

## **Versión estenográfica de la Primera Mesa de Trabajo, del “Seminario de Análisis sobre Reforma Política”, celebrada en el Auditorio Sebastián Lerdo de Tejada.**

**25 de enero de 2010**

**Moderador: Senador Arturo Núñez Jiménez**

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

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

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

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

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

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

**Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa**

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

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

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

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

Con el absoluto respeto a la soberanía de las señoras y de los señores legisladores, es muy importante, y hago esta sugerencia, que de cada una de las propuestas que se hagan, es importante en paralelo ir diseñando un sistema de medios de impugnación o de recursos jurisdiccionales debidamente articulados con el resto de los procedimientos y garantías a fin de asegurar con eficacia que las infracciones a la ley que se cometan en los errores puedan ser controlados y subsanados posteriormente.

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

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

La integración de autoridades electorales en las entidades federativas, revisar criterios de ratificación de magistrados electorales cuando pertenecen a los tribunales superiores de justicia de las entidades federativas; la reglamentación al artículo 134 constitucional en materia de imposición de sanciones a funcionarios públicos por desvío de recursos públicos para la promoción personalizada de su imagen y apoyo a campañas, candidatos y partidos.

Candidaturas independientes en el ámbito local, y legitimación ciudadana para la interposición de los medios de impugnación en esta materia.

El sistema de nulidades de votación, recibida en casilla, y nulidades de la elección. Legitimación de diversos actores para la interposición de medios de impugnación, autoridades electorales locales, candidatos independientes, ciudadanos que aspiran a ocupar un cargo de autoridad electoral distinto a consejeros y magistrados electorales, liquidadores y otrora dirigentes de partidos políticos que pierden su registro, ciudadanos para impugnar los resultados electorales, entre otros aspectos.

La cuota de género, solicitud de licencias y renuncia a los cargos. Definición de la procedencia de medios de impugnación y del procedimiento administrativo sancionador ante las autoridades federales electorales cuando en comicios locales se denuncien violaciones en materia de propaganda indebida en medios electrónicos: Sistema de medios de impugnación en materia de participación ciudadana: formas de democracia directa, como el referéndum, plebiscito, entre otros. Algunos de estos temas están referidos en las distintas iniciativas que han sido presentadas al Poder Legislativo, otros no están contemplados, y otros son indispensables al momento de ir articulando las reformas o modificaciones en las distintas materias.

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

La Reforma Constitucional del 2007 facultó a las sala del tribunal para resolver la no aplicación de leyes en materia electoral contrarias a la Carta Magna.

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

Subsisten dos problemas en ambas instancias de control constitucional, es decir la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad, control abstracto y el tribunal electoral en el control concreto o al caso concreto.

Estos dos problemas son, entre otros, los que destaco: los tiempos y los efectos de las resoluciones. En muchas ocasiones, en tanto el tribunal ya ha resuelto sobre actos concretos de aplicación de una norma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, posteriormente puede estar analizando la constitucionalidad de la misma norma.

Tenemos un precedente. Se presentó ya un caso de un juicio de revisión constitucional electoral que conoció y resolvió la sala regional de Guadalajara, en donde se había determinado ordenar al Congreso del estado de Chihuahua que requiriera la elaboración de un estudio técnico para la realización de la nueva distritación, y que determinara la aprobación de la demarcación territorial de los distritos electorales en esa entidad federativa.

Sin embargo, la propia sala regional –es un caso sin precedentes- tuvo que determinar la imposibilidad de dar cumplimiento a su sentencia, dado que posteriormente la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la inconstitucionalidad del artículo 14 de la Ley Electoral y la inaplicabilidad del artículo 40 de la Constitución Política del estado; de tal forma que las reglas para llevar a cabo esta distritación son inconstitucionales, y con lo cual fue imposible el cumplimiento de una sentencia del Tribunal Electoral.

Sobre los efectos de la declaración de inconstitucionalidad de un precepto se presentó también un caso emblemático en la asignación de diputados de representación proporcional en el Congreso de Tabasco. A la sala regional se le solicitó declarar la inconstitucionalidad del artículo de la Ley Electoral del estado que preveía la fórmula la asignación de diputados.

Este precepto fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte; sin embargo, por la fecha en que se emitía la resolución, el alto tribunal determinó que dicho artículo ya

declarado inconstitucional sí debía aplicarse en el recién concluido proceso electoral local; así, no obstante que el precepto era violatorio de la Constitución, la Corte determinó que debía regir para asignar diputados al Congreso de Tabasco, con lo cual una nueva declaración de inconstitucionalidad al caso concreto por parte del Tribunal carecería de cualquier efecto.

En cuanto al tema de la improcedencia del juicio de amparo también podemos identificar un caso de doble instancia jurisdiccional.

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

Cito unos tres precedentes: La sala superior resolvió tres juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano a través de los cuales, regidores del municipio de Uruapan, Michoacán, impugnaban que el ayuntamiento llamara a sus suplentes para que ocuparan el cargo.

Sin embargo, de las constancias que obran en los expedientes, se advirtió que los promoventes de los juicios ciudadanos también habían promovido juicios de amparo en contra de los mismos actos.

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

El último precedente en esta materia se refiere, como ejemplo, a otro juicio ciudadano resuelto el pasado mes de diciembre, promovido por un ex magistrado electoral, quien consideraba que debía ser ratificado en el cargo, y él interpuso este juicio ciudadano en contra del decreto de la legislatura del estado de Zacatecas, mediante el cual se eligieron a los magistrados del Tribunal de Justicia Electora de dicha entidad.

En la sala superior se confirmó el decreto del Legislativo, aun cuando el acto integró la terna propuesta por el Tribunal Superior de Justicia del Estado. El Congreso designó a otro magistrado, privilegiando el principio de escalonamiento en la renovación del órgano.

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

Y el último tema que involucró en el Estado de la docena de aspectos pendientes es el de la justicia intrapartidaria, por cierto mencionada por algunos presidentes de partido político en la inauguración de este seminario.

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

La cifra de asuntos que resuelve el Tribunal Electoral que involucra lo que se conoce como vida interna de partido se mantiene elevada, es más, va creciendo; el año pasado más de mil 300 juicios ciudadanos se refirieron a asuntos de vida interna de partidos políticos.

En este sentido debe explorarse la posibilidad de fortalecer a nuestro sistema de partidos a partir de la consolidación de sus propias instancias internas de justicia. Sería conveniente discutir la viabilidad de un sistema integral de solución de conflictos partidarios, mediante el establecimiento de reglas y procedimientos claros; ya se ha hablado de una ley de partidos, pero también puede ser a nivel reglamentario del Código, señalando los mínimos para que los partidos políticos consideren las garantías del debido proceso en sus procedimientos internos.

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

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

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

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

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

Asimismo, al analizarse la viabilidad de este tipo de candidaturas habría que definir los mecanismos de acceso a los medios de comunicación y garantizar la posibilidad de competir en condiciones de equidad también en materia de difusión.

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

En cuanto al tema de la reelección de legisladores y de presidentes municipales, algunas de las reformas o de las iniciativas que se discuten, proponen la reelección para el mismo cargo, asunto que sin duda debe también tener cuidado con el hecho de que no se vulneren las condiciones de equidad.

Con la experiencia de los asuntos que ha resuelto el tribunal en materia de responsabilidad de funcionarios públicos, en el tema de la reelección hay que ser muy cautelosos.

Menciono los principales aspectos que hemos resuelto en materia de servidores públicos.

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

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

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

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

Quinto.- Valor los límites en la promoción de los logros de Gobierno de un funcionario público que busque la reelección.

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

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

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

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

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

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

A partir de la reforma de 2008, se establecieron dos nuevas causales o posibilidades para el recuento y la apertura de paquetes a cargo de los consejos distritales del IFE, particularmente en elecciones competidas; me refiero, por una parte, cuando la diferencia entre el primero y el segundo lugar sea inferior al 1 por ciento de los votos, y a cuando los votos nulos superan la diferencia entre el primero y segundo lugar, dependiendo si se trata de los resultados de casi ya un cómputo total en el distrito.

Si bien esto ocurre en los consejos distritales del Instituto Federal Electoral, la apertura y recuentos requieren más tiempo. En ocasiones se trata de 2, 3 ó más días, con lo cual el plazo para la presentación de impugnaciones y resolución de las mismas se vería afectada; de igual manera, el cómputo final y la declaración de validez y de presidente electo.

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

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

Por su parte, el tribunal recibió impugnaciones sobre la votación recibida en 7 mil 189 casillas, y 22 casillas fueron objeto de un nuevo escrutinio y cómputo.

Es un dato objetivo que la impugnabilidad de los cómputos ante el Tribunal Electoral decreció. Sin embargo, se trató de una sola elección, elección de diputados, y sin embargo hubo afectación en los tiempos con los que contaron las salas para resolver las impugnaciones.

Se tiene que definir el papel de los partidos políticos cuyos candidatos no consiguieron avanzar a la segunda vuelta.

¿Qué tanto pueden participar con recursos, tiempo en medios, infraestructura de representación en autoridades electorales, representación en mesas directivas de casillas?

Se tiene que definir el impacto de la segunda vuelta en el régimen de coaliciones. Hasta ahora, son más partidos, se coaligan para la elección presidencial, se coaligan también para la totalidad de las Cámaras del Congreso.

En la iniciativa del Ejecutivo federal se prevé la celebración de las elecciones de diputados y senadores, en su caso, de manera concurrente a la segunda vuelta de la elección presidencial se mantendría la obligación de la coalición total.

Se tienen que definir los medios de impugnación. Luego entonces, tendría que resolver la Sala Superior previo a la convocatoria a la segunda vuelta.

Se podría convocar a la segunda vuelta exclusivamente con los resultados del cómputo final sin resolver previamente las impugnaciones.

Si el resultado entre el primero y el segundo lugar e inclusive el tercero fuera muy cerrado; sería válida la segunda vuelta si la primera tiene vicios de nulidad.

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

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

Primero. Las mujeres. Cuota de género previsto en la Ley Reglamentaria, es insuficiente a la luz del diferencial que existe con el número de efectivo de mujeres que acceden a los cargos de representación.

Segundo. Para afinar la representación política es necesario expandir el universo potencial de votantes, el rezago queda de manifiesto. Pongo como ejemplo si consideramos que en 28 democracias del mundo no existe restricción alguna para que voten los presos, aún los sentenciados. Son ilustrativas las discusiones recientes de la corte europea de derechos humanos, ante el caso de una persona preliberada, después de una sentencia de homicidio, sobre la cual se argumentaba que su reinserción social sería, de hecho, facilitada por el ejercicio de sus derechos ciudadanos.

Tercero. La representación indígena. Las normas constitucionales y legales que buscan la mayor inclusión de los pueblos indígenas, en la representación electoral, local y federal, no han logrado un equilibrio entre el peso poblacional de más del 10 por ciento, y su peso en los congresos federal y locales.

Valdría la pena tomar en cuenta esquemas novedosos como las candidaturas independientes o niveles de gobierno regional que superan las limitantes municipales y locales, ajenas a sus asentamientos poblacionales.

Cuarto. Migrantes. Si bien es cierto que en las modificaciones constitucionales de 2005, reconocieron el derecho al voto de los ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero para la elección presidencial, también lo es que permanecen en el tinero las discusiones respecto a su posibilidad de votación para otros de gobierno, o bien, la eventualidad de ser votados; más allá de esas disyuntivas, se requiere felicitar el

actual modelo de ejercicio de este derecho, a fin de que pueda ser precisamente materializado por un número mayor de migrantes.

En relación con el tema de mecanismos de democracia directa, ya tenemos alguna trayectoria en el ámbito local, de manera que el Tribunal Electoral ha acumulado un acervo de resoluciones sobre este instrumento, que bien vale la pena considerar, a fin de dotar a la ciudadanía de los mecanismos de defensa para garantizar estas nuevas formas de participación ciudadana.

Los medios de impugnación idóneos para controvertir los asuntos relacionados con ellos deben estar explícitos en la ley y no ser objeto de interpretación. Se ha considerado que no es materia electoral, y también hay algunos criterios contradictorios.

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

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

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

Señoras y señores legisladores, agradezco la enorme oportunidad de poder participar en el inicio de estas mesas de discusión, sobre aspectos relevantes para la organización política en México. La discusión en torno a una reforma democrática, que inicia con un diálogo, tan amplio, ya de suyo es un buen comienzo. Habla de la madurez de los actores políticos representados en el Congreso, que han abierto las puertas del legislativo, para incluir la visión de académicos, de ciudadanos, de juegadores para delinear y revisar nuestras instituciones políticas.

Reitero el ofrecimiento que apunté al inicio de mi intervención, el Tribunal Electoral está con el mejor ánimo, con pleno respeto a esta soberanía, para poder participar con su experiencia, a través de los precedentes de la resolución de los asuntos concretos, derivados de la aplicación de la norma.

Tengan la seguridad que el Tribunal Electoral, como integrante del Poder Judicial de la Federación, seguirá protegiendo los derechos políticos de los ciudadanos con estricto apego a la ley, independientemente del rumbo que tome esta reforma, y también con independencia de la mecánica constitucional que el Poder Legislativo decida para México.

Continuaremos con nuestra actuación de garantes de la constitucionalidad y legalidad de los procesos democráticos del país, bajo la premisa fundamental de proteger el voto ciudadano.

### **Jorge Alcocer Villanueva**

Datos curriculares: Estudió la licenciatura en Economía en la Universidad Nacional Autónoma de México, donde ha sido profesor de la Facultad de

Economía. En el ámbito legislativo se desempeñó como diputado federal en la LIII legislatura del Congreso de la Unión. También trabajó en el Banco de México en el Departamento Internacional de Análisis Bursátil. Es autor del libro *El Voto de los Mexicanos en el Extranjero*. Director de la Revista *Voz y Voto*, desde 1993, ha ocupado el cargo de subsecretario de Desarrollo Político en la Secretaría de Gobernación. Actualmente es director del Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo.

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

Durante tres décadas México ha vivido un largo ciclo de reformas, cuyos resultados positivos están a la vista. Hay quienes ahora critican la lentitud del cambio, el gradualismo que marcó todo el ciclo; pero olvidan que en ese ciclo hubo momentos de salto y que, además, en cada momento se atendieron tanto lo político como lo electoral. Y por ahí empiezo. La distinción entre reforma política y electoral siempre me ha resultado difícil de entender, no por falta de asideras mentales sino porque es más una diferencia retórica que el resultado del análisis.

Quienes usan la distinción, colocan como ámbitos separados el sistema electoral y las instituciones políticas definidas y establecidas en la Constitución, perdiendo de vista que entre uno y otras hay una conexión directa, visible; pero además la distinción entre lo político y lo electoral no se compadece de la historia de las reformas, no al menos de las que hemos hecho en México.

Pongo algunos ejemplos. Del ciclo de reformas, la del 77-78, a la que todos denominamos la reforma política., en realidad tuvo sólo 3 resultados fundamentales: la ampliación del sistema de partidos, la incorporación de estos a la Constitución, en el artículo 41 y en conexión directa con lo anterior la introducción del sistema mixto con dominante mayoritaria para la Cámara de Diputados.

En análisis comparado, hubo posteriormente reformas de sentido político tan o más importantes que la de 77. Por ejemplo, la de 1986 definió para la Cámara de Diputados su integración actual 300 curules de mayoría relativa y 200 de representación proporcional, con participación de todos los partidos en el reparto de las plurinominales y además estableció la primera cláusula de gobernabilidad. Además, aquella reforma fundó el primer Tribunal Electoral y creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, pues me parece que esas eran medida de cambio político.

La de 90, por ejemplo, instituyó al IFE, la joya de la corona de nuestra transición; transformó al Tribunal Electoral en organismo autónomo, ampliando las competencias e iniciando la supresión de colegios electorales. Estableció por vez primera un sistema de financiamiento público regulado para partidos y campañas. La del 93 abrió el Senado a la presencia de los partidos opositores. Creó para el Distrito Federal un sistema de gobierno propio que en hipótesis lo hacía un gobierno parlamentario. Esa reforma, por cierto, nunca fue aplicada y la del Senado posteriormente sufrió las transformaciones que dieron la estructura que hoy tiene.

La del 94 abrió paso a la autonomía del IFE. La del 96 completó el ciclo de la autonomía del IFE e inscribió al Tribunal Electoral en la esfera del Poder Judicial Federal dotándolo de competencia en todos los procesos electorales. La reforma del 96 fue una reforma de una amplitud que permitió transitar durante los siguientes 10 años.

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

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

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

Respecto de las candidaturas independientes, más allá de disquisiciones dogmáticas sobre derechos abstractos, hay algunas premisas a considerar para el análisis del tema. La primera y más importante es que no existe nación democrática en donde ese tipo de candidaturas haya tenido un efecto significativo en la integración de los cuerpos colegiados de la representación popular, mucho menos en la elección de cargos ejecutivos, salvo raras y contadas excepciones. Si a la evidencia empírica atendemos, la postulación de candidatos por fuera de los partidos políticos no ha tenido incidencia alguna en las preferencias electorales y tampoco en la persistencia de los partidos como los organismos que aglutinan la diversidad política de la sociedad.

La segunda premisa, también a partir del análisis comparado, es que en la mayoría de las naciones que permiten ese tipo de candidaturas las han regulado de tal forma que no pongan en riesgo al sistema electoral y a las instituciones de gobierno o de representación. Esa regulación establece, en casi todos los casos, requisitos muy elevados para el registro de candidatos independientes; mínimos o nulos derechos en materia de financiamiento para esos candidatos, y otras duras condiciones cuyo objetivo más que evidente es disuadir de esas candidaturas y evitar que proliferen candidatos de ese tipo por el riesgo inherente que significan para la democracia y el funcionamiento de las instituciones públicas.

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

Para no extenderme más sobre el tema, hago míos los argumentos y el análisis del maestro José Woldenberg en su artículo de la semana pasada en el Diario *Reforma*, en donde él señala con toda claridad que al final de cuentas las candidaturas independientes a lo que van a conducir, si es que a algo bueno conducen, es a la generación de estructuras protopartidistas. Al final de cuentas, si un candidato independiente quiere tener alguna posibilidad de competencia, pues tendrá que formar

un comité de campaña, reproducirlo en los estados, ir a los distritos; formará una estructura que inevitablemente operará con las mismas reglas que operan los partidos políticos. Por eso el maestro Woldenberg dice "llamémosle a las cosas por su nombre".

Ahora bien, es innegable que en México, como en otras naciones, el sistema de partidos se ha tornado excesivamente rígido. Lo que en nuestro caso se agrava por las barreras a la entrada de nuevos partidos y por el umbral de votación nacional exigido para refrendar el registro legal.

Si en las tres décadas del ciclo de reformas tuvimos una contrarreforma, me parece que esa fue la que eliminó el registro condicionado de partidos al resultado de las elecciones. Lo que Reyes Heróles había ideado en 1977. Eso se eliminó. Y nos fuimos al llamado registro definitivo, que primero en una contradicción en sus términos. Registro definitivo no hay para nadie. El que no tiene el 2 por ciento pierde el registro y san se acabó. Nos fuimos a un sistema de registro definitivo basado en la falsificación. Esa es la verdad. En poner a los pretensos partidos, a los que quieren hacer un partido, a realizar afiliaciones como pueden, a realizar asambleas como pueden, para que al final de cuentas tengamos un enorme problema para la sobrevivencia de los nuevos partidos. La altísima tasa de mortandad de nuevos partidos da cuenta de que tenemos un problema de cerrazón en el sistema de partidos, en el núcleo de la competencia electoral.

Y sin embargo la crítica intelectual y mediática se ha concentrado en la prohibición a las candidaturas independientes y no en discutir realmente qué sistema de partidos queremos en el Siglo XXI. Creo que si revisamos el tema del sistema de partidos y abrimos y oxigenamos el sistema de partidos, eso podría pasar, lo sugiero, por regresar a la figura creada por Jesús Reyes Heróles. Registro condicionado al resultado electoral sin andar pidiendo miles y miles de afiliaciones.

Si en la iniciativa presidencial se pide el uno por ciento del padrón de firmas para registrar a un candidato independiente a la Presidencia, por qué no le pedimos 1 por ciento a un partido nuevo que quiera participar, pero que no sean afiliados y todo el *tramiterío* y esto de las asambleas, por qué no le pedimos eso y entonces quizá hagamos una conjunción virtuosa, nuevas organizaciones políticas actuando abiertamente como partidos y ciudadanos que no encuentran hoy representación y canales de participación en los partidos existentes, con opciones para participación política organizada.

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

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

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

un diagnóstico equivocado. Y ese diagnóstico equivocado sería que un presidente de mayoría relativa es por definición débil y entre menor sea su porcentaje de votos, mayor será su debilidad. Sin embargo, no existe evidencia empírica de tal hipótesis.

La fortaleza o debilidad de un presidente, como lo muestra la experiencia, depende básicamente de su posición ante el otro poder de elección directa, el Legislativo y también de su actitud, aquí le llamamos “colmillo” para concertar alianzas, en caso de requerirlas, y de su capacidad para ejercer las amplias facultades que nuestra Constitución y las leyes confieren al titular de lo que todavía la Constitución sigue llamando el “Supremo Poder Ejecutivo de la Unión”.

Esa capacidad de operar, de ejercer sus facultades, es crucial para la experiencia mexicana, pues hagamos lo que hagamos en materia de cambios políticos, lo que natura no da, la reforma no va a prestar.

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

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

No es el caso de México, en donde desde 1988 tenemos un sistema de tres partidos competitivos, al mismo tiempo profundamente antagónicos en lo ideológico y muy pragmáticos en materia de coaliciones o alianzas electorales y legislativas.

Aunque formalmente nuestro sistema es pluripartidista, en los hechos tenemos tres agrupamientos claramente identificados, el bloque de izquierdas: PRD, PT y Convergencia, el PRI y el PAN. Y tenemos dos partidos guiados por intereses pragmáticos: el Verde y el Partido Nueva Alianza, que se alían con cualquiera de los tres grandes partidos o grandes bloques, según la coyuntura y la circunstancia.

El pragmatismo también se presenta en el bloque de izquierda. Recordemos que el PT y Convergencia han dado su apoyo al PRI e incluso al PAN en varios casos, y que recientemente por ejemplo el PRI y el PRD se aliaron para ganar en Guanajuato y en San Miguel de Allende, sin que nadie dijera que eso es vergonzoso o que eso es contra natura. Yo creo que en las coaliciones no hay nada contra natural, hay coaliciones y hay intereses.

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

En 2006, los finalistas habrían sido en la segunda vuelta el PAN y el PRD. Cabe la misma pregunta ¿a quién habría apoyado el PRI? El tercero en discordia puede definir al ganador, lo que parece normal en otros tipos de sistemas pluripartidistas, pero no va

a ser tan normal en un sistema de tres partidos antagónicos, y eso es lo que más me preocupa, porque eso puede conducirnos a un nivel de confrontación, de polarización social verdaderamente complicado.

Imaginemos lo que habría pasado, yo no quisiera dejárselo como tarea a la Magistrada Alanís, pero imaginemos lo que habría pasado en el 2006, la Sala Superior del Tribunal hubiese tenido que resolver la validez del resultado en segunda vuelta, teniendo como supuesta agraviada a una coalición conformada por el PRD, PRI, PT, Convergencia, Verde, Partido Alianza y PSD; es decir, una coalición del tipo tucán: "Todos Unidos contra Acción Nacional". A ver qué hubiera hecho el Tribunal, a ver por dónde podría haber sorteado ese reto.

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

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

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

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

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

### **Jorge Castañeda Gutman**

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

Me voy a limitar a simplemente revisar algunos datos que tienen que ver con las candidaturas independientes en otros países para no extenderme sobre otros temas. Simplemente hago la aclaración que por supuesto pienso que entre más nos

parezcamos al resto del mundo, mejor, no peor, pero es una opinión muy personal y muy aislada.

Hay tres países que me parece que son pertinentes, que quisiera reseñar. Los casos de Colombia, de Chile y de Francia, Colombia y Chile. Hay tres temas que me parecen pertinentes: Uno, los requisitos para que haya una candidatura independiente, presidencial, estatal o local; dos, el tema del financiamiento; tres, el tema del acceso a medios. En los tres casos hay semejanzas y algunas diferencias. En el caso de Chile y Colombia se requiere un número de firmas de ciudadanos; en el caso de Francia, se requiere un número de funcionarios electos. En los tres casos estamos hablando de un número muy pequeño. En el caso de Chile, es el 0.5 por ciento de los votantes de la elección anterior, no del padrón, no de los inscritos, el 0.5 por ciento de los votantes en la elección anterior.

En el caso de Colombia es un porcentaje que no podrá ser nunca superior a los 50 mil votos. Se pueden conseguir más firmas si se quiere. Una de las candidaturas independientes que tuvo cierto relieve e incidencia en el paisaje político de Colombia, a saber la de Álvaro Uribe, en 2002, que fue, como ustedes saben, electo presidente, luego fue reelecto presidente y sigue siendo presidente; en el caso de esa candidatura él presentó un millón de firmas, pero con 50 mil le hubiera bastado.

Por ejemplo, hoy cuando hay ya siete candidaturas independientes registradas en Colombia para la elección de mayo, la del alcalde de Medellín, Sergio Fajardo, y la ex ministra de Defensa, Martha Lucía Ramírez, en los dos casos han presentado más firmas de las necesarias, pero un mínimo son 50 mil.

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

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

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

Si obtienen más del cinco, se les devuelve el dinero que gastaron, y si obtienen más del cinco, se les devuelve un peso equis por cada candidatos independientes en Colombia, al grado que fue objeto de gran controversia el financiamiento público y privado, que también está permitido, del candidato Álvaro Uribe en el 2002. Fue objeto de controversia el monto y también el origen del financiamiento privado, al grado que hubo una disputa muy seria sobre si había habido financiamiento procedente del narcotráfico en su campaña; financiamiento que todavía está en discusión, que se mantiene hasta la fecha, y que por cierto se repitió un caso interesante en el 2006, cuando ya no fue candidato independiente, y fue también electo.

Es decir, el mismo problema se planteó con el mismo candidato de dos maneras distintas, cuando fue independiente, y cuando fue de partido.

En el caso de Chile hay financiamiento público y privado, aunque se pueden obtener recursos y se devuelven los recursos después de la elección obteniendo un mínimo de votos; no se puede comprar tiempo en la televisión, sí en los periódicos, planas, espacio, y en la radio.

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

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

En el caso de Chile, se divide el tiempo entre la proporción de la votación que obtuvo el partido o candidato con menos votos en la elección anterior, por el número de candidatos independientes, es decir, si suponemos que en la elección de Michelle Bachelet, el tercer partido, que creo que fue el Humanista y el Partido Comunista, en una alianza, creo que obtuvieron siete por ciento en aquella ocasión.

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

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

En conclusión, diría:

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

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

**José Antonio Crespo Mendoza.**

Datos curriculares: Es licenciado en Relaciones Internacionales por El Colegio de México, y doctor en Historia por la Universidad Iberoamericana. Actualmente es investigador del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), donde es catedrático y forma parte de la División de Estudios Políticos. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel dos; sus investigaciones sociales se centran en temas como transparencia y rendición de cuentas, partidos políticos, sistemas electorales, fraude y reforma electoral. Reconocido analista político, participante de mesas de debate político en televisión y radio, principalmente en el programa Primer Plano de Canal Once. Es analista político del periódico *Excelsior*.

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

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

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

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

Sin embargo, sí coincido en lo fundamental en lo que ha dicho Alcocer sobre segunda vuelta. Creo que no aporta significativamente a una legitimación del presidente, que ya hemos visto aquí también con las encuestas de popularidad, donde los presidentes

pueden tener 60 ó 70 por ciento de popularidad, y eso no se traduce en una mayor presencia en el Congreso o de mayor capacidad, digamos, de lograr acuerdos con él, con el resto de los partidos para sacar adelante reformas; creo que eso pasa también con una mayor legitimidad de llevar a una segunda vuelta, 50 por ciento más uno, pues sí, porque no se traduce en nada.

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

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

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

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

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

Desde luego, los riesgos que se ven en términos de multiplicación de candidatos independientes, dependería de cómo se legisle, cómo se reglamente, para buscar un equilibrio de efectividad, acceso a los medios, financiamiento. Ya Jorge Castañeda nos ha dado varios ejemplos de que sí se puede hacer eso, buscando que efectivamente tampoco se multipliquen el infinito las candidaturas independientes por alguna posible ventaja que pudieran obtener quienes se postularan por esa vía sin posibilidades reales de ganar. Creo que ahí se puede hacer un equilibrio.

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

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

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

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

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

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

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

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

Senador Arturo Núñez Jiménez: Sólo diría dos cosas: Los científicos sociales dicen: “Que el análisis comparado es a las ciencias sociales lo que laboratorio a las ciencias naturales”, y por eso este seminario también incluye el conocimiento de lo que ocurre en otros países y tiene el auspicio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.