

# Análisis de la iniciativa de reforma política del Ejecutivo Federal (2009)

*Ramiro Bautista Rosas\**

*Javier Huerta Jurado\**

*“El pueblo no se ha dado a sí mismo el sufragio universal; en todas partes donde hoy está vigente lo ha recibido y aceptado provisionalmente”<sup>1</sup>*

En este trabajo se hace un análisis de la reforma política presentada por el ejecutivo federal en el mes de diciembre de 2009, a través del cual se identifican las limitaciones de la misma respecto de otras reformas que se impulsaron en la década anterior, así como, los aspectos más relevantes que contienen las nueve propuestas que contiene la iniciativa respecto de las tendencias autoritarias que están implícitas en la iniciativa, como el derecho de veto del presidente, las facultades de la suprema corte, la participación ciudadana, la reelección, entre otras.

*This work has an analysis about the political reform presented by the federal executive power in December 2009, through which it is identified its restrictions in relation with other reforms promoted in the last decade, as well as the most outstanding aspects that the nine proposals regarding the initiative about the authoritarian tendencies implied in it, such as the veto power of the president, the authorities of the Supreme Court, the citizens' participation, the reelection, among others.*

**SUMARIO:** I. Marco de referencia / II. Repercusiones de la iniciativa de Felipe Calderón / III La coyuntura / IV. Consideraciones finales / Bibliografía

---

\* Profesores investigadores del Departamento de Derecho UAM-A.

<sup>1</sup> Friedrich, Nietzsche, *El caminante y su sombra*, Edimat Libros, Madrid, 2003, p. 160. (Clásicos de la Literatura).

## I. Marco de referencia

La iniciativa de reforma política que presentó el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión en diciembre pasado<sup>2</sup> obliga a recordar que las anteriores iniciativas discutidas en esa instancia fueron precedidas de amplios debates y acuerdos en torno a distintos temas que tenían como finalidad impulsar la reforma del Estado. A partir de ellas y en forma paralela a la reforma electoral, se fue construyendo una agenda que contenía temas tales como: “la nueva constitucionalidad”, “las formas de gobierno y el sistema político”, “la reforma electoral”, “el federalismo y la reforma del Estado”, “la reforma política del Distrito Federal”, “medios de comunicación y el derecho a la información”, “reforma económica del Estado”, y “reforma laboral”,<sup>3</sup> entre otros.

Este panorama nos permite afirmar que la iniciativa de reforma política del Ejecutivo Federal que se comenta se limita, en mayor medida, al tratamiento de aspectos estrictamente electorales y se sale de la agenda de asuntos nacionales que se venía construyendo entre las fuerzas políticas y las organizaciones de la sociedad civil. Al mismo tiempo, fortalece la presunción de que el Ejecutivo Federal ha impulsado sus iniciativas sin acuerdos con las fuerzas políticas y de espaldas a la sociedad, como se hacía en el pasado inmediato por el viejo régimen, y por tanto, se trata de iniciativas unilaterales, verticales, y autoritarias.

Es claro que los avances en el sistema de partidos, así como aquellos que se han experimentado en los procesos electorales a partir de las reformas que se han operado e implementado durante los últimos veinte años,<sup>4</sup> deben seguir siendo analizados ya que su estudio arrojará nuevos elementos para llegar a conclusiones más precisas sobre aquel tema y la coyuntura misma. En tal sentido, habrá quienes desde el gobierno federal consideren que esos cambios han sido resultado de una convocatoria unipersonal y desde arriba, ajena al esfuerzo colectivo de los mexicanos<sup>5</sup> Pero hay quienes, desde la sociedad civil, la academia y el movimiento social popular, sostenemos que los cambios que se han operado en el sistema político han sido impulsados por la sociedad civil organizada en contra del autoritarismo. En este orden de ideas, la clase política, en momentos cruciales, presionada por el movimiento social, sensible al reclamo popular, ha sabido canalizar y conducir los cambios, hasta hoy insuficientes, para garantizar el tránsito hacia una vida democrática.

<sup>2</sup> Presidencia de la República, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, mimeo, 15 de diciembre de 2009.

<sup>3</sup> Ricardo Álvarez Arredondo (coord.), *Libro blanco de la reforma del Estado del Grupo Parlamentario del PRD en la LVIII Legislatura*, México, 2002.

<sup>4</sup> La discusión política y legislativa con respecto a los temas electorales se intensificó en algunos momentos de la historia reciente del país; destacan, entre otros, los procesos de discusión, negociación y reforma electoral de 1989, 1993-1994 y 1996. Ricardo Álvarez Arredondo, “Breve historia sobre la reforma electoral”, en Ricardo Álvarez Arredondo, *op. cit.*

<sup>5</sup> V. texto enviado por Presidencia de la República, “Reforma en favor de los ciudadanos: del sufragio efectivo a la democracia efectiva”, *La Jornada*, secc. Opinión, DF, 3 de febrero de 2010, p. 10.

Esta diferencia no es semántica, por el contrario, es la manifestación de una concepción que refleja las percepciones de unos y otros; es decir, la primera representa una visión que considera que puede aprovechar la situación enrarecida por la violencia y la dominación económica de los monopolios nacionales y extranjeros en la vida política nacional para impulsar cambios políticos desde una postura unipersonal autoritaria y, otra, la de quienes creemos que las transformaciones del sistema político fueron posibles a partir del consenso, del acuerdo, de la búsqueda de alternativas construidas colectivamente y que la clase política solo instrumentó los cambios reclamados por el pueblo, no los que conviniera a la burocracia política de uno u otro partido para asegurar su permanencia a partir de su propio interés por mantenerse en un cargo u otro y con ello asegurar la continuidad del modelo económico neoliberal.

De acuerdo a las circunstancias descritas, resulta claro que las reformas que se impulsaron en las dos décadas anteriores, se fueron construyendo colectivamente entre las distintas fuerzas políticas escuchando las exigencias populares y tenían como finalidad dismantlar el sistema que se caracterizaba como de partido de estado, hegemónico, corporativo y pragmático.<sup>6</sup> Con ellas se buscaba sentar las bases para la construcción de un sistema multipartidista competitivo, y así garantizar la participación de otras expresiones políticas en los diversos niveles de gobierno, además, abrir cauces a la participación de la oposición real y de la ciudadanía en la toma de decisiones acerca del rumbo del país en una coyuntura de cambios mundiales.

No obstante lo anterior, el gobierno en manos de la derecha, con el apoyo de las dirigencias de otras expresiones políticas no han logrado desprenderse de la cultura heredada del antiguo régimen y su vocación histórica los ha llevado a restaurarlo parcialmente. Esto se ha traducido en un sistema que funciona casi como un bipartidismo conservador que ha frenado y prolongado la transición y, al mismo tiempo, impuesto la continuación de las políticas neoliberales.

La institución de los órganos autónomos que tienen como finalidad la organización y calificación de los procesos electorales como el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, así como la aplicación de las reglas para la competencia electoral, el financiamiento, la propaganda, el acceso a los medios de comunicación masiva, etcétera, han sido copadas y limitadas para cumplir con sus funciones por el predominio de las prácticas de la política tradicional, al mismo tiempo, han sido sometidas a un severo desgaste por las fuerzas políticas; los mecanismos de acceso a los medios de comunicación para los partidos, así como el financiamiento, tampoco han respondido a los fines que se perseguían. Ello ha

---

<sup>6</sup> Esta caracterización se hacía antes de las reformas de los noventa, cuando no se podía distinguir la diferencia entre el partido y el Estado, en tanto que los dirigentes del partido oficial cambiaban del partido al gobierno y viceversa; además, de que; desde el gobierno se organizaban y calificaban los procesos electorales, donde el partido pragmático se había desprendido de la ideología de la Revolución mexicana y se encaminaba por la ruta del neoliberalismo.

## Sección Doctrina

puesto en evidencia que no ha sido suficiente para lograr los fines que la sociedad demanda; es decir, el desarrollo de una cultura democrática para formar un gobierno que garantice el predominio de la libertad y la justicia para el pueblo.

Es importante destacar que en la academia y entre la clase política predomina la idea de que la transición y la consolidación de la democracia como temas de análisis han sido superados, que hoy existe una nueva plataforma para el debate sobre la democracia en América latina; esa visión parte del supuesto de que hay una consolidación de facto de la democracia electoral en la región, que tiene altibajos y tiene deficiencias institucionales, por eso mismo se ha extendido la idea de que esa democracia tiene insatisfechas a las sociedades latinoamericanas, México no es ajeno a esta visión.<sup>7</sup> En este marco se inscribe la idea que parte del supuesto de que “la democracia vibrante y plural debe traducirse en instituciones eficaces”.<sup>8</sup> Pero, esa es una quimera, en tanto que la forma como ha operado la burocracia política en sus diversos signos y colores, bajo la tutela de la derecha, ha impuesto una concepción de la democracia procedimental que está muy lejos de los reclamos populares, al mismo tiempo, parte de una concepción falsa en el sentido de que ya entramos a una vida democrática de la misma manera que otros países latinoamericanos. Por otro lado, ha sometido a intenso desgaste las jóvenes instituciones creadas que, se suponía, deberían actuar con la finalidad de abrir cauces democráticos a la sociedad civil. En todo caso habría que reconocer que las aspiraciones de la sociedad mexicana, en relación con la democracia, no están limitadas a la competencia electoral entre los partidos políticos y tampoco a la alternancia.

***En tal sentido, la derecha en el gobierno no termina por comprender que la sociedad mexicana se ha movilizadado en los últimos veinte años por el cambio político y por el cambio de rumbo en la política económica neoliberal.***

Siguiendo esta misma lógica, si analizamos a fondo las coyunturas de mayor participación de la sociedad mexicana en los procesos electorales de 1988, 1994, 2000 y 2006, encontraremos que esas oleadas populares se expresaron en las urnas en momentos cruciales del avance y profundización de las políticas neoliberales; aquellas fueron expresiones de rechazo a los políticos y a sus prácticas, pero también a su obstinación por imponer una política económica que contribuye a la agudización de la desigualdad. En tal sentido, la derecha en el gobierno no

termina por comprender que la sociedad mexicana se ha movilizadado en los últimos veinte años por el cambio político y por el cambio de rumbo en la política económica neoliberal.

<sup>7</sup> Evelina Dagnino *et al.*, *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, FCE/CIESAS/UV, México, 2006, p. 15.

<sup>8</sup> Presidencia de la República, “Reforma en favor...”, *op. cit.*, p. 10.

Por lo anterior, resulta contradictorio que se diga que se quieren ampliar canales para la participación ciudadana, mientras se impulsan medidas que, como veremos a continuación, producirán efectos de notoria antidemocracia.

## II. Repercusiones de la iniciativa de Felipe Calderón

La iniciativa de Felipe Calderón ha sido muy comentada, y destacan algunos aspectos positivos, pero en mayor medida, inconvenientes. Por nuestra parte, consideramos que de ser aprobada en los términos que se presentó, produciría algunos efectos negativos en la vida política del país pero que, como es natural en un medio de sub-desarrollo democrático como el nuestro, no pueden ser enunciados públicamente. Aquí presentamos algunos.

- a) **Crear para el Ejecutivo mejores condiciones de entendimiento y negociación con las burocracias de los partidos políticos de oposición mayoritarios y los pequeños cacicazgos regionales y municipales, a cambio de un esquema legal de persistencia para ellos.**

En este aspecto podemos incluir el punto número 1 de la iniciativa que establece: “Permitir la elección consecutiva de legisladores federales y eliminar la prohibición para legisladores locales, miembros del ayuntamiento y jefes delegacionales, imponiendo un límite máximo de doce años consecutivos en el ejercicio del cargo”.<sup>9</sup>

En los medios políticos de nuestro país, desde varias legislaturas atrás, aparece como evidente un fenómeno político que ya se ha hecho clásico; las burocracias partidarias de los más grandes partidos de oposición, al no tener en sus manos el manejo de la administración pública, han encontrado como fuente inmediata de acción política y de subsistencia o al menos de ingresos seguros, las direcciones partidarias y los quehaceres legislativos, estén o no capacitados para ello.

Por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a nivel nacional vemos desfilar por su dirección partidaria y el Congreso de la Unión, una serie de apellidos muy conocidos que varía muy poco a lo largo de tres o cuatro legislaturas: Beltrones, Gamboa, Labastida, Olivares, Paredes, Murillo, Moreno, Santiago, etcétera. En el Partido de la Revolución Democrática (PRD) se repite el mismo fenómeno sólo que los apellidos cambian. Aquí se detectan los Gómez, Ortega, González, Ramírez, Guerra, Valenzuela, Zambrano, Navarrete y otros más.

A nivel local, en los estados de la república y el Distrito Federal, el fenómeno se repite, sólo que los espacios partidarios y legislativos son cubiertos por las burocracias medias de los partidos de oposición con más presencia en cada entidad federativa.

<sup>9</sup> Presidencia de la República, Decreto por el que se reforman..., *op. cit.*, p. 4.

## *Sección Doctrina*

Esta concesión de estabilidad hasta por doce años que pretende otorgar el Ejecutivo Federal favorecería fundamentalmente a los diputados y senadores que se postulan por la vía plurinominal, listas que se han convertido casi en propiedad privada para dichas cúpulas, que son los más influyentes en cada partido político. Pero no sería gratuita porque el poder Ejecutivo Federal, desde su esfera de interés, crearía condiciones de negociación más sencillas con ellas.

Algo similar se vislumbra con la posibilidad de reelección a nivel municipal, aunque aquí el reforzamiento de las condiciones más tersas de negociación y entendimiento se establecerían más que con las burocracias partidarias menores, con los pequeños cacicazgos regionales y municipales que todavía prevalecen en muchos de estos ámbitos en todo el territorio nacional.

Al propiciar condiciones de este tipo se reduce también su propuesta número 4 que señala: “Incrementar el porcentaje mínimo de votación para que un partido político nacional conserve su registro, a cuatro por ciento de la votación nacional total emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias”.<sup>10</sup>

Señalamos lo anterior debido a que los pequeños partidos políticos tendrían con esto condiciones más difíciles para mantener su registro y, eso, dada la inocultable injerencia que el poder Ejecutivo Federal tiene sobre el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal (TEPJF) —en cuyas manos está legalmente la determinación sobre su existencia o muerte legal—, les presionaría hacia un acercamiento más aquiescente con el Ejecutivo Federal.

También, si desaparecieran los pequeños partidos políticos, la oposición más desarrollada podría resultar beneficiada económica y políticamente siempre que se mantuvieran los mismos porcentajes de curules que como máximo puede obtener en cada una de las cámaras federales y locales el partido mayoritario.

### **b) Dádiva a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que desvirtúa nuestro esquema rígido de división de poderes**

Tal consecuencia se produciría de ser aprobada la propuesta número 7 que a la letra indica: “Otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atribución para presentar iniciativas de ley, en el ámbito de sus competencias”.<sup>11</sup>

La forma de gobierno que ha prevalecido en nuestro país a lo largo de su historia, salvo durante el imperio de Iturbide, ha sido la presidencial. Esta forma de gobierno se mantuvo aún durante el imperio de Maximiliano, porque Benito Juárez la sostuvo resistiendo la invasión francesa. Lo mismo, el gobierno presidencial se ha mantenido vigente, tanto cuando nuestro país ha adoptado la forma de Estado Unitario como cuando ha adoptado la forma de Estado Federal.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>11</sup> *Idem*.



Esta concesión de estabilidad hasta por doce años que pretende otorgar el Ejecutivo Federal favorecería fundamentalmente a los diputados y senadores que se postulan por la vía plurinominal, listas que se han convertido casi en propiedad privada para dichas cúpulas,

Para México el gobierno presidencial como consecuencia de la decisión política históricamente adoptada de mantener una separación rígida de nuestros poderes gubernamentales, ha sido y es una característica fundamental de nuestra conformación constitucional que no sería conveniente trastocar de soslayo, de manera indirecta, como un simple efecto menor dentro de una reforma política que aborda, principalmente asuntos de carácter electoral.

Esta propuesta no se puede entender como una respuesta a las exigencias sociales de que se establezca una vida democrática más real, más efectiva en nuestro país y sí, en cambio, se puede percibir como algo inadecuado ya que,

no es propio de las funciones del constituyente y legislativo, entrar en un posible riesgo de distorsionar aunque sea ligeramente, la voluntad popular, por tratar de adecuar las normas a los requerimientos de los jueces. Incluso éstas deben ser más claras y detalladas para evitar las interpretaciones judiciales caprichosas o interesadas, que pudieran llevar cotidianamente a la sociedad a enfrentar problemas como los que vemos con más frecuencia en estos tiempos, ...los legisladores del país, como representación nacional y federal, han de legislar tomando en cuenta el interés popular y no existe otro valor más alto que este”<sup>12</sup>

<sup>12</sup> R. Bautista Rosas, J. Huerta Jurado *et al.*, *Comentarios a “Observaciones relativas al Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México”*, mimeo, UAM-A, México, 2007, p. 6.

**c) Oculto reforzamiento del Poder Ejecutivo Federal en detrimento del Poder Legislativo Federal y del Poder Legislativo de cada uno de los 31 estados de la república.**

En este sentido repercuten de manera directa varias de sus propuestas.

La número 2, que manifiesta: “Reducir el número de integrantes de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, modificando los principios para la integración de esta última.”<sup>13</sup>

Esta propuesta en principio pareciera responder al reclamo social de que se abata el número de legisladores debido al alto costo que representa su actual conformación; Sin embargo, muestra algunas inconsistencias, veamos: Aparece como un dato caprichoso, sin justificación, volver a un número de 400 diputados y 96 senadores, pues, si se trataba de una medida seria de ahorro, debió proponerse un monto mucho más bajo en ambos casos.

Aunque con un número menor de legisladores, en esta propuesta se mantiene una similar proporción de legisladores uninominales y plurinominales con el esquema vigente que se propone mejorar, es decir, se le aseguran sus espacios a las cúpulas partidarias como expusimos. Si bien es cierto que se corrige un poco la integración de la Cámara de Senadores al desaparecer la aberrante existencia de sus senadores plurinominales, no se justifica que tres senadores de tendencia político ideológica contradictoria entre sí, que conduciría de manera natural a su propia obstrucción, tenga la representación de cada una de las 32 entidades federativas, ya que esto debilitaría notablemente a dicha cámara frente al poder Ejecutivo; además, la forma de integración que se propone para la Cámara de Senadores, entre otras propuestas, sigue trastocando la clásica forma de la representación federal a la que nuestro país se adhirió desde su origen.

La propuesta número 8 que prevé “Facultar al Presidente de la República para presentar, en cada primer período ordinario de sesiones del Congreso, un número determinado de iniciativas que deberán dictaminarse y votarse por medio de un trámite legislativo preferente”<sup>14</sup>

En la actualidad el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece ya para el poder Ejecutivo Federal, las legislaturas de los estados y las diputaciones de los mismos, un procedimiento que podemos considerar como de carácter preferencial, pues sus iniciativas pasan directamente a Comisión. Esto, a nuestro juicio, parece correcto.<sup>15</sup>

En el primer período ordinario de sesiones, el Congreso tiene que atender de manera normal sus actividades cotidianas y las iniciativas que se le van acumulando

<sup>13</sup> Presidencia de la República, Decreto por el que se reforman..., *op. cit.*, p. 5.

<sup>14</sup> *Idem.*

<sup>15</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Secretaría de Gobernación, 16ª. ed., p. 80.





Todo indica que con esto lo que en realidad se quiere provocar es la inoperancia eficaz del Congreso de la Unión.

do. Tiene, además, de manera obligatoria, que examinar, discutir, modificar —casi necesariamente— y, aprobar la ley de ingresos y el presupuesto de egresos de la federación. Esta es una tarea primordial que conlleva una enorme responsabilidad que lo somete a muy largas, arduas y erosionantes discusiones que con frecuencia le conducen a trabajar hasta el fin de año.

No obstante, ahora el Ejecutivo Federal intenta someter al Congreso de la Unión a una dinámica legislativa de carácter frenético en este período, pues pretende tener derecho a presentar “un número determinado de iniciativas que deberán dictaminarse y votar por medio de un trámite legislativo preferencial” ¿Para qué realmente?

Entre los argumentos que el autor de la propuesta vierte en la exposición de motivos encontramos que serían dos iniciativas al inicio de cada uno de estos períodos de sesiones (sin aclarar si más adelante durante el mismo período podría presentar

más) y se incorpora una disposición complementaria que es reveladora de lo que creemos son sus verdaderas intenciones porque se dice: “... si el Congreso no ha dictaminado y votado la iniciativa, ésta se considerará aprobada en los términos en que fue presentada por el Ejecutivo Federal”.<sup>16</sup>

Todo indica que con esto lo que en realidad se quiere provocar es la inoperancia eficaz del Congreso de la Unión, lo cual sería relativamente fácil de provocar si el Ejecutivo Federal instruyese a su partido político y sus aliados para que en la Cámara de origen impulsaran la aprobación y, por el contrario, en la cámara revisora la obstruyesen, pues de este modo, la “afirmativa ficta” que argumenta —que es propia del ámbito administrativo—, lo convertiría en el gran poder legislador de la república.

Pero eso no es todo; queda claro mas adelante que también tendría la facultad de presentar iniciativas de reforma constitucional de carácter preferencial. No alude a las adiciones constitucionales y si, en esta parte, el autor de la iniciativa se comporta “benévolo” y hace la concesión de no someter estos casos al procedimiento de afirmativa ficta.

<sup>16</sup> Presidencia de la República, Decreto por el que se reforman..., *op. cit.*, p. 21.

## Sección Doctrina

En esta parte, dejando a salvo de someter a procedimiento preferencial de nivel constitucional algunas materias como los asuntos militares, ignora lo energético, lo laboral y muchos otros temas trascendentales.

Ahora propone que si el Congreso de la Unión no las dictamina y vota, las someterá a referéndum. Esto aparece en la segunda parte de la propuesta número 8 que señala: “Establecer el referéndum como requisito para la entrada en vigor de las iniciativas de reforma constitucional de trámite preferente sobre las que el Congreso no se pronuncie”<sup>17</sup>

***“Establecer el referéndum como requisito para la entrada en vigor de las iniciativas de reforma constitucional de trámite preferente sobre las que el Congreso no se pronuncie”***

En esta parte lo que vemos es todavía algo más grave porque por una tardanza u obstrucción provocada que sufra la Cámara revisora, al no dictaminar y votar la iniciativa de reforma constitucional, el Ejecutivo Federal no sólo se saltaría al Congreso de la Unión, sino también a los congresos de los 31 Estados de la república sin que éstos hayan tenido que ver en el asunto y, muy probablemente, sin siquiera estar debidamente enterados de qué se trataría. Además, en la propuesta que se presenta para estos fines,

el Ejecutivo Federal pretende también involucrar al Instituto Federal Electoral en la vulneración de las autonomías de los estados locales, pues de realizarse algo así, estaría trastocándose la constitucionalidad de éstos.

El Ejecutivo Federal pierde de vista que, en la doctrina del federalismo que nosotros adoptamos, las entidades federativas son preexistentes y, por lo mismo, únicamente ceden algunas facultades a los poderes federales, reservándose, por propio derecho originario, todo lo no cedido. Aquí, con su propuesta, el Ejecutivo Federal está proponiéndole al Órgano revisor de la Constitución y, con ello, a la representación de las entidades federativas en el mismo, a que le autoricen para que, más adelante, pueda arrebatarle competencias de origen a las mismas entidades acudiendo directamente a los electores que, con su voto y sin darse cuenta, en una acción como esta, estarían ejerciendo una especie de subterránea y desinformada revocación de su representación ante el propio Órgano revisor de la Constitución en casos específicos de reforma de las que no estarían siquiera formalmente enterados. ¿Acaso espera que el órgano revisor aprobará esta tortuosa y, en su contra, suicida propuesta?

Asimismo, la propuesta número 9 que pretende. “Establecer de forma expresa en la Constitución la facultad del Ejecutivo Federal para observar, parcial o totalmente, el Presupuesto de Egresos de la Federación, y la Ley de Ingresos. Asimismo, la facultad de publicar parcialmente aquellas leyes cuyas observaciones no hayan sido superadas en el Congreso.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 5.

Utilizando un lenguaje jurídicamente correcto, pero totalmente alejado de la conciencia ciudadana, el Ejecutivo lo que propone con la primera parte de este punto es poder vetar parcial o totalmente la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación.

Esta es también una propuesta doctrinariamente endeble, pues tratándose de la disposición de la sangre del pueblo, como de la captación y gasto de los recursos de éste, desde mucho tiempo atrás ha existido el arraigado criterio de que estos asuntos deben quedar en manos de la representación nacional, la que tiene la potestad inalienable de decidirlo.

De manera complementaria a esto, se entiende también que el poder ejecutivo debe asumir lo que ésta decida.

En nuestro país, con relación a la Ley de Ingresos se tiene como competente al Congreso de la Unión y, por lo que respecta al presupuesto de egresos, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, lo que en buena medida se ajusta al criterio doctrinal.

El Ejecutivo tiene ya un amplio margen de participación en ambos asuntos, a partir de que a él compete la iniciativa, la comparecencia del secretario del ramo correspondiente, los múltiples cabildeos que se realizan etcétera, lo cual lleva, año con año, a que tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos de la federación se aprueben con mínimos ajustes que se hacen a la iniciativa que se presenta.

El simple hecho de solicitar el Ejecutivo la facultad de veto en estos dos casos, implica, de manera indirecta, reconocer expresamente que éste no existe y por eso se pretende. Conceder el veto parcial, de manera evidente afecta la capacidad de decisión al Congreso. Pero, conceder el veto total, es una pretensión que, de concederse, anularía al Congreso de la Unión en éstas que son dos de sus facultades esenciales. Consideramos que esta propuesta resulta notoriamente improcedente.

La segunda parte de esta propuesta "...publicar parcialmente aquellas leyes cuyas observaciones no hayan sido superadas en el congreso" es, potencialmente, de graves resultados en caso de ser aprobada, pues podría llegar a quebrantar la estructura constitucional que la república mexicana se ha dado históricamente.

Muchos proyectos de ley pueden llegar a perder con facilidad su esencia si se les quita parte de su contenido y no sería imposible que lo que persiste pudiese conducir a resultados diferentes a los buscados con su integridad.

Al efecto, bastaría que en cada caso concreto, el Ejecutivo vetase las partes que a su criterio no convienen y luego de regresarlas al congreso, diese instrucciones a su partido y sus aliados para obstruir los trabajos correspondientes a efecto de que terminase el plazo de veinte días hábiles y así, por no haberse superado el veto en alguna de las cámaras, por esta vía de despojo al Congreso de la Unión, se iría convirtiendo en el verdadero legislador federal del Estado mexicano, como afirmamos arriba.

**d) Falsas perspectivas de participación y decisión para la ciudadanía**

Esto se nota claramente en sus propuestas 5, 6 y 2a parte de la propuesta número 8 que indican:

Número 5: “Incorporar la figura de las candidaturas independientes, permitiendo su postulación para todos los cargos de elección popular”.<sup>18</sup>

En principio esta propuesta aparece como positiva pues elimina la exclusividad que hasta ahora tienen los partidos políticos para estos fines. Sin embargo, los acontecimientos vividos en varios de los últimos procesos electorales nos hacen ver que esto seguramente operaría de manera desvirtuada con un sentido de clase social.

Son muchos los casos en los cuales las instancias administrativas y jurisdiccionales encargadas de calificar las elecciones, han llegado a la conclusión legal de que hubo gastos de campaña que rebasaron los topes correspondientes y, hasta hoy, sólo se han aplicado sanciones que en lugar de inhibir a los contendientes, han venido a fomentar estas prácticas. En términos generales, todo se ha resuelto con dinero.

Así las cosas, la ciudadanía común y corriente, de participar de manera independiente, tendría plena desventaja en relación de competencia con los partidos políticos más fuertes y con los factores reales de poder. Estos últimos en particular, estarían en condiciones de gastar sin límite para apoyar a sus propios candidatos —pues ya los generan— o a quienes les fuesen afines a sus intereses sabiendo que en política, cualquier gasto de dinero resulta barato.

La número 6, que busca: “Incorporar la figura de iniciativa ciudadana, para permitir la presentación de propuestas de ley generadas en el seno de la sociedad civil”.<sup>19</sup>

Esta propuesta también presenta deficiencias notables. Con su solo enunciado denota ya en sesgo ideológico. No se reconoce como iniciativa popular, sino iniciativa “ciudadana” y, como tal, soslaya de manera evidente la conformación social del pueblo mexicano.

Con esto, sumado a la exigencia de que debe ser un décimo de punto porcentual del padrón electoral nacional, la cantidad de ciudadanos que presente la iniciativa, se dejaría fuera a muchos grupos sociales importantes.<sup>20</sup>

Esto, dependiendo de las particularidades que se estableciesen en la ley secundaria, podría llevar a que fuese más difícil a los ciudadanos, presentar una iniciativa de ley o decreto, que crear un nuevo partido político.

<sup>18</sup> *Idem.*

<sup>19</sup> *Idem.*

<sup>20</sup> Datos no muy lejanos indican que el padrón electoral nacional contenía el registro de alrededor de 75 millones de ciudadanos; de tal suerte que se necesitarían alrededor de 75 mil ciudadanos identificados en común para poder avalar una iniciativa de ley o un decreto.



Las burocracias partidarias de los más grandes partidos de oposición, al no tener en sus manos el manejo de la administración pública, han encontrado como fuente inmediata de acción política y de subsistencia o al menos de ingresos seguros, las direcciones partidarias y los quehaceres legislativos, estén o no capacitados para ello.

El sólo monto de ciudadanía requerido para estos fines, haría que muchos grupos sociales como pilotos aviadores, azafatas, anestesistas, futbolistas profesionales, químicos, arquitectos, bomberos, etcétera, estuviesen impedidos de presentar iniciativas de acuerdo a los intereses de sus respectivos gremios.

¿Por qué diluir o esconder la realidad? Lo correcto sería reconocer formalmente al pueblo y propiciar que sus componentes, campesinos, obreros, mujeres, académicos, estudiantes, artistas, etcétera, pudiesen, legalmente, presentar iniciativas de ley o decretos.

Y la segunda parte de la propuesta número 8 que señala: “Establecer el referéndum como requisito para la entrada en vigor de las iniciativas de reforma constitucional de trámite preferente sobre las que el Congreso no se pronuncie”.<sup>21</sup>

Esta propuesta la analizamos aquí desde otra perspectiva: no ya como algo que propicia el presidencialismo y la vulneración de la autonomía de los estados de la república, sino que, además, se impulsa desde el Ejecutivo Federal como un acto de grave mezquindad hacia el verdadero desarrollo democrático del pueblo mexicano

El referéndum, notable institución de la democracia semidirecta, debiera incorporarse a nuestro texto constitucional para que el pueblo mexicano pueda decidir sobre las cuestiones más trascendentes de la vida nacional que se vayan presentando a lo largo de nuestro desarrollo histórico.

<sup>21</sup> Presidencia de la República, Decreto por el que se reforman..., *op. cit.*, p. 5.

**e) Cerrar el paso a cualquier cambio en el modelo económico neoliberal**

Tal se deduce de la propuesta número 3 que a la letra dice: “Adoptar, para la elección del Presidente de la República, el principio de mayoría absoluta, recurriendo a una segunda votación, cuando ningún candidato obtenga la mayoría necesaria para ser electo en la primera votación”<sup>22</sup>

Las consecuencias que ha traído para el pueblo mexicano la imposición, desde 1982 en adelante, del modelo económico neoliberal, han sido demasiado graves. Eso es evidente.

Conforme se ha ido oprimiendo cada vez más al pueblo trabajador con las consecuencias que este modelo económico impone para las grandes mayorías nuestro pueblo, muy civilizadamente, ha resistido buscando diversas formas de sobrevivencia: emigrar del país, dedicarse al comercio informal, optar por ser “mil usos”, abstraerse en la drogadicción, incorporarse al ya enorme mundo de la delincuencia, etcétera.

No obstante, además de que en pequeños sectores de la población se han dado claras muestras de rechazo a esta situación —Atenco, la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca, el Sindicato Mexicano de Electricistas, los mineros de Cananea y otros—, de manera muy amplia ha dejado sentir su repudio masivo en dos momentos clave: las elecciones presidenciales de 1988 y las de 2006.

En ambas ocasiones ha sido el sufragio el instrumento del repudio y, las dos veces, el pueblo ha sido despojado de su decisión. En sectores cada vez más amplios existe clara conciencia de que, de manera forzada, se le ha mantenido en el mismo camino con muy graves consecuencias y, al mismo tiempo, con muy grades beneficios para unos cuantos.

En las dos ocasiones mencionadas los beneficiarios del modelo han vivido de cerca la posibilidad de la insurrección popular y, ahora, para tratar de alejar esos riesgos, de manera preventiva a través del Ejecutivo Federal, quieren, legalmente evitarlo.

Para ello realizan una propuesta de reforma constitucional que, en apariencia, sólo se orienta a dar legitimidad a quien llegue a la presidencia de la república, pero dadas las circunstancias de afinidad en su posición económica antipopular y de entendimiento en el ejercicio del poder compartido que se ha dado entre la tecnocracia del Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional desde el arribo de Miguel de la Madrid a la presidencia de la república, nosotros deducimos que sólo se trata de una medida preventiva para evitar que una tercera opción logre arribar al poder presidencial.

La prevención resulta clara: si en una primera vuelta de votación lograrse sacar mayoría relativa una propuesta diferente, opositora al neoliberalismo; para la segun-

---

<sup>22</sup> *Idem.*

da vuelta de votación los opresores del pueblo sumarían los esfuerzos del PRI, del PAN, del PANAL, y muy probablemente hasta de Nueva Izquierda, “los chuchos” del PRD, para tratar de garantizar la permanencia de su modelo económico antipopular.

### **III. La coyuntura**

Es de suma importancia contextualizar el momento en que se presenta la iniciativa y sus propuestas, pues se trata de una situación en la que la burocracia política está sumamente desacreditada, el sistema de partidos ha sido sometido a fuertes presiones y desgaste por la reproducción de los vicios más pedestres del viejo régimen y de la toma de graves decisiones concertadas en contra de los intereses populares. En este sentido, consideramos que la iniciativa tiene como objetivo darle un respiro a la desgastada burocracia política y al sistema de partidos, pues con ella asegurarían su permanencia en muchos espacios esenciales de control político hasta por doce años.

Pero además, quienes hacen esta propuesta a través del Ejecutivo Federal se inscriben en aquellas corrientes que históricamente trajeron muchos y graves problemas a la sociedad mexicana dominando buena parte del Siglo XIX, imponiendo gobiernos autoritarios que fueron utilizados para instaurar modelos de desarrollo que entregaron los recursos y el territorio nacional al capital extranjero y a la plena dependencia, cercando al pueblo mexicano que, así, al no encontrar otros caminos que las rebeliones, produjeron primero la Reforma y posteriormente la Revolución.

### **IV. Consideraciones finales**

No solamente las propuestas de reforma política que presentó el Ejecutivo Federal resultan endebles y limitadas; muchas otras, incluidas las actuales de los partidos políticos serían inútiles si previamente no se toman providencias serias para evitar de tajo: la corrosiva participación electoral de las televisoras, la injerencia del alto clero católico en la política, y la intromisión electoral de las cúpulas empresariales.

Asimismo, resulta indispensable que se haga realidad un razonamiento político fundamental: si las elecciones sirven para conformar gobiernos, los tres poderes gubernamentales, los dos que se conforman por elección y el tercero que es designado por los dos anteriores, deben quedar totalmente fuera de la designación y control de las instituciones que directa o indirectamente tienen injerencia en los procesos electorales, a saber: el Instituto Federal Electoral (IFE), el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal (TEPJF), de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), y de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), al menos.

## Sección Doctrina

Si estas entidades cumplen una función de Estado, deben ser autónomas, no estar bajo ningún concepto supeditadas a alguno de los tres poderes y el gobierno, únicamente debe proporcionarles los recursos indispensables para su sustento material y el apoyo, sin colaborar en su quehacer, que ellas pidan. Pero, a su integración y funcionamiento sólo debe concurrir la ciudadanía a través de asambleas democráticas de las instituciones públicas de educación superior —básicamente derecho, ciencia política, ciencias de la comunicación, historia y sociología— y, de forma complementaria, las más significativas organizaciones no gubernamentales e intelectuales destacados en estos temas.

## Bibliografía

- Álvarez Arredondo, Ricardo. “Breve historia sobre la reforma electoral”, en Ricardo Álvarez Arredondo. *Libro Blanco de la reforma del Estado del Grupo Parlamentario del PRD en la LVIII Legislatura*. México, 2002.
- (coord.). *Libro Blanco de la reforma del Estado del Grupo Parlamentario del PRD en la LVIII Legislatura*. México, 2002.
- Bautista Rosas, R., J. Huerta Jurado *et al.* *Comentarios a “Observaciones relativas al Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México”*, mimeo. UAM-A, México, 2007.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México. Secretaría de Gobernación, 16ª. ed.
- Dagnino, Evelina *et al.* *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. FCE/CIESAS/UV, México, 2006.
- Presidencia de la República, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, mimeo, 15 de diciembre de 2009, 42 pp.
- Presidencia de la República, “Reforma en favor de los ciudadanos: del sufragio efectivo a la democracia efectiva”, *La Jornada*, secc. Opinión, DF, 3 de febrero de 2010.