diciembre de 2009, p. 3.



años y que no lograron gobiernos más eficaces. Afirmó que su propuesta se orientaba para que el poder “se someta de manera más clara y más contundente a los electores” y que “el ciudadano sea quien premie el buen desempeño o castigue un ejercicio irresponsable o insensible del poder”. Sus propuestas se agruparon en 10 puntos que a continuación se enuncian:

Descripción	Artículos a modificar	Beneficios
1. Elección consecutiva de autoridades municipales	115 y 122	<ul style="list-style-type: none">•Permitirá la evaluación de los electores para que puedan premiar o castigar a quienes ocupan cargos de elección popular.•Generará un vínculo estrecho entre electores y representantes para incrementar la rendición de cuentas y la eficacia del gobierno.
2. Elección consecutiva de legisladores	51, 56, 59, 116, 122	<ul style="list-style-type: none">•Permite fortalecer la capacidad del ciudadano para vigilar y evaluar el trabajo de sus representantes.•Busca elevar la profesionalización y la especialización de los legisladores.
3. Conformación de las Cámaras del H. Congreso de la Unión	52, 53, 54, 56, 60, 63	<ul style="list-style-type: none">•La reducción del número de senadores a un total de 96 regresa al Senado su función como órgano de representación estatal.•La reducción del número de diputados hasta un total de 400, generará un ahorro presupuestal importante, manteniendo intacta la proporcionalidad de la Cámara.
4. Porcentaje mínimo de votación para mantener el registro como partido político	41	<ul style="list-style-type: none">•Elevar el porcentaje mínimo de votación a 4% de la votación nacional emitida generará incentivos para que las fuerzas minoritarias se coaliguen para ofrecer propuestas completas y coherentes.•Evita el uso de recursos públicos en fuerzas políticas con escaso respaldo ciudadano, al tiempo que genera congresos menos fraccionados.
5. Iniciativa ciudadana	71	<ul style="list-style-type: none">•Proporciona una vía de acceso alternativa a la partidista para promover leyes y reformas que respondan a la realidad que la sociedad perciba.•Fomenta una cultura política que promueva una ciudadanía organizada y articulada que pueda traducir sus demandas en propuestas concretas.
6. Candidaturas independientes	35 y 41	<ul style="list-style-type: none">•Garantiza el derecho de participación política y amplía las alternativas para los electores.•Permite una forma de canalizar directamente las demandas de la sociedad civil.
7. Segunda vuelta en la elección presidencial	41, 65, 74 y 81	<ul style="list-style-type: none">•Refuerza la legitimidad del candidato que resulte electo al otorgarle el respaldo de una mayoría absoluta del electorado.
8. Facultad de iniciativa de la SCJN	71	<ul style="list-style-type: none">•Fortalece las capacidades del Poder Judicial y se consigue una nueva armonía en materia legislativa entre poderes que elimina el principio de exclusión.
9. Iniciativa preferente del presidente y referéndum para reformas constitucionales	71 y 135	<ul style="list-style-type: none">•Permite agilizar la relación y mejorar la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo introduciendo reglas que den certeza a los tiempos de discusión de las iniciativas prioritarias.•El referéndum como mecanismo para resolver definitivamente sobre las iniciativas de reforma constitucional en las que el Congreso no se pronuncie, proporciona una solución al conflicto entre el Legislativo y el Ejecutivo que responde directamente a la voluntad de la ciudadanía.
10. Veto parcial de leyes y del Presupuesto de Egresos de la Federación	72 y 74	<ul style="list-style-type: none">•Proporciona agilizar la relación y mejorar la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo introduciendo reglas que den certeza a los tiempos de discusión de las iniciativas prioritarias.•La iniciativa faculta al Ejecutivo para participar en el proceso de aprobación del Presupuesto y la Ley de Ingresos como un actor relevante dentro del proceso parlamentario.•La inclusión del veto parcial permite que el Ejecutivo publique las partes de las leyes sobre las que hay consenso, agilizando el proceso legislativo.



El decálogo de reformas puesto a debate generó reacciones e interpretaciones diversas. Las iniciativas, por la fecha de su remisión al Senado, parecieron como formuladas extemporáneamente, aunque no lo fueron tanto, pues seguramente el cálculo político de la Presidencia de la República fue que le tomaría tiempo al Congreso discutirlas y, en su caso, aprobarlas.

Para algunos, las iniciativas surgían de la debilidad presidencial, para otros hacer más gobernable al presidencialismo, o bien hacer funcional un sistema, cuyo pluralismo ha resultado hostil a la modernización de México y propiciado un alejamiento progresivo entre la ciudadanía, la política y los políticos.

La reforma política se convirtió en prioritaria para la presidencia de la República. Para la Secretaría de Gobernación no existían “temas tabú” ni “prejuicio alguno”. Se pretendía que ésta fuera aprobada en el segundo periodo ordinario de sesiones de la LXI Legislatura (que iniciaría el 1º de febrero y concluiría el 30 de abril de 2010). El Secretario de Gobernación, Fernando Gómez Mont, inició los cabildeos para impulsar la aprobación de las iniciativas. Se reunió con los senadores del PAN y rechazó que la propuesta tendiera al bipartidismo.²⁸

Alejandro Poiré, subsecretario de población, para algunos, considerado como creador de la propuesta, aseguró que aunque no tuviera el consenso pleno de los partidos políticos, el presidente había enviado el proyecto ideal, pues “tenía como objetivo fundamental, reconocer un ciclo histórico y poner al ciudadano en el centro de la decisión sobre lo público”.²⁹ Blanca Heredia, Comisionada de Desarrollo Político de Gobernación, defendió la mencionada propuesta.³⁰

El PRI y el PRD advirtieron en un foro en el Senado que se oponían a dicha reforma.³¹ Los gobernadores panistas fueron los únicos que defendie-

²⁸ Fabiola Martínez, “Niega Gómez Mont que la propuesta de reforma política tienda al bipartidismo”, *La Jornada*, 20 de enero de 2010, p. 5.

²⁹ Cfr. Ernesto Núñez, “Es la reforma deseable”, *Suplemento Enfoque* del periódico *Reforma*, 24 de enero de 2010, p. 12.

³⁰ Para dicha comisionada, el des prestigio en el que había caído la política en México era grande, lo cual también era grave porque se necesitaba la política para hacer frente a los enormes retos que el país tenía por delante. Para ella, la reforma propuesta por el Ejecutivo era una propuesta ambiciosa e integral. No era una reforma que propusiera parches o que convocara “a los mismos de siempre a hacer lo mismo de siempre”. Era una invitación para que “los ciudadanos hagan suya la democracia y hacer del empoderamiento ciudadano la palanca para transitar del sufragio efectivo a la democracia efectiva”, Véase Blanca Heredia, “Democracia y ciudadanía”, *Suplemento Enfoque* del periódico *Reforma*, 25 de abril de 2010, p. 11.

³¹ Los senadores del PRI, PRD y PT lamentaron que el propio Calderón “utilizara” al Secretario de la Defensa Nacional, Guillermo Galván Galván, para presionar al Congreso, inter-



ron la propuesta, con el argumento de que el eje de ese proyecto era ciudadanizar la política. Los priistas y perredistas le reclamaron respetar el pacto federal y criticaron al presidente por buscar poderes “metaconstitucionales”,³² lo que ocasionó que Felipe Calderón arremetiera contra sus críticos, a quienes acusó de “privilegiar las maquinarias partidistas por encima de los ciudadanos y de seguir optando por un sistema político cerrado y bajo su control”.³³

El propio Calderón publicó en *La Jornada* un amplio artículo explicando los puntos de su propuesta, señalando que ésta tenía como punto de partida la insatisfacción de los ciudadanos con la política y con los políticos y aseguró que buscaba ampliar tanto las vías de participación ciudadana, como los derechos políticos de los ciudadanos.³⁴ La Secretaría de Gobernación aceleró la agenda de todos los funcionarios del gobierno federal para lograr su aprobación, apoyándose en las redes sociales para defender la iniciativa presidencial.³⁵

El 3 de mayo de 2010, concluido el periodo ordinario de sesiones en el Congreso de la Unión —que tenía varias reformas pendientes—, en el palacio de Schaumburg en Bonn, Alemania, Felipe Calderón, en una conferencia de prensa conjunta con la primera ministra Angela Merkel, llamó a no dar por muertas sus propuestas para la reforma política y pidió a los partidos hacer a un lado cálculos electorales y realizar los cambios que el país necesitaba.³⁶

pretando que en el 97 aniversario de la marcha de la lealtad llamó a la conformación de acuerdos políticos y evitar la crisis destructiva. Cfr. Andrea Becerril y Víctor Ballinas, “Usa Calderón al titular de la SEDENA para que se apruebe su reforma política”, *La Jornada*, 10 de febrero de 2010, p. 5.

³² Véase Elena Michel y Alberto Morales, “Gobernadores difieren en opinión de iniciativa”, *El Universal*, 27 de enero de 2010, p. 12.

³³ Véase Claudia Herrera y Roberto Garduño, “Opositores a las reformas buscan un sistema político controlado: Calderón”, *La Jornada*, 27 de enero de 2010, p. 3.

³⁴ Cfr. Felipe Calderón Hinojosa, “Reforma en favor de los ciudadanos: del sufragio efectivo a la democracia efectiva”, *La Jornada*, 3 de febrero de 2010, p. 20.

³⁵ La discusión sobre la reforma política a pesar de que subió un poco los decibeles y concentró un poco más atención, no logró superar la desinformación, pues mediante una encuesta nacional se conoció que sólo el 36 por ciento de los encuestados señalaron estar enterados de la discusión sobre una reforma para combatir algunos aspectos del sistema político. Consultese Alejandro Moreno, “Reforma ¿qué?”, Suplemento Enfoque del periódico *Reforma*, 14 de marzo de 2010, p. 13.

³⁶ Claudia Herrera Beltrán, “Calderón llama a no dar por muertas sus propuestas para la reforma política”, *La Jornada*, 3 de mayo de 2010, p. 14.



4. La división de los legisladores en el Congreso y los obstáculos derivados de la agenda electoral para discutir la reforma política

La propuesta de reforma política fue recibida con cuestionamientos por los legisladores, tanto del PRD como del PRI. Este último criticó además las alianzas del PAN con el PRD que participarían coaligados en algunos estados en las elecciones locales del 2010, situación que obstruyó la discusión y generó una parálisis en el Congreso.

En realidad, un amplio sector del PRI no estaba dispuesto a aprobar una reforma que fortaleciera al Ejecutivo. En este contexto, la propuesta del senador Manlio Fabio Beltrones planteaba caminar hacia el fortalecimiento de un Congreso que fuera capaz de controlar al presidente, posición a la que se sumó después el PRD, el PT, el PVEM y Nueva Alianza.

La Junta de Coordinación Política del Senado organizó el 25 y 26 de febrero de 2010 un seminario para discutir sobre la reforma del Estado y el régimen político (en el que se marginó al IFE, pues no participó como ponente ningún miembro del Consejo General), en el que el PRI fijó su posición en el sentido de estar en desacuerdo con algunas de las propuestas presidenciales, que también fueron rechazadas por especialistas e investigadores participantes, por lo que planteó que las iniciativas presidenciales tenderían a ser modificadas. De forma paralela, el PRD, PT y Convergencia anunciaron que presentarían una propuesta distinta a la del Ejecutivo (ver Cuadro 1).

Los legisladores del PAN a pesar de estar conscientes de que sus alianzas con el PRD contaminaban el proceso de discusión, centraron su estrategia en impulsar la iniciativa de Calderón que fue considerada “una de sus prioridades en la agenda”.³⁷ Hubo intentos de sentarse a dialogar entre el PAN y el grupo reformista del PRD, ante la actitud del PRI de relegar de la agenda dicho tema.

Se puede afirmar que el PRI no sólo tenía discrepancias con la iniciativa presidencial, sino que en la Cámara de Diputados, al interior de sus filas, se empezó a generar una división, ocasionada por la existencia de una iniciativa de reforma constitucional en materia política, judicial y fiscal, promovida por Emilio Chuayffet, y que Francisco Rojas presentó a sus compañeros de bancada, cuyo origen se le atribuyó al gobernador del estado de México, Enrique Peña Nieto.³⁸

³⁷ Véase Andrea Becerril, “La oposición en el Senado modificaría la propuesta de reforma política de Calderón”, *La Jornada*, 28 de enero de 2010, p. 6.

³⁸ La iniciativa de la diputación mexiquense planteaba cambios a 34 de los 136 artículos



Tema	Poder Ejecutivo (15-12-09)	PRD, PT y Convergencia (18-02-10)	PRI (12-02-10 y 25-03-10)
Composición/Elección Cámara de Diputados	Sistema mixto con 400 diputados (240 MR Y 160 RP).	Representación proporcional con 500 diputados.	Sistema mixto con 400 diputados (300 MR y 100 RP)/ Eliminación del tope de sobre-representación.
Composición/Elección Cámara de Senadores	Reducción a 96 senadores, electos en 32 circunscripciones estatales con listas abiertas.	128 Senadores de RP, 96 en 32 circunscripciones estatales y 32 en una circunscripción nacional.	Reducción a 96 senadores, 64 de mayoría y 32 primera minoría.
Reelección Legisladores	Diputados: 4 períodos de 3 años = 12 Senadores: 2 períodos de 6 años = 12.	x	Diputados: 3 períodos de 3 años = 9 Senadores: 2 períodos de 6 años = 12.
Reelección Presidentes Municipales	4 períodos de 3 años = 12.	x	x
Elección Presidente	Mayoría absoluta, elecciones legislativas concurrentes con la posible segunda vuelta.	x	x
Candidaturas Independientes	A todos los cargos electivos. Avala de 1% del padrón de la demarcación correspondiente.	Presidente, diputados y senadores. Aval de 1% de la lista nominal de electores. x	x
Umbráles	4%	x	x
Iniciativa Ciudadana	A solicitud de 0.1% del padrón electoral nacional.	A solicitud de 0.1% de lista nominal de electores y con carácter de preferente.	x
Iniciativa a la Suprema Corte	Limitada a materias de competencia del Poder Judicial.	x	x
Iniciativa Preferente	Al Ejecutivo, con afirmativa ficta en caso de no pronunciamiento del Congreso al término del periodo y con referéndum en caso de que sean reformas constitucionales.	Al Ejecutivo, grupos parlamentarios y ciudadanos.	x
Veto y reconducción presupuestal	El Presidente puede observar la Ley de Ingresos y el PEF; el veto se supera por 2/3 de legisladores; en caso de no alcanzar los 3/3 se publica la parte no observada; en caso de no aprobación sigue vigente el del año anterior; si el último día de febrero no ha sido votado un nuevo presupuesto, el anterior quedará vigente para el resto del año.	El Presidente puede observar el PEF; el veto se supera por mayoría relativa; eliminación del veto de bolsillo; en caso de no aprobación sigue vigente el del año anterior hasta la aprobación del nuevo.	En caso de que la Ley de Ingresos y el PEF no sean aprobados en el plazo previsto, seguirán vigentes los del año anterior hasta la aprobación del nuevo.
Veto parcial	El Ejecutivo podrá promulgar la parte no vetada de una iniciativa de ley cuando el Congreso no alcance a superar el voto parcial.	x	x
Mecanismo de democracia directa	Referéndum para iniciativas preferentes de carácter constitucional.	Referéndum derogatorio de reformas constitucionales y leyes. Plebiscito para políticas y obras públicas; vinculatorio con 50% + 1 de participación y mayoría de votos. Revocación de mandato para Ejecutivo federal, estatal y municipal (incluido D.F.).	



	OTRAS INICIATIVAS	
	PRD	PRI
Ratificación de gabinete	Cámara de Diputados: todos los secretarios con excepción de SER, SEDENA, Marina y PGR. Senado: SER, SEDENA y Marina + titulares de las entidades paraestatales que señalen las leyes.	Senado: todos los secretarios con excepción de SEDENA y Marina + PEMEX, CFE, CNA, CISEN, CRE, COFETEL, COFECO, Comisión Nacional de Hidrocarburos.
Remoción de gabinete	x	Moción de censura a petición de 1/3 de los miembros de alguna de las cámaras en contra de secretarios de Estado y titulares de órganos de la administración pública. Se requiere 2/3 de los votos para remoción.
Informe presidencial	x	Informe presidencial por escrito pudiendo emitir un mensaje; cada grupo parlamentario con derecho a expresar su opinión.
Sustitución del Presidente	x	Sustitución del Presidente en caso de falta absoluta por el Secretario de Gobernación mientras el Congreso llega a una decisión.
Juicio político	Denuncia presentada ante Cámara de Diputados, suscrita por 1/4 parte de integrantes de cualquier Cámara; denuncia se turna a la Sección Instructora; acordada acusación en Cámara de Diputados se turna a Senado; decisión por mayoría absoluta de sus integrantes presentes. Desaparece declaración de procedencia.	Se sustituye el juicio político por moción de censura para los Secretarios de Estado + PEMEX, CFE, CNA, CISEN, CRE, COFETEL, COFECO, Comisión Nacional de Hidrocarburos.
Procuraduría General de la República	Titular y Consejo Consultivo (10 integrantes) nombrados por 2/3 de Senado a propuesta de terna de la comisión correspondiente; 5 años y una reelección.	PGR y Ministerio Público plena autonomía para poder decidir sobre su organización interna, su funcionamiento y gestión, disciplina, nombramientos y carrera ministerial; Procurador nombrado por 2/3 de Senadores, sin injerencia del Ejecutivo.
Auditoría Superior de la Federación	Dirigida por un Consejo de 5 miembros elegidos por 2/3 de la Cámara de Diputados; periodo de 8 años y con una reelección; independencia técnica; investigar y perseguir los delitos que afecten a la Hacienda Pública.	Se eliminan los principios de posterioridad y anualidad de la ASF.
Comisión Nacional de Derechos Humanos	Homologar los derechos humanos reconocidos por los tratados internacionales.	Se transfiere a la CNDH la facultad de investigación en caso de violación grave de las garantías individuales, con las que actualmente cuenta la SCJN.
Instituto Nacional de Identidad	x	Se crea el Instituto Nacional de Identidad; crear el Registro Nacional de Población y expedir una identificación oficial para el conjunto de habitantes del país.
Veto de bolsillo	El Congreso podrá promulgar las iniciativas aprobadas en caso de que el Ejecutivo no lo haga.	x
Plan Nacional de Desarrollo	Facultad a la Cámara de Diputados para discutir, modificar y aprobar el PND.	x
Tratados Internacionales y Convenciones Diplomáticas	Facultad a la Cámara de Diputados para aprobar tratados y compartir con Senado aprobación de convenciones diplomáticas.	x
Consejo Económico y Social	Como instancia de participación de organizaciones sociales en el sistema nacional de planeación democrática.	x

FUENTE: Gabriel L. Negretto, *Debatiendo la reforma política. Claves del cambio institucional en México*, México, CIDE, 2010, pp. 23-27.



Por lo tanto, los trabajos de la reforma política se frenaron una vez más, por una parte, debido a la división del PRI en ambas cámaras y, por otra, por los procesos electorales locales del cuatro de julio de 2010.

Fue hasta después de dichas elecciones, en las que el PRI perdió Oaxaca, Puebla y Sinaloa, cuando se volvió a reactivar en el Senado el asunto de la reforma política. Un grupo plural del PAN, PRD y PRI mostraban disposición para concretar los diez temas propuestos.³⁹

El Presidente Felipe Calderón y los coordinadores del PAN, PRI, PVEM y Convergencia se reunieron para pactar a finales del 2010 el relanzamiento de dicha reforma, con el fin de tratar de aprobar los cambios a más tardar en abril de 2011, pues en junio de dicho año vencía el plazo para concretar las reformas electorales.

A principios del 2011 un grupo negociador en el Senado informó que tenía un paquete listo para aprobarse antes del 30 de abril de 2010, que comprendía cinco de los 10 puntos propuestos por el titular del Poder Ejecutivo, pero un sector de los diputados del PRI, coordinado por Francisco Rojas en la Cámara de Diputados, le interesaba impulsar dos reformas, la política y la fiscal, teniendo para ello una propuesta integral que contradecía a la de un grupo en el Senado en un punto esencial: la posibilidad de conformar mayorías en el congreso restableciendo la *cláusula de gobernabilidad*, propuesta que para los senadores del PRI buscaba crear “mayorías artificiales”.⁴⁰

Para identificar las diferencias de las estrategias en la presentación de iniciativas de reformas al interior del PRI, conviene tener presente que el 11 de marzo de 2011 fue presentada al pleno de la Cámara de Diputados la propuesta de reforma fiscal del senador Manlio Fabio Beltrones, que proponía reducir el IVA del 16 al 13 por ciento para mejorar el régimen fiscal

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la que un sector de diputados del PRI cuestionó y solicitó se diseñara una nueva. Cfr. Enrique Méndez, “Divide a priistas la reforma política”, *La Jornada*, 23 de marzo de 2010, p. 4.

³⁹ También el PRI presentó una iniciativa de reforma al artículo 110 de la Constitución para sancionar con juicio político al Presidente de la República, por injerencia electoral o bien si deliberadamente no publicaba una ley o la aplicaba de manera incorrecta; asimismo, senadores del PAN, PRD y Convergencia presentaron una iniciativa para incorporar la figura de candidaturas comunes en la elección del Presidente de la República, senadores y diputados federales. Véase Andrea Becerril, Víctor Ballinas, Roberto Garduño y Enrique Méndez, “Promueve el PRI ley para enjuiciar al Ejecutivo en caso de injerencia electoral”, *La Jornada*, 1º de octubre de 2010, p. 16.

⁴⁰ Según senadores consultados, la confrontación entre priistas fue entre el senador Manlio Fabio Beltrones y el gobernador del estado de México, Enrique Peña Nieto. Consultese Ernesto Núñez, “Naufragó la reforma política”, *Suplemento Enfoque del Periódico Reforma*, 19 de diciembre de 2010, p. 8.



del país, la cual fue criticada por el PAN y el PRD, por considerar que abriría un “boquete” fiscal de cien mil millones de pesos por deficiencias en la idea de recaudación de impuestos. El Centro de Estudios Económicos del sector privado señaló que la propuesta tenía que demostrar su potencial recaudatorio claramente. También fue criticada por Andrés Manuel López Obrador y el jefe de gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard. Enrique Peña Nieto señaló que dicha propuesta debería ser motivo de un amplio debate sobre el tema, pues “lo más importante es saber qué quieras hacer y cuánto vas a necesitar”.⁴¹

Durante el primer periodo de sesiones de 2011, los senadores del PAN sabían que podía ser la última oportunidad para concretar la reforma política. A principios de abril se supo de un proyecto de consenso, producto del acercamiento y consultas entre los grupos parlamentarios en el Senado y auspiciado por el gobierno, para concretar su aprobación; sin embargo, aunque los coordinadores parlamentarios habían consensuado un dictamen, existía inconformidad de algunos senadores que formularon sus propuestas de último momento.⁴²

El 26 de abril de 2011, los senadores acordaron aprobar en lo general el dictamen. Entre los cambios de última hora, el PAN impulsó que las candidaturas independientes entraran en vigor en 2012 y no hasta 2015, como señalaba el dictamen. Para ello presentó una propuesta de modificación para reducir de 180 a 60 días el plazo para aprobar la legislación secundaria.⁴³ El Senado aprobó el dictamen de la reforma política el 28 de abril de 2011.

⁴¹ Véase “Reforma fiscal de Beltrones a estudio: Peña Nieto”, en www.impuestum.com/reformafiscal, 16 de mayo de 2011.

⁴² Destacó en este proceso la declaración que hizo Pedro Joaquín Coldwell presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, en el sentido de que el tema de las mayorías estables “se habían discutido durante semanas enteras y no fue posible alcanzar acuerdos”. Detalló que se analizaron diversas fórmulas de gobernabilidad en el Congreso pero se desechó el tema, al igual que el de las coaliciones. Agregó, en cambio, el acuerdo de otorgar al Presidente de la República la iniciativa preferente, la posibilidad de hacer observaciones parciales o totales al presupuesto, y la situación de sustitución del presidente en caso de la falta absoluta de éste. Cfr. Andrea Becerril y Víctor Ballinas, “PRI y PAN en el Senado declaran listo el dictamen de la reforma política”, *La Jornada*, 15 de abril de 2011, p. 5.

⁴³ Los senadores Pablo Gómez y Tomás Torres, así como los coordinadores del PT y de Convergencia, Ricardo Monreal y Dante Delgado respectivamente, insistieron, sin éxito, durante horas por cambiar los 16 artículos de la constitución que integraban la reforma, pues había un acuerdo entre el PRI, el PAN y el PVEM en aprobar el dictamen prácticamente en sus términos. También en una decisión de última hora, el Senado facultó a los congresos locales de fijar tiempos y condiciones sobre la reelección de sus alcaldes, mediante un ajuste al artículo 115 Constitucional que no formaba parte de lo que se debatía. Claudia Guerrero y Carole Simonet, “Avala el Senado reelegir alcaldes”, *Periódico Reforma*, 28 de abril de 2011, p. 6.



Mientras se discutía y aprobaba el dictamen el presidente de la Cámara de Diputados, Jorge Carlos Ramírez Marín, estimó como “sumamente difícil” que la Cámara de Diputados ratificara la reforma, en tanto que el titular del Ejecutivo, Felipe Calderón, por conducto de la Secretaría de Gobernación, felicitó al Senado por la aprobación del dictamen de reforma política e hizo un “respetuoso llamado” a la cámara baja para que aprobara el dictamen.⁴⁴

Un día después, diputados del PRD y el PT advirtieron que no cederían en sus facultades para definir el presupuesto, así como discutir el punto relativo de la posibilidad de que el presidente electo tome protesta del cargo en un recinto alterno al del Congreso.

Ante los cambios aplazados, el senador Manlio Fabio Beltrones, presidente de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, subrayó: “con hechos el Senado se ha acompañado de un espíritu reformador”.

5. Análisis de concordancias y diferencias de las tres iniciativas

Las iniciativas del presidente de la República, las del PRD-PT y Convergencia y la del PRI, coincidieron en proponer cambios al régimen jurídico-político desde una perspectiva diferente. En particular, las tres iniciativas concuerdan en lo general en procurar la mejor aplicación de los principios de control popular e igualdad entre los ciudadanos. Sin embargo, en algunas propuestas de cambio hay diferencias fuertes entre las tres iniciativas.

Para conocer en forma sistemática tales diferencias, retomamos en este artículo la investigación comparativa que llevó a cabo un grupo de profesores-investigadores de la UAM-Iztapalapa, que utilizaron como criterios metodológicos los que denominaron “tres herramientas teórico-metodológicas complementarias”.⁴⁵

⁴⁴ Enrique Méndez y Roberto Garduño, “Advierten diputados que reforma política no saldrá en este periodo”, *La Jornada*, 29 de abril de 2011, p. 17.

⁴⁵ La primera de ellas es el esquema de evaluación de las instituciones democráticas formulado por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), que parte de la noción de que la democracia tiene dos principios básicos: a) el control popular sobre la toma de decisiones políticas y sobre quienes toman tales decisiones, y b) la igualdad de respeto y de voz entre los ciudadanos en el ejercicio de ese control. La segunda herramienta es una noción de democracia propuesta por profesores de la UAM, según la cual ésta implica libertad, igualdad, participación popular en el gobierno y distribución equitativa del poder de decisión. La tercer herramienta es la concepción de calidad de la democracia desarro-



A partir de su aplicación, se identificaron las diferencias existentes entre las tres iniciativas. Una de ellas es la integración y elección del Congreso: la propuesta presidencial procura la reducción del número de partidos y la formación de mayorías electorales; en cambio, la del PRD-PT y Convergencia favorece la proporcionalidad pura en la integración del Congreso, mientras la del PRI se sitúa a medio camino de las otras dos. Otro punto de diferencia es la elección del presidente por mayoría absoluta y con segunda vuelta, rechazada frontalmente por PRD-PT y Convergencia y de manera menos tajante también por el PRI. Uno más es el de la democracia participativa (referéndum, plebiscito, iniciativa ciudadana, revocación de mandato), donde PRD-PT y Convergencia avanzan mucho más que las otras dos iniciativas. Además, las iniciativas de PRD-PT y Convergencia y la del PRI, buscan reforzar el control del Legislativo sobre el Ejecutivo, mientras que la del Presidente busca un equilibrio ligeramente más favorable al Ejecutivo que el actual.

Al retomar el esquema de evaluación de IDEA, los investigadores advierten que la iniciativa presidencial reforzaría los valores de participación ciudadana, representación, rendición de cuentas y capacidad de respuesta (ver en Anexo, cuadro 2), pero no tendrían impacto sobre los valores de delegación de autoridad, transparencia y solidaridad. Por último, dos puntos de la iniciativa presidencial tendrían un impacto parcialmente negativo sobre uno de los requisitos y uno de los recursos plantados por IDEA.

Los investigadores recuperan la noción de democracia funcional y encuentran que seis puntos de la iniciativa presidencial contribuyen al empoderamiento ciudadano, otros dos lo disminuyen y dos más no tienen impacto sobre este ámbito. En cuanto a la inclusión, cuatro puntos de la iniciativa presidencial la favorecen, otros cuatro la desfavorecen y los dos restantes no tienen impacto sobre la misma. Finalmente, ocho puntos de la iniciativa presidencial contribuyen al fortalecimiento de las instituciones, y uno no.

Respecto a la concepción de calidad de la democracia de Leonardo Morlino, seis puntos de la iniciativa presidencial contribuyen a mejorar alguna o varias de las ocho calidades enumeradas por éste, y otros tres no lo hacen.

llada por el estudioso italiano Leonardo Morlino, según la cual la democracia puede ser definida en tres dimensiones: procedimiento, contenido y resultados. Para conocer la aplicación de estas herramientas, remitimos al análisis elaborado por Pablo Javier Becerra *et al.*, *La reforma política 2010, análisis de la iniciativa del Presidente Calderón comparada con las presentadas en el Senado por los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo, Convergencia y Revolucionario Institucional*, México, UAM-Iztapalapa, 2010, 93 pp.



Después de reunir todos estos elementos de juicio, el informe de dichos investigadores concluye con la recomendación de aprobar siete —en algunos casos con matices—, y rechazar —también con matices— dos de los puntos de la iniciativa presidencial.

6. La agenda del gobernador Enrique Peña Nieto, los cambios legislativos del “Bicentenario” y su influencia en la Cámara de Diputados

El 29 de junio de 2010, el gobernador del estado de México, Enrique Peña Nieto, envió al congreso local un paquete de iniciativas de reforma, compuesto por treinta cambios, al que denominó *Agenda Legislativa del Bicentenario*, entre las modificaciones constitucionales que sobresalieron se encuentra la inclusión de la “cláusula de gobernabilidad”, que implica que el partido que logre la mayoría simple obtendría el 51 por ciento de las diputaciones.⁴⁶

La propuesta planteó también instaurar la figura de “iniciativa preferente” (es decir, las propuestas que turne el Ejecutivo al Legislativo deberán ser analizadas y dictaminadas en el periodo de sesiones en que se presenten). También propuso que el Congreso esté obligado a dar voz a las autoridades locales para defender alguna iniciativa de reforma. Otra propuesta fue ampliar de tres a cuatro años el periodo constitucional para que los presidentes municipales tengan más oportunidad de desarrollar y aplicar sus programas de gobierno. La reelección de alcaldes y diputados no fue promovida.⁴⁷

Las reformas aprobadas fueron publicadas en la *Gaceta* del gobierno del Estado de México, el 21 de septiembre de 2010. Entre otros cambios, desapareció de la entidad la figura de candidatura común, además de reducir los plazos de precampaña y campaña, para los comicios en el es-

⁴⁶ Por ejemplo, si un partido obtiene el 35 por ciento de los votos, las autoridades electorales podrán asignarle tantas diputaciones plurinominales como requiera para alcanzar el 51 por ciento de las curules y no 35 por ciento de los escaños. La normatividad anterior basada en el principio de representación pura, estipulaba que los partidos con presencia en el congreso mexiquense deben tener el mismo porcentaje de curules que de votos en las urnas, es decir, si obtuvieran 20 por ciento de sufragios les correspondería 20 por ciento de las diputaciones. Hoy en día, el congreso local se integra con 50 diputados de mayoría y 25 de representación proporcional, para sumar 75. Véase Israel Dávila, “Promueve Peña Nieto reforma para asegurar mayoría legislativa”, *La Jornada*, 29 de julio de 2010, p. 31.

⁴⁷ *Op. cit.*, p. 31.



tado, en julio de 2011. El pleno del Congreso aprobó el jueves 23 de septiembre por mayoría del PRI, PVEM, Nueva Alianza y Convergencia, también un apartado de la reforma electoral, con el cual se redujo en 20 por ciento el financiamiento público para partidos.⁴⁸

Para el coordinador del PRD en el Congreso Local, Ricardo Moreno Bastida, los planteamientos del mandatario estatal eran “aceptables”, excepto la idea de garantizar una mayoría en el Congreso a un partido, por lo que planteó que su iniciativa representaría una “regresión de la democracia” en la entidad, e iría en contra del pluralismo, ya que un partido estaría sobre-representado a costa de los demás.⁴⁹

Como reacción a este acontecimiento, un grupo de Senadores propuso integrar una comisión especial que vigilara el desarrollo de los comicios del estado de México, que desató gritos, protestas y maniobras entre el PAN y el PVEM, por el señalamiento del PAN en el sentido de que el PRI usaba las “mañas rancias” del viejo sistema para “seguir conservando de manera autoritaria el poder”, en tanto la directiva del PRD en el estado anunció que acudiría a la SCJN para impedir que la *ley Peña* vulnerara los derechos adquiridos por los partidos en la entidad.

En principio, existió un acuerdo para que PAN y PRD presentaran la controversia juntos; el PAN, por su parte, al no encontrar elementos jurídicos suficientes, declinó en primera instancia promover el recurso de inconstitucionalidad ante la SCJN, que había anunciado en contra de dicha ley.

El 19 de octubre de 2010 el PRD, PT y Convergencia presentaron ante la SCJN las acciones de inconstitucionalidad contra la llamada *ley Peña*. Los tres partidos coincidieron en que la reforma electoral impulsada por el gobernador mexiquense era anticonstitucional y antidemocrática, pues violentaba, entre otras, la garantía de libertad de asociación y el derecho al sufragio.⁵⁰ A dichas acciones, se sumó finalmente la del PAN, que presentó

⁴⁸ Las modificaciones referidas fueron aprobadas en un breve plazo. De inmediato se turnaron a los 125 ayuntamientos mexiquenses para su aprobación. En cuatro días, 92 municipios gobernados por el PRI dieron su aval para que las reformas pudieran ser promulgadas antes del 2 de octubre, de modo tal que tuvieran vigencia para los comicios de julio de 2011. Véase Israel Dávila y Antonio Román, “Oficial: desaparecen en el estado de México candidaturas comunes”, *La Jornada*, 24 de septiembre de 2010, p. 35.

⁴⁹ La controversia política en torno a la reforma en el estado de México ocasionó que en la Cámara de Diputados PAN y PRD lanzaran severas críticas contra su promotor. El PRD, por su parte, realizó un mitin en la Plaza de los Mártires en Toluca y presentó finalmente con el respaldo del PAN, del PT y Convergencia (con excepción de los diputados locales de este partido) el recurso legal ante la SCJN.

⁵⁰ Jesús Ortega, presidente nacional del PRD, acudió acompañado de Manuel Camacho Solís, coordinador del DIA; del abogado Gustavo Aguilar Zínser, y del dirigente del PRD, Luis



la propia. La SCJN dio entrada a ambos recursos, los cuales en caso de motivar que las reformas fuesen consideradas inconstitucionales antes del 2 de enero de 2011, darían cabida a que los partidos pudieran presentar candidaturas comunes para los comicios de julio de 2011.

El PRD confió que la SCJN abrogaría la *ley Peña* bajo el argumento de que 52 de los 125 ayuntamientos del estado de México la aprobaron antes de que el congreso local la avalara o notificara a los cabildos; sin embargo, el 29 de noviembre de 2010, la SCJN, ratificando un criterio aplicado en el mes de enero de 2010 de un caso similar en el estado de Guanajuato, validó por unanimidad su constitucionalidad, puesto que para los ministros las acciones interpuestas “no demostraron violaciones graves de procedimiento”.⁵¹

En este contexto, a mediados de abril de 2011, legisladores del PAN y del PRD acusaron al gobernador del estado de México de obstaculizar las reformas laboral y política,⁵² lo que representó que el presidente del Comité Ejecutivo del PRI, Humberto Moreira Valdés, afirmara: “¿cuál es la prisa?”, ante las presiones del gobierno federal y del PAN para aprobar una reforma laboral, antes de concluir el periodo ordinario de sesiones que expiraba el 30 de abril.

Varios periodistas afirmaron que el bando senatorial coordinado por Manlio Fabio Beltrones se encontraba en una desventaja aparentemente irreversible, respecto del expansivo grupo que tenía como virtual candidato presidencial a Enrique Peña Nieto, lo que disminuía o estancaba las propuestas identificadas con el senador sonorense, como era la reforma política; tales augurios indicaban una confrontación y lucha anticipada del año 2012, que también se reflejaba en el congelamiento de la reforma de seguridad nacional.⁵³

Sánchez Jiménez. Véase Alma E. Muñoz, Israel Dávila y Silvia Chávez, “Partidos impugnan ley Peña ante la Suprema Corte”, *La Jornada*, 20 de octubre de 2010, p. 33.

⁵¹ Los ministros avalaron prácticamente sin discusión el proyecto elaborado por José Ramón Cosío, quien señaló que aun cuando se detectaron irregularidades en el proceso de validación de la reforma en algunos municipios, no eran suficientes para declarar la nulidad del procedimiento. Ante este fallo, Jesús Ortega dijo que los ministros de la SCJN aprobaron la *ley Peña* de manera apresurada e incorrecta, por lo que su partido podría recurrir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Cfr. Jesús Aranda y Alma E. Muñoz, “La SCJN avala la *ley Peña*; el PRD acudiría a instancias internacionales”, *La Jornada*, 30 de noviembre de 2010, p. 3.

⁵² Ver Claudia Guerrero, “Acusan que el PRI frena reformas”, Periódico *Reforma*, 18 de abril de 2011, p. 7.

⁵³ Cfr. Julio Hernández López, “Astillero”, *La Jornada*, de abril de 2011, p. 6.



Es pertinente destacar al respecto que la secretaria general del PRI, Cristina Díaz, manifestó que en la Cámara de Diputados existían dudas sobre el contenido de la reforma política, y que “no existía un acuerdo al interior de este partido, para aprobar, por ejemplo, la reforma constitucional que abría las puertas a las candidaturas independientes”; y el propio dirigente de este partido, Humberto Moreira, afirmaría que desconocía la posición de los diputados federales y que el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PRI no daría su respaldo a la reforma política.⁵⁴

Ante esas declaraciones, el PAN insistió en que el único responsable de frenar las reformas en el Congreso, era el gobernador del estado de México, mientras algunos diputados federales —cuyo líder visible fue Emilio Chuayffet— pedían “parar en la Comisión de Puntos Constitucionales la discusión y votación del dictamen enviado por el Senado”.⁵⁵

Se puede interpretar que la “petición” del gobernador del estado de México de detener la reforma política y de incluir sus propuestas formuladas en el congreso local en marzo de 2010, de la llamada *Agenda del Bicentenario*, no la hizo él explícitamente, quien sí lo hizo fue Francisco Rojas, Coordinador del PRI en la Cámara de Diputados; sin embargo, también otros diputados afines al mandatario local aseguraron “que tenían la enciencia de defender y exigir en la reunión plenaria de la bancada priista que se tomara en cuenta dicho proyecto, o de lo contrario buscarían frenar la minuta del Senado, lo que provocaría que se fuera a revisión en comisiones”.⁵⁶ Los diputados “peñanietistas” indicaron que al menos 100 legisladores fijarían su postura de manera enérgica durante el encuentro priista, de los cuales 50 eran del estado de México y los otros simpatizantes declarados por la candidatura presidencial del gobernador de dicho estado.

Una vez que el Senado aprobó la reforma política el 27 de abril de 2011, exhortó a la Cámara de Diputados a sacarla adelante a la brevedad, y a tratar de garantizar la participación de candidatos independientes en las elecciones presidenciales del 2012.⁵⁷

⁵⁴ En entrevista, el diputado Felipe Enríquez, uno de los más cercanos a Enrique Peña Nieto, denunció que la reforma política tenía dedicatoria y reprochó que no incluyera las propuestas realizadas (aunque no señaló cuáles), por los legisladores priistas en la Cámara de Diputados. *Cfr. Claudia Guerrero y Armando Estrop, “Frenan reformas pugnas de priistas”, Periódico Reforma, 26 de abril de 2011, p. 2.*

⁵⁵ Armando Estrop y Claudia Salazar, “Pide Peña candados a la reforma política”, Periódico Reforma, 27 de abril de 2011, p. 2.

⁵⁶ *Op. cit.*, p. 2.

⁵⁷ Senadores del PAN, del PRI y del PRD llamaron a sus correligionarios a no frenar la minuta, que había sido aprobada por 94 votos a favor, 5 en contra y 8 abstenciones, misma que fue turnada a San Lázaro. El senador panista Santiago Creel consideró que sería indis-



También se puede interpretar que a partir de que el Secretario de la Comisión de Presupuesto afín a Enrique Peña Nieto, Felipe Enríquez, mencionara que había temas que no estaban incluidos en la minuta como la cláusula de gobernabilidad, el gobernador del estado de México buscaría añadir la mencionada moción mexiquense que él había firmado en un artículo de prensa, y que seguramente Emilio Chuayffet convertiría en iniciativa en la Cámara de Diputados.

Ante esta situación, el senador Manlio Fabio Beltrones rechazó que hubiera una confrontación entre priistas, aunque para el líder del PAN, Gustavo Madero, el PRI y el gobernador del estado de México impedían no sólo la reforma política, sino la laboral.

Por su parte, Enrique Peña Nieto saliendo en defensa a las críticas recibidas, señaló: “quien así lo piense, trae la brújula descompuesta y comete una falta de respeto hacia los legisladores”, y justificó que “lamentablemente el dictamen (del Senado) se había turnado muy tarde” y con poco tiempo a la cámara baja, por lo cual no se aprobó en el recién concluido periodo de sesiones, además de reafirmar que “había cuestiones pendientes como la cláusula de gobernabilidad...”⁵⁸

7. La discusión sobre los cambios propuestos y el dictamen aprobado por el Senado de la República

Aunque no es posible analizar los términos del debate y las posiciones asumidas tanto por los especialistas y académicos, como por los dirigentes de los partidos, apuntaremos algunas cuestiones que destacan sobre algunos de los temas aprobados y otros que no lo fueron: la propuesta de la reducción de las diputaciones y las senadurías plurinominales no tuvieron un pronunciamiento a favor,⁵⁹ lo que permitió, a pesar de la reserva de ciertos

pensable que las “diferencias entre los priistas dieran al traste con un acuerdo sólo porque los diputados decidían hacerle caso a Peña Nieto...”, véase Claudia Guerrero y Carole Simonnet, “Urgen diputados a aprobar reforma”, Periódico *Reforma*, 28 de abril de 2011, p. 6.

⁵⁸ El mismo 28 de abril se reveló que el gobernador mexiquense había dado instrucciones para que la reforma no se aprobara antes del 30 de abril. Consultese Claudia Guerrero y Carole Simonnet, “Urgen diputados a aprobar reforma”, Periódico *Reforma*, 28 de abril de 2011, p. 6. (El paréntesis es nuestro.)

⁵⁹ Por ejemplo, para la ex-dirigente del PRI Dulce María Sauri Riancho, tal reducción disminuiría considerablemente la presencia femenina en el Congreso. Ver “Reforma política a debate”, *Suplemento Enfoque* del Periódico *Reforma*, 17 de enero de 2010, p. 10.



partidos en el tema, que se mantuviera la propuesta considerada más ambiciosa de la reforma: la reelección consecutiva de legisladores, que implicaría no solamente una modificación sustantiva en el desempeño de los legisladores hacia su profesionalización, sino a estar conscientes de las implicaciones en términos de obligaciones, no sólo para los representantes, sino también para los ciudadanos.⁶⁰ En cuanto a la propuesta de la segunda vuelta electoral, que no fue aprobada por los legisladores, para el Presidente del Consejo General del IFE, Leonardo Valdés, era “un buen arreglo institucional”, pues reforzaría la legitimidad del candidato electo como Presidente,⁶¹ aunque para el especialista del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Gabriel L. Negretto, dicha propuesta debía complementarse con otros cambios, como la reducción del periodo de gobierno.⁶² El tema, sin duda más controvertido y debatido, rechazado en principio por el PRI, visto por varios analistas con escepticismo en relación a que no sería la mejor vía para reducir la distancia entre ciudadanos y partidos,⁶³ por el riesgo de ser financiados por los poderes fácticos ante una ausencia de democratización de los institutos políticos, fueron las candidaturas ciudadanas. Por último, la propuesta de facultar a la Suprema Corte de la Nación para ampliar su facultad de iniciativa —lo que supondría modificar su ley orgánica— fue considerada como un riesgo que podría generar un desequilibrio entre los poderes.⁶⁴

Si bien se puede afirmar que la reforma política aprobada por el Senado se logró con un gran consenso, en realidad fue un dictamen discutido y aprobado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Reforma del Estado, y de Estudios Legislativos, que contiene un proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas adiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de reforma política, producto de múltiples dictámenes que fueron discutidos e incorporados, cuyos antecedentes son también múltiples iniciativas de reforma, promovidas por senadores, congresos locales de dos estados de la República, por el titular del Ejecutivo, registradas desde el 13 de octubre del año 2005, hasta el 11 de noviembre de 2010, lo que denota una intensa negociación al interior de la Cámara de Senadores, que derivó en la aproba-

⁶⁰ Véase Gonzalo Sánchez de Tagle, “Reelige o castiga”, *Suplemento Enfoque* del Periódico *Reforma*, 14 de marzo de 2010, p. 2.

⁶¹ Cfr. José Gerardo Mejía, “Valdés ve con buenos ojos la segunda vuelta”, *El Universal*, 16 de diciembre de 2009, p. 48.

⁶² Véase *Suplemento Enfoque* del Periódico *Reforma*, 14 de febrero de 2010, p. 4.

⁶³ Cfr. John A. Ackerman, “Ciudadanos y partidos”, *La Jornada*, 8 de febrero, 2010, p. 21.

⁶⁴ Javier Santiago Castillo, “Suprema Corte: ¿facultad de iniciativa?”, *Suplemento Enfoque* del Periódico *Reforma*, 21 de febrero de 2010, p. 4.



ción en lo general de los cambios constitucionales y la reserva para su votación nominal de algunos de los artículos de la misma (ver en Anexo, cuadro 3).

Conclusiones

¿Cómo evaluar el impacto de la reforma política aprobada por el Senado? Si intentamos hacerlo a partir de los criterios explícitos que son parte del argumento o discurso de sus promotores (la Presidencia de la República, las dirigencias de los partidos y los legisladores en la Cámara de Senadores y en la de Diputados), reconoceremos que dichos promotores actuaron como juez y parte del sistema político que es preciso cambiar. De esta manera, sus diagnósticos y propuestas de reforma no resultan imparciales, todas buscan defender un interés partidario o una postura ideológica adoptada de antemano.

Como son los partidos políticos los que en última instancia deciden qué es lo que aprobarán, lo más razonable desde el análisis político, es entender qué reformas son posibles de acuerdo con la posición de cada partido y su poder de negociación. En este sentido, la revisión del proceso permitió identificar, fundamentalmente, las posiciones partidistas sobre los temas prioritarios que lograron consenso en la cámara alta, así como los que no lo lograron.

El diagnóstico de los cambios aprobados no sólo es variado, sino contradictorio. Un ejemplo claro es que para ciertos líderes, en ocasiones de un mismo partido, al igual que otros actores políticos, argumentaron que el presidente de la República carece de mayorías en el Congreso y que por tanto una reforma política debiera principalmente apuntar a otorgar mayorías institucionales al gobierno en turno; para otros, el pluralismo político del país es limitado y proponen, en consecuencia, hacer más incluyente el sistema electoral.⁶⁵

Después de dos años de negociaciones, el Senado de la República logró aprobar un dictamen que en principio sintetiza algunas coincidencias importantes, ya no de normas para regular el ascenso al poder, sino para revisar los mecanismos de su actuación. En caso de aprobarse, favorecerán la funcionalidad social de la democracia, en la medida que limiten el poder de los partidos políticos y los efectos indeseados de los mismos. En

⁶⁵ Gabriel L. Negretto, *Debatiendo la reforma política: claves para el cambio institucional en México*, México, CIDE, 2010, p. 11.



particular, las innovaciones institucionales contribuirán a modificar la situación para que algunas iniciativas presidenciales de ley o de presupuesto no queden atrapadas por el bloqueo opositor en el Congreso.

El acuerdo seguramente dejó a muchos insatisfechos y aunque los cambios dejaron fuera asuntos cruciales de la reforma institucional, las coincidencias aprobadas abren la posibilidad de encontrar el camino, para un proceso de cambio constitucional que modifique el funcionamiento del régimen político en su desempeño y calidad desde la perspectiva de la ciudadanía.⁶⁶

Así, después de once años de iniciada la alternancia política, el Ejecutivo federal y los principales partidos políticos con sus diversas iniciativas de reforma constitucional que, de adoptarse —después de que sean aprobadas por la Cámara de Diputados, que seguramente intentará incluir otros cambios al dictamen aprobado por el Senado—, podrán alterar varios aspectos centrales del funcionamiento del sistema político, aunque por ahora no modifican sustancialmente las reglas trascendentales del funcionamiento del régimen jurídico-político establecido en México desde 1917.



⁶⁶ Véase Jesús Silva-Herzog Márquez, "Nueva generación", Periódico *Reforma*, 18 de abril de 2011, p. 12.





CUADRO 2

Número	Propuesta	Empoderamiento ciudadano	Inclusión	Fortalecimiento Institucional	Valores y elementos de IDEA	Calidad democrática	Recomendación	Observaciones
1.a	Elección Consecutiva de Legisladores federales y locales.	Sí	NO	Sí	Representación, rendición de cuentas.	Sí	Aprobar	
1.b	Elección consecutiva de miembros de ayuntamientos y jefes delegacionales.	Sí	NO	Sí	Rendición de cuentas, capacidad de respuesta.	Sí	Aprobar	Considerar reformas posteriores para fortalecer a los gobiernos municipales. Algunos miembros del Área expresan reserva con respecto a la reelección de miembros de ayuntamientos.
2	Reducir el número de diputados y senadores, modificando los principios para su elección.	NO aplica	NO	Sí	Representación.	NO	Aprobar	No elevar el umbral para acceder a diputaciones de representación proporcional. Algunos miembros del área expresan reserva con respecto al impacto en el tamaño de la representación proporcional.
3	Elección del Presidente por mayoría absoluta, recurriendo a una segunda votación en su caso.	Sí	NO aplica	Sí	Representación.	Sí	Aprobar	Se considera no "pegar" las elecciones legislativas con la segunda vuelta de la elección presidencial.
4	Incrementar a 4% el porcentaje mínimo de votación para que un partido político nacional conserve su registro.	NO aplica	NO	Sí	Contradice en parte el requisito de asamblea legislativa representativa.	NO	Rechazar	
5	Incorporar la figura de candidaturas independientes a todos los cargos de elección popular.	Sí	Sí	Sí	Participación	Sí	Aprobar	
6	Incorporar la figura de iniciativa ciudadana.	Sí	Sí	Sí	Participación	Sí	Aprobar	Es recomendable que las iniciativas ciudadanas tengan trámite legislativo preferente.

CUADRO 2

Número	Propuesta	Empoderamiento ciudadano	Inclusión	Fortalecimiento Institucional	Valores y elementos de IDEA	Calidad democrática	Recomendación	Observaciones
7	Otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atribución para presentar iniciativas de ley en el ámbito de su competencia.	NO	Sí	Sí	Contradicie en parte el principio de "separación de poderes" y afecta negativamente la función de control constitucional.	NO	Aprobar	Limitar la iniciativa legislativa en los temas que conciernen directamente a la organización interna del Poder Judicial.
8	Facultar al Presidente para presentar anualmente al Congreso dos iniciativas preferentes. Si son iniciativas de ley, de no ser votadas o rechazadas por el Congreso, quedarán aprobadas. Si son iniciativas de reforma constitucional y el Congreso no se pronuncia, el Presidente podrá llamar a referéndum ciudadano sobre las mismas.	Sí, a medias	Sí, a medias	Sí	Capacidad de respuesta.	Sí	Aprobar	El empoderamiento ciudadano y la calidad democrática aumentarían si el referéndum fuera forzoso en casos de reforma constitucional y de reforma de leyes generales en temas de primera importancia que conciernen a prácticas y desarrollo democráticos.
9	Establecer de forma expresa la facultad del Ejecutivo Federal para vetar, parcial o totalmente, el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos; asimismo, su facultad de publicar parcialmente aquellas leyes cuyas observaciones no hayan sido superadas en el Congreso.	NO	NO aplica	Sí	Capacidad de respuesta.	Sí	Aprobar	

FUENTE: Pablo Javier Becerra et al., *La reforma política 2010, análisis de la iniciativa del Presidente Calderón comparada con las presentadas en el Senado por los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo, Convergencia y Revolucionario Institucional*, México, UAM-Iztapalapa, 2010, pp. 94-95.



CUADRO 3
**CONCENTRACIÓN DE LOS CAMBIOS APROBADOS POR LA CÁMARA DE SENADORES
EN MATERIA DE REFORMA POLÍTICA.**

TEMA	ARTÍCULOS A MODIFICAR	CRITERIOS Y MECANISMOS DE APLICACIÓN	FECHA DE APLICACIÓN
1. INICIATIVA CIUDADANA	35, 71 73 y 116 y Base primera Fr. V, o)	<ul style="list-style-type: none">• Deberán contar con el respaldo de al menos el equivalente al 0.25% de la lista nominal de electores.• Se otorgará al Instituto Federal Electoral las facultades para la operación de dicho respaldo.	<p>Entra en vigor al día siguiente de su publicación en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> (DOF).</p> <p>Entra en vigor al día siguiente de su publicación en el DOF.</p>
2. CONSULTA POPULAR	35, 36, 73	<ul style="list-style-type: none">• Debe poder ser incluido mediante solicitud ya sea del titular del Poder Ejecutivo, el equivalente al 33% de los integrantes de cualquiera de las cámaras del Congreso, e incluso por un grupo de ciudadanos, equivalente al 2% de los inscritos en la lista nominal de electores utilizada en la elección federal previa.• Deberá contar con aprobación por parte de la mayoría de los integrantes de cada una de las cámaras, requisito que no será aplicable para las consultas convocadas por los ciudadanos.<ul style="list-style-type: none">• El IFE deberá certificar, en su caso, la veracidad de la promoción ciudadana.• El umbral de participación para que el resultado de la consulta popular sea vinculante para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes, se fija en al menos el 40% del total de ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de electores.• Las materias en las que no procede la realización de consultas populares son: la restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución, los principios consagrados en el Art. 40, la electoral, los ingresos y gastos del Estado, la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de las Fuerzas Armadas.• La SCJN resolverá sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta previo a la convocatoria que realice el Congreso.• La realización de las consultas populares coincidirá con la fecha de realización de la jornada electoral federal, es decir, el primer domingo de julio de cada tres años.• La organización, desarrollo, cómputo y declaración de los resultados de la o las consultas populares estará a cargo del IFE.	Entra en vigor al día siguiente de su publicación en el DOF.
3. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES	35 y 116	<ul style="list-style-type: none">• Las candidaturas aplican tanto en elecciones federales como locales.• Para contar con el registro como candidato deberán contar con el respaldo ciudadano, al que debe añadirse una adecuada distribución territorial de dicho respaldo.	<p>El Congreso deberá realizar las adecuaciones a la legislación secundaria dentro de una término no mayor a 60 días a partir de la entrada en vigor del decreto.</p> <p>Las legislaturas locales deberán expedir en un plazo no mayor a 2 años contados a partir de la entrada en vigor del decreto para el establecimiento de las normas.</p>



CUADRO 3 CONCENTRACIÓN DE LOS CAMBIOS APROBADOS POR LA CÁMARA DE SENADORES EN MATERIA DE REFORMA POLÍTICA.			
TEMA	ARTÍCULOS A MODIFICAR	CRITERIOS Y MECANISMOS DE APLICACIÓN	FECHA DE APLICACIÓN
4. INICIATIVA PREFERENTE	71	<ul style="list-style-type: none"> •Establece que el día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el titular del Ejecutivo pueda presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en períodos anteriores y están pendientes de dictamen. •Recibida la iniciativa en la cámara de origen, deberá pronunciarse en un plazo máximo de 30 días naturales y, en caso de no lo haga, la iniciativa del Ejecutivo, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión ordinaria del pleno. •En caso de ser aprobada o modificada por la cámara de origen pasará de inmediato a la cámara revisora, la cual deberá discutirla y votarla en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas para la cámara de origen. •No pueden ser objeto de este tratamiento preferencial las iniciativas que pretendan reformar o adicionar la Constitución Federal 	Entra en vigor al día siguiente de su publicación en el DOF.
5. OBSERVACIONES DEL EJECUTIVO AL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN		<ul style="list-style-type: none"> •El Ejecutivo Federal podrá hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en un plazo de 10 días hábiles; si no tuviera observaciones, lo promulgará y publicará. •El PEF observado, todo o en parte, por el Ejecutivo será devuelto con sus observaciones a la Cámara de Diputados para que sea discutido de nuevo por ésta en un plazo de 10 días hábiles; si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, volverá de inmediato al Ejecutivo para promulgación y publicación. 	Entra en vigor al día siguiente de su publicación en el DOF.
6. RE-CONDUCIÓN PRESUPUESTAL		<ul style="list-style-type: none"> •Si al inicio del ejercicio fiscal no se ha aprobado y promulgado la Ley de Ingresos, mantendrá su vigencia la del año inmediato anterior hasta en tanto el Congreso apruebe la del nuevo año. •En el caso del PEF, en tanto se aprueba el del año que corresponde, continuará vigente el aprobado por la Cámara de Diputados para el ejercicio fiscal inmediato anterior, únicamente respecto de los gasto obligatorios, tales como el pago de la deuda pública, percepciones ordinarias de los servidores públicos, así como las erogaciones de seguridad social y fiscales, las previsiones de gasto que correspondan a la atención de la población indígena, así como las obligaciones contractuales plurianuales. 	Entra en vigor al día siguiente de su publicación en el DOF.



CUADRO 3 CONCENTRACIÓN DE LOS CAMBIOS APROBADOS POR LA CÁMARA DE SENADORES EN MATERIA DE REFORMA POLÍTICA.			
TEMA	ARTÍCULOS A MODIFICAR	CRITERIOS Y MECANISMOS DE APLICACIÓN	FECHA DE APLICACIÓN
7. SUBSTITUCIÓN DEL PRESIDENTE EN CASO DE FALTA ABSOLUTA	73, 78, 83, 84, 85 Y 87	<ul style="list-style-type: none">•Fijar un orden de prelación para evitar la ausencia del Presidente, así sea por un lapso mínimo, que comienza con el Secretario de Gobernación, en primer término. En caso de falta absoluta de dicho funcionario, sería el Secretario de Hacienda y Crédito Público quien asumiría dicho cargo y, a su falta, el Secretario de Relaciones Exteriores.•El funcionario que ocupe provisionalmente la presidencia tendrá la limitación de no poder remover ni designar a los Secretarios de Estado ni al Procurador General de la República, sin contar para ello con la aprobación de la Cámara de Senadores.•Rendirá un informe de labores al Congreso de la Unión en un plazo de diez días luego del término de su gestión.•No estará impedido para ocupar el cargo en el futuro, ya porque sea nombrado por el Congreso de la Unión como presidente interino o sustituto, o bien porque sea electo popularmente.•En caso de falta absoluta del Presidente durante los primeros dos años de su mandato, se establece un tiempo de 7 y 9 meses para la realización de las elecciones en las que deberá elegirse al Presidente que terminará el periodo.•El tiempo para que el nuevo Presidente electo ocupe el cargo, se establece en los 7 días después de concluido el proceso electoral correspondiente.•En caso que la falta se registre al inicio del periodo constitucional, y en tanto el Congreso hace el nombramiento del Presidente Interino, ocupará provisionalmente la Presidencia de la República el Presidente de la Cámara de Senadores.•Las licencias que puede pedir el Presidente de la República serán de hasta un máximo de 60 días naturales, luego de los cuales deberá ser considerada como falta absoluta y procederse en consecuencia. En tanto transciere la licencia, el Secretario de Gobernación ocupará provisionalmente la Presidencia de la República.•Precisar que el mandato del Presidente de la República inicia a partir del dia 1° de diciembre y durará en él seis años.•En caso de que el titular del Poder Ejecutivo no pueda, por cualquier causa ajena a su voluntad o a la del Congreso, rendir la protesta constitucional ante este último, lo hará ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Entra en vigor al día siguiente de su publicación en el DOF.
8. REELECCIÓN DE LEGISLADORES	59 y 116 122	<ul style="list-style-type: none">•Limitar la posibilidad de reelección inmediata, en el caso de los senadores, a solamente un periodo adicional, mientras que los diputados federales y locales podrían ser reelectos hasta por dos períodos adicionales.•Establecer que el periodo de mandato de los diputados locales será de tres años.	<p>El artículo 59 entrará en vigor el 1º de septiembre de 2012.</p> <p>Para diputados locales entrará en vigor una vez que se hayan reformado las Constituciones estatales o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.</p>

CUADRO 3 CONCENTRACIÓN DE LOS CAMBIOS APROBADOS POR LA CÁMARA DE SENADORES EN MATERIA DE REFORMA POLÍTICA			
TEMA	ARTÍCULOS A MODIFICAR	CRITERIOS Y MECANISMOS DE APLICACIÓN	FECHA DE APLICACIÓN
9. RATIFICACIÓN DE COMISIONADOS DE ÓRGANOS REGULADORES	76, 78, 89	<ul style="list-style-type: none"> •El Ejecutivo mantendrá la facultad de designación de comisionados, pero el Senado de la República ejercerá la atribución de rectificación de los mismos. Si la Cámara de Senadores no otorga su ratificación, el Ejecutivo deberá realizar una nueva designación. •La reforma se remite sólo respecto a tres órganos reguladores: Comisión Federal de Telecomunicaciones, Comisión Federal de Competencia Económica y Comisión Reguladora de Energía. •Eliminación de la figura de agente diplomático y la de ministro, ya que son obsoletas e inoperantes, y en consonancia con las Convenciones firmadas por México en el ámbito internacional. 	Entra en vigor al día siguiente de su publicación en el DOF.
10. INTEGRACIÓN DE LA ALDF	122, Base Primera Fracción III	•Establecer que para que un partido político alcance la mayoría absoluta de la Asamblea, el requisito será obtener mayor número de constancias de mayoría y al menos el 40% de los votos.	Entra en vigor al día siguiente de su publicación en el DOF.

FUENTE: Elaboración propia a partir del dictamen aprobado por el Senado, publicado en su gaceta el 27 de abril de 2011 y turnado a la Cámara de Diputados.