



Centro de Estudios Espinosa Yglesias

Proyecto Evalúa y Decide

Evaluación conjunta de las Iniciativas de Reforma Política

Panel de evaluadores

Mtro. José Alberto Aguilar Iñárritu

Dr. Ulises Beltrán Ugarte

Dr. Miguel Carbonell Sánchez

Dr. Jaime Cárdenas Gracia

Dra. María Amparo Casar Pérez

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Dra. Irma Méndez de Hoyos

Dr. Francisco José Paoli Bolio

Mtro. Ricardo Raphael de la Madrid

Dr. Pedro Salazar Ugarte

Mtro. Jesús Silva-Herzog Márquez

Dr. Luis Carlos Ugalde Ramírez

Dr. Diego Valadés Ríos

Moderador

Dr. Enrique Cárdenas Sánchez

México DF, 26 de enero y 23 de marzo de 2010

Índice

I. Introducción.....	2
II. Objetivo.....	10
III. Procedimiento de evaluación.....	11
IV. Criterios de integración del grupo de evaluadores.....	17
V. Evaluación de las iniciativas de reforma política. Consideraciones generales relativas a la iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo	1 9
VI. Cuadro de mejores calificaciones por temática	29
VII. Evaluación de las iniciativas de reforma política por temática específica	31

I. Introducción

El Proyecto Evalúa y Decide se inserta en la misión del Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) que busca fomentar una discusión seria de los temas públicos y promover políticas más sólidas y más eficaces. El Centro selecciona reformas o nuevas leyes de trascendencia nacional para exponerlas al escrutinio de expertos (académicos, consultores y miembros de organizaciones civiles) que en mesas de análisis las discuten y evalúan con la perspectiva del ciudadano y del interés público. El propósito de estos ejercicios es influir en los tomadores de decisión para que las observaciones de los paneles sean recogidas en la legislación final.

En esta ocasión, el CEEY propuso a un grupo de expertos la revisión metódica de diversas iniciativas de reforma en materia de política institucional nacional: 1) La Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Presidente Felipe Calderón Hinojosa el pasado 15 de diciembre de 2009; 2) la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que presentaron legisladores y legisladoras de los grupos parlamentarios del PRD, PT y de Convergencia de ambas Cámaras del Congreso, el 18 de febrero de 2010; 3) la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, propuesta el 23 de febrero de este año por la bancada priísta del Senado de la República; y 4) la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de las Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, de la Ley de Fiscalización Superior de

la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, presentada por el PVEM el pasado 4 de marzo de este año.

En una primera sesión de análisis –celebrada el 26 de enero pasado- se discutió la iniciativa de Reforma Política presentada por el Poder Ejecutivo. Posteriormente, el 23 de marzo, se llevó a cabo una segunda sesión colegiada en la que se analizaron de forma comparada todas las iniciativas presentadas al momento.

Cabe mencionar que la reunión de discusión de enero sirvió de base para el análisis posterior. Primero, durante la primera sesión se generaron las consideraciones generales sobre la intencionalidad de la Reforma Política presentada por el Ejecutivo, así como al respecto de la necesidad nacional de una reforma en este sentido.

Por lo que respecta a la segunda reunión de trabajo, el conjunto de los panelistas acordó no evaluar la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral, presentada por la bancada del PAN en el Senado el 11 de marzo pasado. Lo anterior, argumentaron, debido a que esta propuesta se limita a cuatro cuestiones substantivas de naturaleza puramente electoral, mismas que otras propuestas retoman en su exposición de motivos y que pretenden legislar en la normatividad secundaria y reglamentaria. También en razón de que ésta iniciativa es complementaria a la propuesta presentada por el Poder Ejecutivo en diciembre pasado.

Cabe aclarar que, al momento, la bancada priísta de la Cámara de Diputados no había presentado aún su iniciativa de Reforma Política, por lo que su análisis no estuvo tampoco incluido en el presente reporte.

Los trabajos de este panel de expertos estuvieron encaminados a producir un reporte con tres elementos: una calificación numérica de cada una de las propuestas presentadas por los distintos actores para cada una de las temáticas en materia de reforma política; un recuento de los principales aciertos y deficiencias de cada una de éstas propuestas en particular y de cada temática en general; y, finalmente y más trascendente, recomendaciones puntuales del cómo subsanar las imperfecciones y deficiencias en cada temática de la reforma política con miras a generar una propuesta conjunta, completa y adecuada a la realidad y necesidades institucionales del país.

El resultado de estas sesiones de evaluación es un análisis comparado y completo de las propuestas de reforma y, a la vez, una propuesta mucho más estructurada de lo que debiera contener una reforma política que se acerque más a lo que requiere México.

En razón de que las distintas propuestas consideradas abordan más de un total de 50 temas, **la primera tarea del panel de evaluación durante la segunda sesión de trabajo fue seleccionar las 17 temáticas que, en opinión consensada, constituyen materia de una reforma político institucional:**

1. Conformación de la Cámara de Diputados.
2. Conformación de Senado de la República.
3. Elección consecutiva de legisladores federales y locales.
4. Elección consecutiva de autoridades locales.
5. Candidaturas independientes.
6. Ratificación de miembros del gabinete.
7. Remoción de miembros del gabinete.
8. Iniciativa preferente para reformas constitucionales.

9. Iniciativa ciudadana.
10. Porcentaje mínimo de votación para mantener el registro como partido político.
11. Consulta popular, referéndum y plebiscito.
12. Segunda vuelta en la elección presidencial.
13. Suplencia en caso de falta del titular del Poder Ejecutivo.
14. Fomento del trabajo de las comisiones legislativas.
15. Revocación de mandato.
16. Juicio político.
17. Autonomía del Ministerio Público.

Durante la segunda sesión de análisis se estudiaron solamente estos temas seleccionados, mismos que se refieren exclusivamente a la reforma al sistema político. Se les asignó una calificación a cada una de las propuestas de cada partido o proponente para cada una de las temáticas. Así, como resultado, sabemos qué propuesta es la mejor en cada una de las temáticas y cuál de las propuestas obtiene la mejor puntuación en conjunto. Se logró discutir, asimismo, qué requeriría -qué habría que modificar, agregar, complementar- para que dicha propuesta (que obtuvo la mejor calificación en una temática en particular) sea óptima.

Todas y cada una de las propuestas presentada dentro de estas 17 temáticas fue evaluada cualitativamente y cuantitativamente teniendo como elemento de referencia ciertos criterios generales de evaluación de leyes que maneja el CEEY en sus evaluaciones legislativas. Los criterios de evaluación considerados durante la discusión son los siguientes:

A. Definición del problema

Se describe adecuadamente la naturaleza y la magnitud de los problemas, se identifican las causas principales.

Se determina la relación metas-medios.

Se definen los grupos a los que afectará la norma y lo básico de su dinámica social. Se llevó a cabo una consulta con las principales partes interesadas (grupos ciudadanos, áreas administrativas, especialistas, etc.) y se permitió una influencia real de los consultados.

B. Alternativas y soluciones propuestas

Se incluye una justificación de la acción gubernamental. Se explicitan las consecuencias en caso de que no intervenga el Estado.

Los objetivos y efectos esperados están bien definidos.

Es la mejor respuesta disponible. ¿Se podría enfrentar el problema con otros instrumentos? (no hacer nada, mejor aplicación de la ley vigente, proveer información, auto regulación, incentivos, etc.).

De entre las alternativas jurídicas, es la mejor.

De entre las alternativas técnicas, las acciones específicas propuestas parecen las más pertinentes.

La regulación retoma enfoques o políticas aplicados exitosamente en circunstancias análogas (tanto en nuestro país como en el extranjero).

¿Es adecuada la amplitud de la ley?

C. Aspectos legales

La legislación es compatible con los principios generales del Derecho, el resto de la Constitución y los tratados internacionales que obligan a México.

La exposición de motivos es adecuada (incluye motivación, fundamentación e impacto normativo).

Se establecen procedimientos legales justos (justicia procedimental), que garanticen los aspectos fundamentales del debido proceso, den voz a los interesados y, de ser necesarios, creen espacios claros de mediación o negociación. Se especifican los ordenamientos jurídicos que están relacionados con la propuesta.

Se establecen criterios de interpretación que deben guiar a la autoridad al aplicar la regulación.

La nueva ley recoge armónicamente criterios ya expresados por los tribunales federales (la Corte en especial).

Se consideran reglas de transición apropiadas.

D. Simplicidad, claridad, accesibilidad

¿El texto es claro y explicita las disposiciones?

¿Se especifican con claridad las reglas principales y las excepciones?

Lenguaje:

No existen contradicciones entre las definiciones de cada categoría.

De ser el caso, ¿la ley modificante utiliza los mismos términos que la ley modificada?

¿El estilo es unívoco, breve y simple?

¿Resultan claramente identificados los destinatarios de la norma?

E. Factibilidad, instrumentación y aplicación

Factibilidad:

Se determina cuáles serán y qué facultades tendrán los órganos ejecutivos involucrados (de ser el caso, se justifica apropiadamente su creación).

Se precisa su relación con otros órganos.

Se incluyen claramente disposiciones de control.

Instrumentación y aplicación:

Identificación expresa de los requisitos y documentos requeridos que se crean, modifican, eliminan o mantienen.

Se fijan los tiempos de implementación.

En general, es correcta la apreciación de requerimientos como recursos presupuestales, infraestructura física y humana, y esquemas administrativos mínimos.

Las autoridades responsables de formular la regulación y de aplicarla deben justificar sus decisiones y rendir cuentas a la ciudadanía.

Cabe señalar que los criterios generales de evaluación de leyes fueron organizados por el CEEY -hace ya algunos años- con la colaboración de especialistas, a partir de un examen cuidadoso de la literatura en la materia.

Durante la sesión se procedió a la revisión de cada propuesta dentro de cada temática y se les asignó una calificación. Las propuestas -independientemente de su autoría o proponente- que obtuvieron una mayor calificación en cada una de las 17 temáticas, fueron consideradas las mejores iniciativas de la temática en cuestión. Sin embargo, durante las discusiones se indicó qué elementos son aún necesarios con miras a generar una propuesta de reforma política que se acerque al “ideal” nacional en cada tema.

Todas las propuestas, clasificadas por temas, recibieron una nota situada entre 0 (pésimo) y 10 (excelente). La nota contempló el uso de un punto decimal, donde cualquier calificación menor e igual a 5.9 es reprobatoria. Con ello se provee un rango amplio de calificación, pero debe recordarse que se trata de una valoración cualitativa. Una nota entre 0 y 3 indicará que la iniciativa es muy mala en determinado aspecto; entre 3 y 5 que es mala ; entre 5 y 7 que es regular, y más de 7 que es buena.

Es muy importante señalar que en los casos en los cuales una iniciativa no contemple un tema en particular, se consideró que en esa iniciativa se estaba proponiendo, implícitamente, el *status quo*, mismo que también fue evaluado.

Con el fin de promover el libre intercambio de ideas, el CEEY observa una variante de la llamada “Regla de *Chatham House*” en las reuniones de

evaluación. Según este criterio, los participantes pueden usar la información que reciben pero se comprometen a no divulgar ni la identidad ni la afiliación de quienes tomen la palabra, si bien se da a conocer los nombres de todos los participantes. Cabe señalar que se llevó un registro grabado y estenográfico de los argumentos y comentarios, mismo que fue destruido posteriormente, toda vez que se utiliza exclusivamente para auxiliar en la redacción del reporte de evaluación.

El CEEY asume que los evaluadores aceptan el protocolo que propone. Asimismo, en su momento, el Centro reiteró al panel que las sesiones serían más fluidas si se enfocaban en la discusión de la sustancia, no en los procedimientos. Los evaluadores revisaron de antemano los criterios generales de evaluación legislativa para proponer los ajustes necesarios del caso y se formaron una idea de la calificación de las iniciativas en todos sus temas a partir de los aspectos – positivos y negativos- más relevantes.

Al abrirse la discusión de los 17 temas, los evaluadores que lo desearon comentaron los distintos aspectos de cada propuesta (tomando en cuenta en todo momento los criterios de evaluación legislativa mencionados). Cuando se consideró suficientemente discutido un tema, los evaluadores buscaron asignar una calificación por consenso para cada una de las propuestas presentadas en ese tema. El propósito de la deliberación conjunta fue complementar las opiniones individuales y llegar a una apreciación que reflejó el sentir del grupo.

II. Objetivo

En el año 2006, el CEEY inició el Proyecto Evalúa y Decide con la evaluación de las propuestas de los candidatos a la Presidencia, y ha continuado de manera permanente con la evaluación de iniciativas de reformas legislativas, a través de la convocatoria a paneles de expertos en los que se basan las evaluaciones. Asimismo, en este marco, inició en el año 2009 un nuevo proyecto que tiene como propósito evaluar el desempeño de los Poderes Federales, de órganos reguladores y otras instituciones del Estado.

El CEEY asume como uno de sus objetivos centrales el coordinar las evaluaciones del desempeño y de la puesta en marcha de diversas acciones por parte de los distintos Poderes Federales y dependencias del Estado mexicano, así como de iniciativas de reformas legislativas, a través de la convocatoria a paneles de expertos. Lo anterior desde una perspectiva ciudadana, esto es, ofreciendo a la población mexicana información que sustente su potencial comunicación con los diseñadores institucionales y ejecutores de las políticas públicas, para lograr que el diseño, operación y resultados de éstas sean más sólidos y efectivos.

La intención de estos ejercicios es presentar a la sociedad y, a las propias autoridades, una evaluación objetiva que les permita tomar decisiones tanto de corte electoral, como de rediseño y orientación de la legislación, instituciones y de las políticas mismas.

En este marco, el Centro lleva a cabo sus diversas evaluaciones poniendo al escrutinio de paneles amplios, plurales e incluyentes --conformados por expertos (académicos, consultores, funcionarios y miembros de organizaciones civiles) reconocidos en su medio--, las distintas iniciativas, propuestas, reformas, programas y acciones emprendidas que, en mesas de análisis, se discuten y evalúan.

III. Procedimiento de evaluación

El Centro ha desarrollado una técnica que permite ocuparse del análisis y valoración cualitativa de un problema complejo, a través de un debate que busque consensos robustos o la definición precisa de los disensos en lo que corresponde a una valoración de la ejecución de políticas públicas, así como del contenido y aplicabilidad de las iniciativas de ley. Este proceso contiene dos partes: una cualitativa y una cuantitativa. La primera es expresada en los argumentos de los evaluadores que se registran, cuando hay consenso éste ocurre gracias a la convergencia del panel colegiado, cuando hay diferencias en el texto del reporte se registran las posiciones. La parte cuantitativa se expresa en una calificación numérica en la primera parte.

Este método tiene similitud con algunos elementos del DELPHI de investigación cualitativa, no obstante el método desarrollado y aplicado por el CEEY es diferente y se compone de las siguientes partes:

El referente o planeamiento de evaluación.

El referente es el compromiso ante los ciudadanos, así como los resultados e impacto (existentes o predecibles) de las políticas públicas y de las iniciativas de ley. Asimismo, se tiene como referente de la evaluación del desempeño la retórica, objetivos y metas propuestas.

Así, para efectos de la valoración, se parte siempre de referentes establecidos por la definición de los compromisos políticos adoptados ante los ciudadanos por los responsables de la ejecución de un programa de gobierno o bien por aquéllos planteados en el diseño de las iniciativas, instituciones y reformas de ley. En su caso, también se incluyen en esos referentes los datos estadísticos disponibles públicamente (incluyendo aquéllos publicados por el

propio Gobierno Federal, agencias, institutos académicos, y organismos internacionales, entre otros muchos otros).

Estos materiales se organizan temáticamente y se integra la carpeta básica de la evaluación (planteamiento y referente de la evaluación). Con respecto a áreas, temas, subtemas, objetivos, metas y criterios se define un guión de trabajo que marcará las pautas de discusión para el planteamiento de los argumentos de los expertos para la construcción del análisis o evaluación cualitativa.

El análisis o evaluación cualitativa.

Con base en la información presentada en la integración de las carpetas por área, ámbito o tema de evaluación, que representan en su conjunto el planteamiento del ejercicio, los expertos integrados en paneles de discusión proceden a preparar los argumentos de la evaluación. Para formarse un criterio al emitir su calificación, los evaluadores consultan la carpeta de evaluación que se les envió con la debida antelación. También juega un papel relevante en la discusión su experiencia académica y profesional. El porcentaje de la calificación que corresponde a cada criterio, subtema o función podrá ser ponderado de acuerdo a la decisión de los evaluadores durante la sesión. Justo porque la evaluación tiene como fundamento la reunión de un panel de expertos, las ponderaciones se otorgan de acuerdo al propio criterio de los evaluadores.

El proceso de análisis o argumentación de la evaluación se construye en varias etapas:

Primera, la aceptación de la información por cada uno de los expertos. En caso de que alguno de ellos aporte mayores elementos, textos, evidencias o información estadística, éstas se agregan a las carpetas de todos los panelistas. La carpeta es el fundamento del planteamiento o referente, a partir de la cual se lleva

a cabo la reunión con los expertos organizados en paneles por área, tema o asunto legislativo o de política pública.

Segunda, se realiza una reunión de discusión con la participación de todos los expertos. Con base en el guión que resultó de la organización de la información resultante del análisis del contenido de los documentos del referente. Se integra e identifican los diferentes subtemas y rubros que representan el nivel más específico de descripción de las diversas instituciones, políticas o iniciativas de ley. El conjunto de rubros integran las acciones de cada una de las políticas o legislaciones bajo estudio y se definen por los criterios, metas y objetivos específicos de cada subtema, el conjunto de ellos integra cada uno de los temas del área o legislación correspondiente.

En ésta reunión se identifican los argumentos para valorar el referente, se debaten las diferentes posiciones y se busca llegar a un consenso prácticamente inequívoco en el razonamiento de cada uno de los elementos del guión. Los consensos que se obtienen de la discusión y análisis no son casuales, por el contrario, son muy robustos y concluyentes, justamente en razón de la convergencia que se da en el ámbito del panel colegiado.

La idea es que la minuta o primera versión del reporte de análisis exprese la pluralidad y diversidad de argumentos, por lo que la aprobación del texto final no implica que se aprueben las ideas con las que no se concuerda, sino que se pretende que el texto exprese todos los puntos de vista. Por tanto la aprobación significa el reconocimiento de que los argumentos que cada uno de los evaluadores quedó registrado, así como el énfasis que dentro del panel tuvo cada argumento.

Calificación cuantitativa.

Con el fin de concretar la evaluación cuantitativa del panel se tiene el propósito de emitir una calificación numérica de la evaluación del referente en su conjunto, pero también de cada tema y subtema, todas ellas siempre consistentes con el resultado de la evaluación cualitativa. La calificación se construye teniendo como unidad de medida los criterios y la ponderación condensada por los evaluadores.

Sobre cada criterio cada panelista emitirá un voto. Cabe destacar que a cada uno de los nueve temas que componen la iniciativa se les aplicarán los nueve criterios de evaluación legislativa con los que trabaja el CEEY.

Los panelistas emiten un voto para cada criterio en cada rubro en una boleta de evaluación. El promedio de los votos dará una calificación del rubro. A su vez el promedio de los rubros dará automáticamente el promedio del voto en el subtema. Estos podrán tener una ponderación para la calificación del tema, cuando se considere que alguno de ellos debe tener mayor peso en el total por ser más importante que otros. Por tanto podrán ponderarse para lograr la calificación final o bien tomarse con el mismo peso en la evaluación del tema.

Una vez ubicados los consensos o las diferencias de opinión acordados por el panel, los argumentos son registrados en la minuta inicial de la discusión. Posteriormente se emite de inmediato una calificación en cada rubro.

Una vez procesado el resultado, éste se dará a conocer y el panel decidirá si existe o no consistencia de su calificación numérica con su evaluación cualitativa. Si existe consistencia entonces el resultado cuantitativo quedará conforme al método de evaluación. En caso de que el panel decida que no existe tal consistencia, entonces procederá a ajustar la calificación cuantitativa global por tema o aspecto, señalando en qué criterio debe haber el mayor ajuste. El CEEY

entonces ajustará los resultados a esta decisión para asegurar la consistencia entre el resultado cuantitativo y cualitativo del panel, privilegiando los argumentos dados en la discusión cualitativa.

La calificación en cada criterio de evaluación, es aplicada por cada panelista en una escala de 0 a 5, donde cualquier calificación menor a 3 es reprobatoria. Una nota entre 2 y 3 indicará que la iniciativa es regular en determinado aspecto; entre 3 y 4 que es buena, y más de 4 que es muy buena. Siempre habrá un margen, un más o menos: si el evaluador piensa asignar una muy mala calificación, tendrá que decidir entre 1 y 0; si es sólo mala, entre 1 y 2. La calificación global será producto de los rubros particulares ponderados según acuerden los evaluadores, y se presentará con un punto decimal. El segundo punto decimal se redondea hacia arriba a partir del punto cinco. Una vez obtenida la calificación el panel aprueba el resultado numérico que no se cambia después.

En síntesis, durante la sesión se sigue la regla del panel de evaluación del CEEY, que es una variante de la “Regla de Chatham House”, esto es, se acuerda guardar reserva sobre la identidad y filiación institucional de quien emite una opinión, pero sí se conoce la identidad de quien forma parte del panel. Los evaluadores determinan una calificación para cada criterio de calificación en los rubros de cada subtema, al promediarlos con a ponderación que acuerdan los panelistas se obtiene la calificación del correspondiente subtema y de cada tema, con lo cual se determina la calificación final en forma cuantitativa.

La evaluación de cada criterio también se realiza en forma cualitativa con el registro en el texto de los argumentos del consenso o del disenso, estos son grabados y retomados por dos redactores de la minuta de la discusión en cada panel. El argumento escrito es lo más relevante pues en él están las justificaciones, los fundamentos y las razones de acuerdo y de diferendo.

La síntesis, integración del reporte.

Una vez concluida la reunión del panel, después de varias rondas de intervención por cada tema, ámbito o subtema, según lo definen los participantes, el CEEY redacta el primer borrador del reporte para la aprobación de cada uno de los panelistas. Después de una primera ronda de correcciones, adiciones o precisiones por parte de los panelistas, se hace una segunda redacción que se distribuye nuevamente entre los participantes. Se terminan las rondas una vez que los expertos aprueban el texto final.

Generalmente en la tercera versión los panelistas agregan las últimas correcciones y emiten su voto aprobatorio del reporte de la evaluación. El intercambio de ideas en la primera reunión puede ser insuficiente, se complementa en las observaciones y agregados de ideas por escrito que se suman en las rondas de redacción del reporte final, siempre sobre la base de la discusión y acuerdos de la reunión inicial. Es posible sugerir una segunda reunión si las aportaciones son diferentes a las presentadas en la primera.

La redacción de los reportes está a cargo del equipo del CEEY. Se buscan las razones de las diferencias por lo que es preciso investigar suficientemente los desacuerdos, sus bases y principios, si hay contradicción de paradigma se registra un disenso. Se busca ser riguroso con el registro de posiciones para en su caso, proponer los posibles encuentros. Si los hay, se debe presentar la pluralidad en sus planteamientos. Esta pluralidad debe evitar la aparición de sesgos en la información disponible en el panel. Dada la pluralidad en la conformación de los paneles, los consensos obtenidos resultan muy sólidos y ampliamente significativos. Aunque es preciso prever los desacuerdos que a veces son difíciles, incómodos y políticamente infranqueables.

IV. Criterios de integración del grupo de evaluadores

Un aspecto relevante es la selección del panel de expertos. Con ellos se debe conseguir su compromiso de colaboración, motivar su interés y dedicación de tiempo al proyecto. Las personas que son invitadas no sólo deben ser expertas en los temas del área, ámbito o legislación en la que deberá participar, sino que deben integrarse con base en la pluralidad en sus planteamientos.

Esta pluralidad debe evitar la aparición de sesgos en la información disponible en cada uno de los paneles. Para cada iniciativa, proyecto o motivo de evaluación se seleccionan en promedio entre ocho y catorce panelistas. Todos ellos cumplen con los siguientes requisitos:

1. Se les considera expertos y bien informados en el área, aunque con posiciones diferentes por el enfoque de las ideas, de su formación, y de su especialidad
2. El grupo debe ser diverso respecto al origen de formación académica de las principales universidades, respecto a su área de desempeño profesional, pueden ser académicos, empresarios, consultores, personas en retiro, periodistas o funcionarios. No necesariamente se tienen que conocer entre sí.
3. Estar actualizado en conocimiento del área o tema, demostrado por su actividad o publicaciones.
4. Estar dispuestos a dedicar varias horas de su tiempo para dar atención al proceso.
5. Aceptar ser parte del grupo diverso, con disposición a respetar y tolerar las posiciones de los otros participantes, así como tratar de construir con ideas racionales y objetivas los argumentos cualitativos de la evaluación.

Una vez integrado cada uno de los grupos se debe explicar a los expertos en qué consiste el método. Con esto se pretende conseguir la obtención de previsiones

fiables, pues los expertos van a conocer en todo momento cuál es el objetivo de cada una de los procesos que requiere la metodología.

V. Evaluación de las iniciativas de reforma política. Consideraciones generales relativas a la iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo.

A modo de introducción, es importante mencionar que las consideraciones generales vertidas en esta sección del reporte corresponden al análisis detallado que se llevó a cabo el 26 de enero de este año con respecto a la intencionalidad de la iniciativa Reforma Política presentada por el Poder Ejecutivo y sobre la necesidad de impulsar una reforma nacional en la materia.

Concerniente a la iniciativa

La mesa de discusión se vio dividida por lo que respecta al sentido general de la iniciativa presentada por el Ejecutivo. Por un lado, algunos evaluadores establecieron que la iniciativa es relevante en la medida que toca y pone sobre la mesa de discusión un problema que se viene arrastrando desde la adopción del sistema mixto de elección legislativa en México¹. Esto es, el dilema sustantivo de cómo interpretar, en un sistema de vía plurinominal y uninominal, la “señal” del elector.

Dichos panelistas acordaron congratular al Presidente Calderón por presentar una postura en materia de reforma política en razón de que, además de poner en la mesa de discusión un tema trascendental para el país, genera un debate en la materia dentro de los círculos de la clase política, los medios académicos y en algunos sectores de la sociedad. Ello, por su parte, exigió de las demás fuerzas políticas pronunciarse al respecto y plantear sus propuestas, a la vez que sentó las bases para la generación de nuevos espacios de discusión a través de diferentes mecanismos de participación política.

¹ El sistema mixto se refiere a una forma de organización del Congreso en el que la mayoría de los legisladores son electos de manera directa y el resto de ellos corresponden a representación proporcional (plurinominales).

Esta parte del panel convino en saludar la iniciativa del Presidente en la medida que ésta constituye el primer proyecto de democratización, y de visión de política institucional, luego de nueve años de gobiernos panistas. En relación con esto último, uno de los panelistas indicó que esta iniciativa busca debilitar el monopolio partidista sobre la vida político institucional del país y acortar la brecha que existe entre autoridades y ciudadanía, no obstante la serie de costos que podría conllevar -entre ellos el de la creación “artificial” de una mayoría en el Poder Legislativo-, mismos que deberán analizarse con detenimiento.

Ahora bien, en sentido opuesto, en la mesa de discusión también surgieron las voces que indicaron que esta es una iniciativa que antagoniza y polariza a los mexicanos. Bajo esta lectura se planteó que, llevado al extremo, sostener una reforma constitucional como la que se propone sería sustentar el desconocer el sistema constitucional desde una autoridad constituida al explorar el fraude de ley o el resquicio de ley para hacer valer una decisión autoritaria².

El diagnóstico y la exposición de motivos

En otro orden de ideas, cabe señalar que también para una parte del panel reunido, los problemas que se plantean en la exposición de motivos de la iniciativa enviada por el Poder Ejecutivo -que parten del diagnóstico y convicción presidencial que será analizado subsecuentemente- son claros y se exponen de manera explícita: 1) la ingobernabilidad, como resultante de que desde hace doce años existe una administración gobernante que no cuenta con una mayoría en el Congreso; y 2) la desconexión que existe entre gobernantes y ciudadanía. Así, bajo esta óptica, la iniciativa busca atender estas problemáticas fabricando mayorías, por un lado, y proponiendo candidaturas independientes y la reelección legislativa, por el otro. Si se parte de esta línea de razonamiento, se argumentó, el diagnóstico es claro y

² El fraude en la ley consiste en realizar determinadas conductas de manera intencional, con el conocimiento de que no existen sanciones en la legislación; es decir, se trata de aprovecharse de una ausencia de reglamentación respecto a una conducta en particular.

enfático: el sistema presidencial perdió la capacidad de edificar conciertos entre el Poder Ejecutivo y el Congreso. Dicho de otro modo, cada vez es más difícil para el Presidente lograr acuerdos bajo una realidad ausente de incentivos para la colaboración partidista, particularmente en relación a temas debatidos como son la reforma energética, la regulación de los medios de comunicación y temas hacendarios y fiscales, entre algunos otros.

Sin embargo, para otra parte de los expertos reunidos, dichas problemáticas expuestas explícitamente velan una dificultad que el Poder Ejecutivo busca resolver de fondo: darle mayor solidez a un Presidente de minoría³ que opera justamente bajo condiciones de primera minoría, trabajando, para ello, en función de mayorías estables, mayor participación de la ciudadanía y el equilibrio “virtuoso” entre mayorías y minorías legislativas. En este respecto, la iniciativa presidencial tiene una intensión “encubierta”: generar mayorías de forma artificial y, como consecuencia, reforzar los poderes del Ejecutivo a costa de la calidad democrática del Estado. Bajo esta segunda lectura, la iniciativa apostaría más por la conformación artificial de mayorías y no por intentar hacer funcionar la realidad de una pluralidad política nacional.

Adicionalmente a lo anterior, diversos panelistas coinciden en opinar que el diagnóstico presidencial del que parte esta iniciativa no es correcto. Así se señala, por un lado, que es falso que la ingobernabilidad sea una pauta del acontecer político en México. Sostienen, por el contrario, que desde 1997 el patrón institucional en México ha sido la conformación de coaliciones amplias y la extensa producción legislativa. Más aún, el Ejecutivo ha dejado de ser el principal iniciador de leyes y esa, consideran, es una virtud y no una debilidad de la fragmentación entre Poderes experimentada durante los últimos años.

³ El término se refiere a que el partido político del titular del Ejecutivo es minoritario en el Congreso, lo que dificulta la aprobación de las iniciativas que éste envía.

Adicionalmente, para algunos analistas, el diagnóstico que sustenta la iniciativa presidencial es errado porque responde a un análisis del Presidente como Jefe de Gobierno y no como Jefe de Estado; lo cual reitera que, el generar gobernabilidad y dar cauce institucional a la problemáticas se ha convertido en el objetivo prioritario del Ejecutivo. Diversos miembros del panel cuestionan que ante un problema de gobernabilidad y otro de representatividad democrática y derechos ciudadanos en el quehacer político nacional, esta iniciativa atiende y se centra en resolver lo primero, ofreciendo escasas herramientas para afrontar lo segundo.

Aciertos y debilidades de las medidas propuestas

Se mencionó insistentemente que esta iniciativa toma de manera no clara sólo algunas de las reflexiones de los debates nacionales en torno a la reforma política que se han llevado a cabo en 2001, 2007 y años previos. Ello, en opinión de algunos panelistas, ha generado una propuesta que estimula la división nacional y que tiene escasa posibilidad de instrumentación⁴.

Por otro lado se sugirió que las medidas propuestas son insuficientes para lograr llevar a cabo las reformas constitucionales necesarias para cambiar el modelo de desarrollo político del país. En este sentido, por ejemplo, se consideró que la nueva fórmula para la integración del Congreso, la reducción del tamaño de las Cámaras, la concurrencia de la elección legislativa con la segunda vuelta de la elección presidencial, son medidas escasas que no resuelven los problemas nacionales planteados. Se comentó que existen otras fórmulas de integración del Congreso -como la planteada por José Córdoba⁵- que, además de ser más sencillas, claras, lógicas y efectivas, salvaguardarían la representatividad democrática y

⁴ En opinión de algunos analistas, este punto se vio evidenciado durante el seminario de análisis de la Reforma Política llevado a cabo en el Senado el 25 y 26 de enero del presente año.

⁵ Córdoba, José. "Para gobernar México", *Nexos. Futuros políticos para México*, México, número 384, diciembre de 2009. En: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=56106> (10 de febrero de 2009).

evitarían la concentración del poder en dos o tres partidos políticos. Aún más importante, como se verá más a detalle posteriormente, se sostuvo que la ingobernabilidad no es resultado de las fórmulas de integración del Congreso de la Unión, sino del funcionamiento mismo de éste.

En adición a lo anterior, se comentó que el Presidente de la República únicamente busca garantizar la viabilidad de sus tres años restantes de mandato. Éstos, a su vez, se ven amenazados por un problema aritmético que, irónicamente, el propio Partido Acción Nacional generó como resultado de la fórmula de sobrerrepresentación del ocho por ciento que introdujo en 1996⁶.

La mayoría de los expertos concordaron en que, tras un análisis cuidadoso de la iniciativa presidencial, existen importantes temas sobre la institucionalidad política nacional que no fueron abordados por esta propuesta presidencial y otros tantos que no se encuentran debidamente estructurados y relacionados entre sí dentro del cuerpo de esta Reforma. Como ilustración de lo anterior se mencionó la ratificación del gabinete, el mecanismo para la definición del Presidente sustituto, el referendo constitucional y otras medidas de democracia directa y participación ciudadana. Hay que señalar, no obstante, que hubo también algunos expertos que desestimaron la crítica a la falta de congruencia interna de la iniciativa, argumentando que este tipo de desarticulación priva en todos los diagnósticos de los grandes problemas nacionales.

Ahora bien, como parte de las insuficiencias antes mencionadas, en la mesa de análisis se señaló la falta de articulación entre la iniciativa y la calidad democrática que se busca consolidar y los objetivos de una reforma integral de Estado a la que se desea arribar en México. Si bien se reconoce que esta iniciativa

⁶ El 22 de agosto de 1996 se publicó una reforma constitucional que modificó la fórmula de sobrerrepresentación, fijándola en 8%. Dicho mecanismo consiste en la prohibición de que un partido tenga mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

no pretende ser una reforma fundamental de Estado, se estima necesario que hubiese establecido las conexiones -algunas de ellas elementales- con componentes de ésta, como es la Reforma Hacendaria, por ejemplo. Esto es, en un país que se encuentra actualmente deficitario, hubiera sido necesario establecer cómo se financiarán las medidas -y los costos que conllevan- establecidas en la presente iniciativa.

Al respecto, hubo panelistas que indicaron que la iniciativa encierra dos cálculos políticos. El primero es el acercamiento con la ciudadanía de cara a los siguientes comicios federales. A modo de ilustración se mencionó como esta iniciativa aboga ante la ciudadanía a favor de la medida propuesta de reducción del tamaño del Congreso de la Unión argumentando que ésta es positiva simplemente porque las encuestas indican que es bien vista por la opinión pública.

El segundo, que se ve matizado por el primero, es el cálculo de viabilidad de la Reforma. Lo consideran un mal cálculo debido a los siguientes factores: es tardía por haberse presentado después de la primera mitad del sexenio calderonista -mismo que ya se encuentra encarrilado hacia los objetivos electorales del 2012- y por proponer algo que ya había sido planteado sin éxito en otras muy diversas consultas. Dentro de esta línea de argumentación, algunos panelistas coinciden que la iniciativa carece no sólo de concordancia con una propuesta de reforma integral del Estado, sino que es además una reforma política parcial que hubiera requerido previamente de un adecuado cabildeo presidencial, de una construcción presidencial, que posibilitara la viabilidad de un compromiso histórico con las distintas fuerzas políticas, sociales y económicas para cambiar de fondo el sistema presidencial y transformarlo a un sistema en donde los poderes colaboren mejor. Un sistema en donde las distintas fuerzas políticas se responsabilizaran de los diversos programas de Gobierno. Esto último, y bajo esta perspectiva, generaría las posibilidades reales de la construcción democrática y de gobernabilidad, mientras

que la creación de mayorías supuestamente estables ha probado, en cambio, ser lo más inestable en un sistema presidencial. Insistieron que es generando mecanismos para compartir el poder, construir las mayorías y responsabilizándose conjuntamente de las políticas y propuestas que se garantizan la gobernabilidad, la viabilidad gubernamental y la democracia efectiva en el país.

Algunos panelistas señalaron que, como parte de los temas que no fueron abordados a profundidad en esta propuesta de Reforma Política, está el de la democracia participativa. Al respecto, un panelista cuestionó si los mecanismos presentados dentro del ámbito de la democracia participativa -referéndum e iniciativa ciudadana- son los más adecuados para la realidad política mexicana. Mencionó, en cambio, que no fueron incorporadas algunas herramientas como son: la revocación del mandato, las acciones ciudadanas de inconstitucionalidad, las acciones colectivas y el presupuesto participativo. En otras palabras, que si bien se identifican con claridad las problemáticas que el Presidente Calderón busca resolver con esta iniciativa, no se proponen los métodos adecuados para ello.

Finalmente, para otros analistas, la mayor deficiencia de esta iniciativa fue concebir una reforma política sin comprender que, detrás de las instituciones reales y formales de poder, se encuentran los poderes fácticos: Ejército, medios de comunicación, grandes empresarios, etc., mismos que en México resultan ser actores muy importantes, si no es que los más importantes. El problema de no considerar la función y el peso de estos poderes es que se ha generado un diagnóstico inadecuado de la problemática abordada. Así, por ejemplo, se señaló que sin una reforma de los medios de comunicación, el plantear la figura de referéndum, aunque sea sólo escasamente para la aprobación o rechazo de las iniciativas preferentes presidenciales, tendría un resultado previsible; esto es, acorde al interés de los medios.

Desde el punto de vista de lo antes mencionado, algunos panelistas coinciden en señalar que la realidad política mexicana es plural y se ha venido pluralizando cada vez más. Sin embargo, el Gobierno Federal no ha querido prescindir de un esquema monolítico, aún cuando eso implique garantizarlo creando mayorías simuladas. Así, señalan diversos analistas, la presente iniciativa busca fundamentar el bipartidismo y la confrontación binaria. Ejemplo de ello es el proponer una segunda vuelta de la elección presidencial junto con la elección legislativa. Un analista sugirió llevar a cabo la segunda vuelta presidencial después de la elección legislativa y no al mismo tiempo. Subrayó, además, que no hay que olvidar que esta tendencia de bipartidizar tiende a que también termine por bipartidizarse las fuerzas en el Congreso.

Diversos analistas sostienen que esta iniciativa perpetúa el diseño arcaico que nunca ha estimulado la formación de consensos en México. Al contrario, a pesar de la transición y cambio político vivido en años recientes, esta iniciativa sigue manteniendo la estructura y la lógica de un sistema que es funcional para un sistema presidencial fuerte, particularmente en lo que se refiere a la relación del Ejecutivo con el Legislativo. En síntesis, que este proyecto toma elementos de modernidad para reproducir arcaísmos, sin atender a los elementos de la lógica democrática que llevaron a un presidencialismo debilitado, mientras que regresa a un presidencialismo fuerte a costa de la representatividad del pluralismo.

Al respecto, un experto mencionó que se sigue teniendo facultades concentradas en el Ejecutivo que serían impensables en cualquier otro sistema democrático: la concentración de las funciones del Ministerio Público, la determinación de la validez legal o no de una vuelta electoral, etc. Asimismo, se mencionó que esta iniciativa no contiene ningún estímulo para generar la corresponsabilidad de la oposición. Desde esta perspectiva, la iniciativa de

Reforma política tenía que haber abordado de forma central estos temas de funcionamiento operativo de la relación entre Poderes.

Relacionado con esto último, se indicó que otra de las grandes deficiencias de esta iniciativa es ver al Poder Legislativo como principal fuente de ingobernabilidad, dejando de lado otro de los grandes pendientes nacionales que tiene que ver con un régimen de responsabilidades y revisión de cuentas por parte de la Administración Pública en su totalidad, que parta por fortalecer los controles hacia el Poder Ejecutivo. A este respecto, algunos analistas criticaron la ausencia de propuestas en materia de rendición de cuentas del Ejecutivo frente al Legislativo, así como del Ejecutivo hacia la ciudadanía. Se cuestiona que la ausencia de gobernabilidad se atribuya en esta propuesta a la falta de vínculo entre el Poder Legislativo y la ciudadanía, y no a la escasa sujeción del Ejecutivo hacia el electorado.

Un experto del panel refutó lo anterior. Señaló que a una propuesta de ley no se le puede cuestionar por lo que carece. En otras palabras, si en México se desea llegar a un Estado democrático y liberal ideal, necesariamente al país le falta aún mucho por alcanzar. Por lo anterior, esta iniciativa debiera ser analizada por lo que contiene; y, en sus términos específicos, es una Reforma que busca de manera correcta y eficaz, en su opinión, alterar las reglas para generar mayorías y ciertas dinámicas de representación. En este sentido, generar eficacia con el fortalecimiento de las facultades legislativas de la figura presidencial es correcto, particularmente después de haber sido acotado durante los últimos lustros dentro de la ruta democratizadora que era necesaria en el país. Bajo esta línea de argumentación, fortalecer al Ejecutivo y los poderes del Presidente es requisito indispensable para fortalecer la gobernabilidad en México. En su opinión, el fortalecimiento de la figura presidencial en esta iniciativa, que otros panelistas critican, no constituye una medida autoritaria. De hecho, la ruta de la

democratización del sistema político mexicano es hoy en día por la vía del acotamiento y seguimiento al Congreso.

VI. Cuadro de mejores calificaciones por temática

Temas de Evaluación	Ponente que obtuvo mejor calificación	Calificación
1. Conformación de la Cámara de Diputados	PRI (propuesta Senado)	5.4
2. Conformación del Senado de la República	PRI (propuesta Senado)	9.1
3. Elección consecutiva de legisladores federales y locales	Poder Ejecutivo	9.1
4. Elección consecutiva de autoridades locales	Poder Ejecutivo	8.5
5. Candidaturas independientes	Poder Ejecutivo	7.1
6. Ratificación de miembros del gabinete	PRI (propuesta Senado)	7.8
7. Remoción de miembros del gabinete	Poder Ejecutivo	4.9
8. Iniciativa preferente para reformas constitucionales	Poder Ejecutivo	6.9
9. Iniciativa ciudadana	Poder Ejecutivo	6.9

10. Porcentaje mínimo de votación para mantener registro como partido político	PRI (propuesta Senado)	6.6
11. Consulta popular, referéndum y plebiscito	PRI (propuesta Senado) y DIA	5.7
12. Segunda vuelta en la elección presidencial	PRI (propuesta Senado), DIA y PVEM	7.4
13. Suplencia en caso de falta del titular del Poder Ejecutivo	PRI (propuesta Senado)	8
14. Fomento del trabajo de las comisiones legislativas	PRI (propuesta Senado)	8.2
15. Revocación de mandato	Poder Ejecutivo y PRI (propuesta Senado)	6.9
16. Juicio político	PRI (propuesta Senado)	10
17. Autonomía del Ministerio Público	PRI (propuesta Senado)	10

VII. Evaluación de las iniciativas de reforma política por temática específica

Durante una segunda sesión de discusión, realizada el 23 de marzo, el panel se volvió a pronunciar por la iniciativa presidencial, pero en esta ocasión de manera comparada con el resto de las iniciativas de Reforma Política. Por ello, cabe señalar, que se retomaron los comentarios y los análisis vertidos durante la primera sesión en torno a la propuesta del Poder Ejecutivo específicamente.

Este reporte es en sentido comparado en torno a las cuatro iniciativas presentadas, además de incorporar puntos de vista específicos con respecto a ciertas temáticas de algunas iniciativas en particular. También se acordó que los proponentes que no presentaban propuesta en torno a un tema, estarían implícitamente de acuerdo con respecto al *status quo* de la legislación.

Elección consecutiva de legisladores federales y locales

Con respecto al tema de la reelección legislativa y de autoridades locales, la mesa de debate optó por analizarlo en base a tres componentes: la rendición de cuentas, la profesionalización de los cuerpos legislativos y autoridades locales, y el impulso a la cooperación con el Poder Ejecutivo y hacia dentro del propio Congreso de la Unión.

Relacionado con el primer tema, la mayoría del panel señaló que es preocupante que este elemento de la Reforma en todas las distintas propuestas e iniciativas no venga acompañado de una ley general de rendición de cuentas y de transparencia partidista, una reglamentación en materia de financiamiento y una reforma a la Ley de Radio y Televisión. Ésta debiera mejorar condiciones de competencia, modificar de manera sustantiva las regulaciones en materia de registro de partidos, establecer mecanismos de elección de candidatos y sujetar a los legisladores a evaluación del desempeño.

Les resultó inquietante la distorsión que pudiera resultar en este proceso producto del financiamiento privado de las campañas, así como del papel desempeñado por los poderes fácticos y por los gobernadores en la ausencia de un sistema federal real.

Concluyeron, por tanto, que se requiere de una iniciativa paralela de instrumentación a nivel de legislación secundaria que democratice los poderes federales y municipales, pues la rendición de cuentas a nivel estatal, local e individual -los candidatos mismos- no debería de resolverse únicamente por la vía del voto ciudadano. En opinión de diversos analistas, el gran ausente de todas las iniciativas dentro de la temática de la reelección consecutiva es el hacerse cargo del federalismo. Todas las propuestas demarcan la agenda a la atención del mecanismo electoral y la relación Ejecutivo-Congreso, dejando fuera la atención a los temas federales. Lo anterior es particularmente relevante a nivel municipal, dada la mayor dimensión del impacto en la planeación y presupuestación gubernamental en el ámbito local.

En relación a los puntos segundo y tercero, los analistas conceden que la reelección tendría las virtudes de profesionalizar y hacer más responsable a los actores del sistema -fundamental en el ámbito municipal- y de disminuir el poder de coacción de las cúpulas partidistas hacia sus legisladores y de una inmediata independencia de los poderes “caciquiles” a nivel local. Sin embargo, un panelista en particular señaló que esta temática carece en todas las propuestas del criterio de revocación de mandato en paralelo a la reelección. En su opinión, resulta un contrasentido -y un aliciente al caciquismo municipal- la capacidad de reelección sin una facultad recíproca tipificada de inhabilitación del cargo⁷.

⁷ Con respecto a la propuesta del Ejecutivo, se sugirió que tendría que revisarse la pertinencia de ampliar el mandato de los alcaldes a cuatro años.

Al respecto, algunos especialistas señalaron que, justamente porque la reelección no va a aumentar repentinamente la facultad y el deber de las autoridades de informar al público, es importante eliminar el “tapón legislativo” para que los candidatos puedan orientar, notificar y advertir a la ciudadanía mediante sus ataques y estrategias negativas de campaña.

Otro aspecto ampliamente criticado durante la segunda sesión de análisis y que se relaciona con el aspecto inmediato anterior es el que, salvo en la propuesta de la fracción del PAN en el Senado –no analizada en este reporte-, ninguna otra propone explícitamente periodos de veda entre los periodos de reelección y otra nueva elección de los legisladores u autoridades locales.

Una parte del panel concluyó que, incluso para aquellos evaluadores que estaban abiertamente a favor de la elección consecutiva, un periodo perentorio absoluto es un elemento muy importante que debiera legislarse constitucionalmente, reglamentando la reelección en otras rondas electorales en sus plazos, límites y términos. Para otros analistas, este límite debiera establecerse conforme lo determine el electorado, y no la legislación en la materia.

Por otra parte, la propuesta del PVEM –misma que sostiene periodos de reelección hasta por seis años, así como la ratificación y posibilidad de remoción de presidentes municipales mediando un plebiscito ciudadano nacional- fue duramente criticada durante la segunda sesión de análisis.

Finalmente, se sugirió también hacer la distinción entre los diputados de mayoría relativa y los de representación proporcional, permitiendo la reelección para los primeros y no así para los segundos. Sin embargo, en contraposición a este último argumento, cabe mencionar que se indicó que, de no permitirse la reelección en las diputaciones plurinominales, se generaría una lucha dentro de los

propios grupos parlamentarios por asegurarse una candidatura como diputado por el principio de mayoría relativa que gozaría de la facultad de reelección.

Elección consecutiva de autoridades locales

La mayoría en la mesa de análisis propuso distinguir la reelección legislativa a nivel federal y local de aquella relativa a los cargos de alcaldes y autoridades locales. Más aún, se planteó presentar una legislación explícita –un sistema oficial y obligatorio de indicadores- para mejorar el proceso de seguimiento de desempeño de los cuerpos legislativos por parte del electorado, pues la relación de estos últimos con la sociedad es mucho menos cercana que la de los alcaldes con la ciudadanía. En otras palabras, la ciudadanía tiene un diferente grado de aproximación con el Poder Legislativo. Asimismo, son distintas las argumentaciones que los expertos panelistas tienen a favor de la reelección cuando se trata de autoridades locales a diferencia de los legisladores federales y estatales.

En este tenor se argumentó que una de las debilidades de la propuesta del PRI era no contemplar la reelección de presidencias municipales locales, lo cual podría haberse incluido con otro diseño institucional.

Calificaciones: elección consecutiva de legisladores y autoridades locales

TEMA 1: <u>Elección consecutiva de legisladores</u>		Calificación promedio de las propuestas: 6.23 IMPORTANCIA del tema 100%
Propuestas	Calificación (del 0 al 10)	Aspectos principales de las propuestas
1. Ejecutivo	<u>9.1</u>	Permitir la elección consecutiva acotada hasta por un periodo de doce años.
2. PRI	<u>8.4</u>	Que los diputados -federales y locales- puedan reelegirse en dos ocasiones y los senadores puedan renovar su cargo una sola ocasión. Las diputaciones locales estarán sujetas a lo que determine cada entidad federativa.
3. DIA	<u>0.38</u>	<i>Status quo.</i>
4. PVEM	<u>7.1</u>	Que los senadores se puedan reelegir hasta por un periodo inmediato a la conclusión de sus funciones; resultando 12 años en el cargo. En el caso de los diputados federales se podrán reelegir por dos periodos más, dando un total de 9 años. Reelección para legisladores locales hasta por dos periodos inmediatos.

TEMA 2: Elección consecutiva de autoridades locales**Calificación promedio de las propuestas: 2.65**
IMPORTANCIA del tema 100%

Propuestas	Calificación (del 0 al 10)	Aspectos principales de las propuestas
1. Ejecutivo	<u>8.5</u>	Eliminar la restricción constitucional para que cada entidad federativa determine la elección consecutiva de presidentes municipales, regidores y síndicos por un periodo de hasta 12 años.
2. PRI	<u>1.8</u>	<i>Status quo.</i>
3. DIA	<u>0.38</u>	<i>Status quo.</i>
4. PVEM	<u>0</u>	<i>Status quo.</i>

Conformación de la Cámara de Diputados

El panel de evaluación llevó a cabo un análisis de las propuestas en la materia con base en tres criterios de valoración: 1) la dimensión de la Cámara, así como las bondades de la disminución de su tamaño; 2) la representatividad y la mejor fórmula para garantizar la misma; y 3) la gobernabilidad y las distintas formas para garantizar mayorías.

De forma consensada, los panelistas cuestionaron las cuatro iniciativas presentadas en razón de que ninguna de ellas llega a una solución satisfactoria para la conformación de mayorías estables. Si bien la propuesta de la fracción del PRI en el Senado se acerca más a debatir la cuestión de la gobernabilidad y provee de diversos ejercicios comparativos para la conformación de la Cámara baja – mismos que concluyen que no tiene costo para ningún partido la reducción de curules propuestos -, en opinión de los analistas, todas las propuestas abogan por la reducción de curules en atención a la demanda pública y no en razón del mejor funcionamiento de esta Cámara. Así, los panelistas señalaron que las propuestas se han sustentado básicamente en la popularidad ciudadana que generaría la reducción en el número de legisladores en la Cámara de Diputados y en el Senado.

En conclusión, al identificar parámetros para analizar las bondades y debilidades de estas propuestas, la mesa de discusión coincide en que ninguna de las propuestas llega al resultado deseado en cuanto a la conformación de mayorías -ya sea operando la variable de representación proporcional o la de mayoría relativa-.

A manera de defensa de la propuesta presentada por el Poder Ejecutivo, se dijo que busca hacer más expedito y fácil el funcionamiento al interior de las fracciones parlamentarias, alentándose la cooperación en la medida en que el Congreso fuese más pequeño. Sin embargo, en respuesta al planteamiento anterior,

algunos expertos mencionaron que si bien podría resultar más fácil generar la colaboración en asambleas conformadas por un número reducido de legisladores, no existía indicador ni garantía alguna que dichos beneficios surgirían con sólo reducir de quinientos a cuatrocientos el número de integrantes de la Cámara de Diputados. Más aún, se indicó que si bien un Congreso pequeño podría facilitar acuerdos, limita claramente su capacidad de representatividad.

Al respecto se insistió en que este tipo de propuestas iban en sentido inverso al proceso de democratización vivido en México, que ha tendido justamente al incremento de legisladores para aumentar la representatividad y abrir la puerta a la pluralidad política en el Congreso de la Unión.

Se dijo que existen diversos estudios que indican que no todos los diputados se involucran en el proceso legislativo y que sólo algunos intervienen en las discusiones. Por lo anterior, diversos panelistas sugirieron que sería mejor entender cuál es la masa crítica en el Congreso mexicano que propicia la generación de acuerdos. Siguiendo esta línea de argumentación, se citaron las contribuciones del politólogo Giovanni Sartori, insistiendo en que la polarización ideológica es lo que dificulta la cooperación legislativa y no el número de legisladores que componen las cámaras⁸.

Con respecto a esta materia, la lectura de la propuesta del DIA es diametralmente opuesta. La izquierda en México concibe al problema central de la conformación del Congreso como uno de democratización; esto es, bajo esta perspectiva, el problema de gobernabilidad nacional es reflejo de la falta de pluralidad legislativa. Al respecto, la mesa de análisis se preguntó hasta qué punto la actual conformación del Congreso está garantizando la representatividad social nacional. Se indicó existe un gran número de movimientos sociales y fuerzas

⁸ Sartori, G., *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid, Alianza Universidad, 1992.

ciudadanas, particularmente en la izquierda del espectro político, que han quedado fuera de la representación en el Poder Legislativo. En este sentido, el panel se cuestionó sobre la legitimidad de algunos argumentos que abogan por conservar el tamaño y conformación actual del Congreso e indicó que la ausencia de representatividad podría estar indicando una disfunción del sistema de partidos. Los panelistas cuestionan el hecho de que este elemento de análisis no fue incorporado en ninguna propuesta, sobreentendiendo el concepto de gobernabilidad únicamente como la capacidad de tomar decisiones por mayoría. Argumentan que la gobernabilidad es también un concepto de representatividad y que ésta, por lo que dejar este concepto fuera de las propuestas es sumamente alarmante.

En contraposición, algunos analistas expresaron que la iniciativa del DIA se sale de la lógica de un sistema puro de representación parlamentaria y representatividad, y obedece más bien a una estrategia para asegurarse cuadros partidistas en futuras elecciones. En opinión de los analistas, el asunto de la generación de mayorías en la Cámara de Diputados para garantizar la gobernabilidad constituye uno de los ejes fundamentales de la discusión de la reforma política. Para algunos, este mecanismo es necesario para alcanzar gobernanza. Para otros, es necesario plantear mecanismos alternativos. En este sentido, afectar la representación proporcional pura como se sugiere en la propuesta del DIA podría llevar a la fragmentación del sistema de partidos. Más aún, sin mediar la generación de esquemas de financiamiento partidista y si no se legisla en materia de barreras a entrada, se podría llegar a efectos perversos en el sistema de partidos.

Dos de los panelistas indicaron que no están reñidos los principios de representación y de efectividad. Más aún, insistieron en que se puede lograr mayor gobernanza sin afectar el principio de representatividad, dotando de mayores

poderes de corte legislativo al Poder Ejecutivo, así como modificando los procesos de trabajo dentro del Congreso tal y como propone la bancada del PRI en el Senado.

Al respecto, diversos analistas apuntaron que tendrían que alterarse las reglas de funcionamiento del Congreso para generar dinámicas que fomentaran arribar a acuerdos. En otras palabras, relacionaron el problema de ingobernabilidad con los esquemas de funcionamiento de las comisiones camerales y con su desempeño administrativo. A modo de ilustración, se señaló que el fortalecimiento de las comisiones, una reforma administrativa del Poder Legislativo, la aplicación del servicio civil de carrera, administrativo y legislativo, y la reducción de costos administrativos que incluya el abatimiento de la opacidad que hay en el manejo de recursos, constituían el camino a seguir no sólo para hacer más eficiente al Poder Legislativo, sino también la relación entre ambos Poderes de la Unión. Se sugirió también, por ejemplo, que en materia de comisiones, se estableciera la votación en primera lectura para esperar la aprobación final en segunda lectura, con objeto de forzar la asistencia de todos los integrantes de la comisión en cuestión.

A decir de otros evaluadores, existen tres posibilidades que atienden la esencia de la problemática de generación de mayorías: 1) Contar con un esquema de co-gobierno político; esto es, la generación de un gobierno de gabinete, en el que la Cámara, mediante votos de confianza o censura, dé la posibilidad de establecer co-gobiernos con el Presidente. 2) Modificar la cláusula de sobrerrepresentación – reduciendo, incluso en cien, el número de diputados plurinominales- junto con la reintroducción de la cláusula de gobernabilidad⁹. 3) Aplicar el método alemán

⁹ El 22 de agosto de 1996 se publicó una reforma constitucional que modificó la fórmula de sobrerrepresentación, fijándola en 8%. Dicho mecanismo consiste en la prohibición de que un partido tenga mayoría absoluta en la Cámara de Diputados..

puro -50% diputados de mayoría relativa y 50% por el principio de representación proporcional-, con lo que se cambiaría la conformación de la Cámara.¹⁰

Ahora bien, atendiendo el argumento de ahorro presupuestal que significaría la aplicación de la propuesta del Ejecutivo, el panel coincidió en indicar que la propia SHCP ha manifestado que la reducción en el número de diputados, por ejemplo de un total de 500 a 400 representantes como lo sugiere la propuesta Presidencial, no tendría ningún impacto significativo en el presupuesto federal.

A modo de réplica a los tres argumentos anteriormente expuestos, algunos evaluadores mencionaron que la reducción propuesta en el número de legisladores tenía el efecto positivo de individualizar la responsabilidad de los legisladores, sin que se viera vulnerada la representatividad –aunque no así en materia de cuotas de género-, pues la disminución que se está proponiendo no altera la proporcional en la integración de la Cámara.

Conformación del Senado de la República

En el caso del Senado, algunos evaluadores señalaron que existe un déficit de diagnóstico en el común de las iniciativas presentadas. Ninguna de ellas se planteó lo que, a su parecer, constituye la interrogante de fondo: el cómo la constitución de la Cámara alta podría reflejar el pacto federal. Éste, opinaron, constituye un tema fundamental de la refundación del sistema parlamentario mexicano.

Al respecto se indicó que la existencia de este órgano se ve justificada dentro de un Estado federal sólo en la medida que representa de forma adecuada a cada

¹⁰ Al respecto, se señala durante la discusión de análisis que la propuesta de Reforma Política por parte de la bancada priísta de la Cámara de Diputados -al momento no presentada aún ante el Congreso para su discusión- es la única que sí analiza y retoma la cláusula de gobernabilidad; proponiendo nuevos límites y bonos.

uno de las entidades de la Federación. Se generó un acuerdo unánime en la mesa de discusión a favor de eliminar las treinta y dos curules de representación proporcional en razón de que distorsiona el sentido mismo de este órgano de representación, pero se indicó que se requiere de una discusión mucho más seria y completa al respecto de cómo entender la representación. Así, señalaron, se requiere hacer una reflexión teórica de cómo tiene que ser esta Cámara más similar a la población, independientemente de la discusión con relación a sus facultades y atribuciones. Indicaron que existe un déficit de fundamentación en torno al significado de la conformación misma de la Cámara Alta.

Al respecto de la propuesta por parte del Ejecutivo, si bien se consideró benéfico el planteamiento de la lista nacional en cuanto a la reducción del número de senadores, pues distorsiona el sentido de representatividad federalista de la Cámara Alta, se indicó que existen otros mecanismos para recuperar dicho sentido, sin afectar la pluralidad política. Se sugirió, por ejemplo, convertir a cada Estado federal en una circunscripción de representación proporcional.

También se indicó que la propuesta incluida en esta iniciativa era complicada, al incorporarse el modelo uruguayo de conformación cameral, sin considerar que la cultura del electorado en México es distinta y, por lo mismo, enrarecía aún más la dinámica de competencia política, reproduciéndola no sólo entre los partidos, sino al interior de éstos. Así, por contraparte, se propuso una solución más simple para generar mayorías: establecer 64 senadores, como se tenía en México antes de la Reforma Constitucional de 1993.

TEMA 3: <u>Conformación de la Cámara de Diputados</u>		Calificación promedio de las propuestas: 3.3 IMPORTANCIA del tema 25%
Propuestas	Calificación (del 0 al 10)	Aspectos principales de las propuestas
1. Ejecutivo	<u>5</u>	Disminuir el tamaño de la Cámara de Diputados (en 100 curules), conservando el componente de proporcionalidad actual.
2. PRI	<u>5.4</u>	Eliminación de 100 diputaciones de representación proporcional.
3. DIA	<u>2.8</u>	<i>Status quo.</i>
4. PVEM	<u>0</u>	Reducir el número de integrantes de la Cámara de Diputados hasta un total de 432 (400 de representación proporcional y 32 por mayoría relativa). Para la elección de diputados de RP se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales, A cada partido se le asignarán diputados de RP de acuerdo con su votación recibida en cada circunscripción.

TEMA 4: Conformación del Senado de la República**Calificación promedio de las propuestas: 5.8**
IMPORTANCIA del tema 100%

Propuestas	Calificación (del 0 al 10)	Aspectos principales de las propuestas
1. Ejecutivo	<u>8</u>	Disminuir el tamaño del Senado (en 32 escaños), modificando los principios de integración.
2. PRI	<u>9.1</u>	Eliminación de 32 senadurías de representación proporcional (sistema de listas).
3. DIA	<u>4</u>	<i>Status quo.</i>
4. PVEM	<u>0.4</u>	Para la elección de los senadores de MR, cada Estado se constituirá como una circunscripción territorial y únicamente podrán participar en ésta los candidatos independientes.

Candidaturas independientes

La mayoría de la mesa de análisis consideró que incluir y legislar en la materia era una medida conveniente –particularmente a nivel municipal-, siempre y cuando no se sustentara con financiamiento privado. Hubo quien sugirió, incluso, establecer algún mecanismo de financiamiento público o de apoyo ciudadano, de tal forma que no pueda darse una estrecha vinculación de un candidato con algún grupo económico, ni se privilegie a alguna fuente de financiamiento específica.

Una mayoría del panel coincidió en que la competencia y diversidad propiciada por las candidaturas independientes sería benéfica para los partidos, aunque fuera marginal el efecto. Sin embargo, dentro de la discusión estrictamente constitucional, se recordó que dicho elemento ya estaba determinado, y se trataba ya sólo de una cuestión que correspondía a la reglamentación en el COFIPE. Es sobre este último aspecto que giró buena parte de la discusión de esta temática durante la segunda sesión de análisis.

Se tomó particular cuidado en notar que las candidaturas independientes podrían ser una falsa salida a una falta de representatividad, pues generarían la personalización de la política. Sin embargo, en atención al fortalecimiento del sistema de partidos y su rendición de cuentas, las candidaturas ciudadanas constituirían un sistema complementario de competencia que favorecería que los partidos modificaran gradualmente su discurso y procedimientos.

Con respecto a la propuesta del PVEM, el panel consideró que, si bien no está sugiriendo ningún cambio en la legislación, en razón de que se propone que los 32 senadores de representación proporcional sean candidatos independientes, su posición debiera interpretarse como que este partido está pronunciándose a favor de las candidaturas independientes.

En relación a la propuesta de la fracción del PRI en el Senado, los panelistas indican que si bien toma nota de la figura establecida en el Artículo 35 constitucional, el proponente no se pronuncia en un sentido u otro. En opinión de algunos analistas, la posición del PRI refleja una división interna al respecto de este tema. En este sentido, la ausencia de un pronunciamiento explícito constituye una estrategia de este partido de no involucrarse en un debate al interior del organismo político que lo lleve a una confrontación doméstica.

De esta forma, para algunos de los miembros de la mesa de discusión, la posición de la fracción del PRI en el Senado es la de un “sí” implícito ya que este partido político votó a favor del dictamen de reforma constitucional en el 2007 donde expresamente se removió el candado que imposibilitaba las candidaturas independientes.

Para otro grupo, no obstante, la falta de definición no es equiparable a una posición a favor por parte de este partido político. Asimismo, la omisión procedimental es reflejo de la duda del PRI al respecto de este tema, más que con un sentido de economía constitucional o de establecimiento de una reforma constitucional que sea breve, precisa, económica y concisa.

Más aún, la ausencia de una definición explícita podría llevar, según estos panelistas, a tomar el concepto constitucional hasta sus últimas consecuencias, lo que en la práctica genera una negación de candidaturas independientes¹¹. Esto es, dejar que sean las normatividades locales las que definan la actuación y la aplicación práctica en esta materia genera una suerte de ley del embudo por la indefinición reglamentaria y legislación estatal o local y, por lo mismo, se requeriría que sea establecido explícitamente aquello permitido para que efectivamente sea ejercido.

¹¹ El tan sonado caso del Dr. Jorge G. Castañeda es, en opinión de estos analistas, una magnífica ilustración de este argumento.

La iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo sólo fue objetada por cuanto a su parte relativa al porcentaje de firmas necesarias para contender como figura independiente en comparación a lo solicitado para el registro de un partido político. Algunos panelistas sugirieron introducir un matiz para que se gradúe este requisito. Esto, a su vez opinaron, reduciría las burocracias partidarias y contribuiría a la democracia deliberativa.

En resumen, los panelistas coincidieron en sintetizar las distintas propuestas en la materia de la siguiente forma: la iniciativa del Ejecutivo solicita una reforma constitucional y propone su reglamentación; la propuesta del PRI resulta ambigua; mientras que la del DIA es claramente a favor de esta figura y propone una reglamentación sobrexhaustiva a nivel constitucional.

TEMA 5: <u>Candidaturas independientes</u>		Calificación promedio de las propuestas: 4.5 IMPORTANCIA del tema: 88%
Propuestas	Calificación (del 0 al 10)	Aspectos principales de las propuestas
1. Ejecutivo	<u>7.1</u>	Admitir el registro de candidatos a todos los cargos de elección popular sin la obligación de que un partido político los postule. Sean respaldados por al menos 1% del padrón electoral de la demarcación correspondiente.
2. PRI	<u>5.4</u>	<i>Status quo</i> : “no corresponde al ámbito de la reforma constitucional; ya ha sido atendido por el Congreso previamente” ¹²
3. DIA	<u>5.6</u>	<i>Status quo</i> : “ya existen en el poder legislativo procesos de reformas constitucionales (en la materia)” ¹³
4. PVEM	<u>0</u>	<i>Status quo</i> .

¹² p. 6 de la iniciativa del PRI.

¹³ p. 5 de la iniciativa del DIA.

Ratificación de miembros del gabinete

Inicialmente algunos miembros del panel se pronunciaron claramente en contra de incorporar esta figura. Las razones de lo anterior fueron que ninguna de las iniciativas de ratificación cazan con los objetivos de la reforma política: generar mayor cooperación entre los Poderes de la Unión y reducir la posibilidad de que lleguen malos candidatos a encabezar las carteras¹⁴. En opinión de estos analistas, en cambio, incorporar la figura de ratificación de gabinete -al no encontrarse debidamente reglamentada en las iniciativas propuestas- trae emparejadas ciertas desventajas: aumentar las áreas de traslape entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, así como llevar problema del “votismo”, transacciones y negociaciones con fines electorales en el proceso de nombramiento de los funcionarios. Asimismo, se argumentó que la experiencia que se tiene en México con el ejercicio de estas facultades de ratificación por parte del Senado no es alentadora.

No obstante lo anterior, a medida que avanzó la discusión, imperó la posición favorable a que la figura sea posibilitada dentro de una propuesta de reforma política nacional. Lo anterior no necesariamente porque la ratificación conduzca a un sistema parlamentario, si no debido a que la figura no tiene contradicción con un régimen presidencial. Algunos panelistas se pronunciaron a favor de la ratificación en razón de que genera el sostenimiento de la deliberación pública que es muy favorable en el país. Otros más, en virtud de que establece estímulos de colaboración para establecer un gobierno con cierta estabilidad, que cumple ciertos compromisos de coalición, que crea estímulos para compartir el poder y que fomenta no sólo la colaboración entre partidos si no también entre fracciones de los propios institutos políticos.

¹⁴ Esto es, que el darle al Congreso esta facultad no asegura que el Poder Legislativo tome en cuenta las capacidades de los candidatos ni que lleguen funcionarios capaces a encabezar las distintas carteras.

De acuerdo a estos panelistas, uno de los problemas políticos centrales del país es la poca experiencia de gobierno democrático y el déficit de calidad de gobierno. En ese tenor, una medida que pueda generar mínimo de confianza entre los actores quienes finalmente ejecutan las políticas públicas es favorable. Más aún, se argumentó también que esta figura pudiera encaminar el papel de la oposición, misma que en los regímenes parlamentarios es muy claro, pero que en un sistema presidencialista -al no existir lo que se conoce como *shadow cabinet*- es muy vago.

Ahora bien, cabe señalar que mismo dentro de una posición de aceptación de la figura de ratificación, se generaron dos posiciones claramente encontradas en la mesa de discusión. Por una parte, algunos panelistas sostienen la pertinencia de que todos los puestos de gabinete, de entidades paraestatales y organismo autónomos sean sujetos a ratificación legislativa. Por otra parte, hay analistas que están a favor de la ratificación sólo de las funciones y posiciones de Estado, reservando al Poder Ejecutivo el nombramiento de aquellos funcionarios abocados a funciones de gobierno.

Uno de los evaluadores precisó este desacuerdo y sostuvo que la iniciativa del PRI debió haberse planteado de otra manera, pues se excedió en satisfacer cuestiones meramente de carácter electoral. Esto es, que la discusión de fondo debía haber sido la ratificación total del gobierno de gabinete y no caer en cuestiones de ratificación individual, pues lleva a consideraciones de otro tipo donde no necesariamente impera la discusión en cuanto a la mayor eficacia y capacidad de los funcionarios. En otras palabras, votar en bloque con un “sí” o un “no” la propuesta presidencial del gabinete, la integralidad del gabinete y del programa de gobierno.

En sentido opuesto, hubo analistas que sostuvieron que la ratificación del gabinete no debe ser total; esto es, que hay excepciones donde la ratificación sí es

relevante debido a su interlocución o integración con otros actores de la vida nacional: Hacienda, Gobernación, Defensa, Relaciones Exteriores, Ministerio Público, Suprema Corte de Justicia, órganos reguladores, órganos autónomos¹⁵, por ejemplo. En otras palabras, se señaló que existen ciertas funciones claves en el funcionamiento del Estado, que se distinguen de aquellas de operación de gobierno, mismas que debieran quedar a decisión del Poder Ejecutivo.

Finalmente, se debatió, sin llegar a una posición consensada, si la potestad de ratificación no debiera ser responsabilidad exclusiva del Senado. Algunos sostuvieron, como lo propone la coalición del DIA, que la Cámara Alta haga las ratificaciones claramente relativas a las funciones de este órgano, mientras que la Cámara de Diputados los haga con respecto a las carteras relativas a sus responsabilidades. Bajo esta lectura se sostiene que mientras ambas Cámaras no compartan todas las funciones, tampoco se deben compartir la facultad sobre todas las ratificaciones¹⁶. Otros, en cambio, consideran la propuesta del PRI más congruente por reservar la figura para el Senado de la República.

Es importante señalar, a modo de conclusión, tres aspectos que fueron evaluados positivamente de la propuesta del PRI y que explican, en parte, que haya recibido la calificación más alta dentro de esta temática: 1) que incluye un “candado” o mecanismo para resolver la indefinición en la ratificación de los nombramientos por parte del Congreso, en caso de haberla. 2) Que se pronuncia a favor de la ratificación de titulares de órganos que si bien no son de Estado, afectan el funcionamiento nacional (PEMEX, por ejemplo). Se indicó particularmente que este matiz es virtuoso porque señala la importancia de estos órganos en la vida

¹⁵ Se criticó, no obstante, que la propuesta del PRI toca en su iniciativa un aspecto de fundamental importancia para el futuro económico y político del país, pero sin dejarlo del todo resuelto. Esto es, que no propone dotar de autonomía total a órganos como son el IFE, la COFETEL, etc.

¹⁶ Se sugiere que, mientras se tenga un sistema bicameral donde una de las funciones fundamentales es la revisora de una Cámara con respecto a la otra, debe dejarse a ambas instancias el poder de ratificación en las materias en las que tienen mayor competencia.

nacional, a la vez que mejoran la posibilidad de que no sean capturados por uno de los Poderes de la Unión. 3) Hace necesario volver a ratificar a los miembros del gabinete cuando se propone que éstos continúen a cargo de un despacho una vez concluida una Administración presidencial.

TEMA 6: <u>Ratificación de miembros del gabinete</u>		
Calificación promedio de las propuestas: 4.6 IMPORTANCIA del tema: 100% (50% del panel a favor de ratificación total; 50% del panel a favor de ratificación parcial)		
Propuestas	Calificación (del 0 al 10)	Aspectos principales de las propuestas
1. Ejecutivo	<u>2</u>	<i>Status quo.</i>
2. PRI	<u>7</u>	Ratificación exclusiva del Senado sobre todos los Secretarios de Estado (excepto en las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina), a los titulares de Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, Comisión Nacional del Agua y del organismo encargado de la inteligencia y la seguridad nacional, así como a los titulares de los órganos reguladores más importantes. Habrá ratificación ficta después de 30 días.
3. DIA	<u>4.8</u>	Ratificación de la Cámara de Senadores a los Secretarios de Relaciones Exteriores, Defensa y Marina y al titular de la PGR. La Cámara de Diputados ratificará los nombramientos del secretario y los empleados superiores de Hacienda y de los demás secretarios de despacho.
4. PVEM	<u>4.4</u>	Integrantes del gabinete (titulares de dependencias y entidades del Gobierno Federal) cuenten con la aprobación del Senado de la República una vez que hayan sido designados por el Ejecutivo.

Remoción de miembros del gabinete

Respecto de la remoción del gabinete por parte del Congreso, el panel se mostró dividido. Por un lado, la mesa de discusión señaló que la propuesta en torno a esta temática buscaba responder a la posible crisis de gobierno y de sistema gubernamental dentro de un régimen presidencialista. Ello en razón de que actualmente es prácticamente imposible remover a un funcionario mediante juicio político, pues si bien el Título IV de la Constitución lo prescribe, el proceso a seguir es sumamente complejo.

Por ello, un panelista consideró adecuado contar con un mecanismo ágil y pertinente de reprobación ministerial. Se señaló, adicionalmente, que este mecanismo podría generar corresponsabilidad y la alineación de incentivos, zanjando una posible crisis de sistema. Se enfatizó, además, la existencia del mecanismo de amonestaciones como adecuado.

Sin embargo, a decir de otro evaluador, podría tratarse de una sobre regulación, puesto que si ya se tiene la propuesta de ratificación, se podrían generar demasiados candados. En ese sentido, la ratificación por sí generaría la suficiente corresponsabilidad entre Poderes. Bajo esta última óptica, regular el desempeño mediante las amonestaciones podría significar quitar la responsabilidad al titular del Poder Ejecutivo e incluso a los votantes. Al respecto, otro evaluador señaló que el tiempo también era un elemento que debía considerarse para generar corresponsabilidad y eficacia, pues era necesario contar con momentos que permitieran superar desacuerdos entre el Congreso y el Presidente, además de tener de manera constante la amenaza de la remoción vulneraría la ejecución de las políticas.

Sobre el tema, otro evaluador apuntó que el término es inherente al régimen presidencial. Bajo este sistema se opta por la estabilidad en un periodo dado, en el

que se asigna la responsabilidad total al Presidente de la República, por lo que cualquier iniciativa de remoción del gabinete atentaba contra el funcionamiento de dicho régimen.

Por otra parte, se dijo que independientemente de cuestiones técnicas sobre la pertinencia de la propuesta o la proclividad al sistema parlamentario o presidencial, el problema es cómo generar incentivos para la corresponsabilidad y la colaboración, pues el sistema actual genera incentivos para la obstaculización y una lógica de negaciones constantes. Así, la remoción de funcionarios obligaría a éstos a construir consensos con los legisladores.

En respuesta a lo anterior, se dijo que en realidad no se trataba de un mecanismo que habilitara la corresponsabilidad, más bien se trataba de medidas que pretendían acotar la figura presidencial, pero sin un equilibrio respecto al Congreso. Se recordó inclusive que en los países de América Latina en que existía la remoción del gabinete, el Presidente tenía como contraprestación la facultad de disolver al Congreso. Así, la propuesta, como intento de parlamentarización sólo era parcial, pues sólo afectaba las atribuciones del Ejecutivo.

Como solución, un evaluador planteó que los funcionarios que sean ratificados por el Congreso sólo podrían ser removidos por el Presidente. Y la remoción por parte del Congreso sólo sería para aquellos cargos que no fueron ratificados por el Poder Legislativo. De esa forma, el Congreso incide en ratificar o en remover, pero no en ambas funciones.

En cuanto al desempeño de los funcionarios, se tiene que no hay un estándar claro. Por ejemplo en las comparecencias de los funcionarios en el Congreso, la calificación que dan los grupos parlamentarios no es consistente, por

lo que la remoción por desempeño tendría un componente importante de opacidad.

TEMA 7: <u>Remoción de miembros del gabinete</u>		Calificación promedio de las propuestas: 3.8
Propuestas	Calificación (del 0 al 10)	Aspectos principales de las propuestas
1. Ejecutivo	<u>4.9</u>	El Ejecutivo mantiene la facultad de remoción de estos funcionarios.
2. PRI	<u>3.6</u>	<i>Status quo.</i>
3. DIA	<u>3.6</u>	Integrantes del gabinete (titulares de dependencias y entidades del Gobierno Federal) podrán ser removidos por el Senado cuando dejen de contar con el apoyo mayoritario de sus miembros. Esta remoción también la puede hacer el propio Presidente, debiendo someter el nombramiento del nuevo funcionario o servidor público a la ratificación del propio Senado.
4. PVEM	<u>3.0</u>	<i>Status quo.</i>

Iniciativa preferente para reformas constitucionales

Inicialmente el panel revisó la iniciativa presidencial y algunos de los panelistas consideraron que era una propuesta adecuada, siempre que se eliminara el referéndum propuesto por el Ejecutivo para las iniciativas de reforma constitucional.

Sin embargo, otro grupo de evaluadores mencionó que la medida no era acorde con la representatividad, pues no podía haber legislación sin Parlamento. Además, enfatizaron que la propuesta señalaba que dicha iniciativa preferente se debía presentar en el primer periodo de sesiones, el cual se caracteriza por tener mucha actividad pues se tiene la glosa del Informe Presidencial, así como la aprobación del Paquete Fiscal, lo cual complicaba la discusión de cualquier iniciativa. Incluso se dijo que hay temas constitucionales en los que establecer un plazo fatal dificultaba la discusión, pues el tiempo resultaba insuficiente¹⁷.

Otro de los inconvenientes mencionados fue que la redacción de la iniciativa presidencial daba a los presidentes de las comisiones legislativas una amplia capacidad para facilitar que se aprobara de forma ficta alguna iniciativa, pues éstos podrían decidir no convocar a sus comisiones y así se generaría la aprobación ficta de la iniciativa. Sin embargo, a decir de un evaluador, lo anterior podía resolverse modificando las reglas de operación de las comisiones. Esta propuesta fue avalada por todos los panelistas.

A pesar de las deficiencias mencionadas, ésta es la única propuesta que efectivamente provoca la eficiencia del trabajo en el Congreso, tal como se planteó en la exposición de motivos de todas las iniciativas revisadas.

¹⁷ Sin embargo, se mencionó el caso de la aprobación de la pasada Reforma Penal. En ese caso, el Congreso actuó con mucha celeridad y dinamismo.

Los expertos estuvieron de acuerdo en que la propuesta del Ejecutivo tenía una omisión importante al no limitar la iniciativa preferente a ciertas materias. Por otra parte, la mayoría de los evaluadores estuvo de acuerdo en que el objetivo de la propuesta de responsabilizar a los legisladores a votar en determinado sentido era una propuesta adecuada y necesaria para el funcionamiento del Congreso, pero enfatizaron nuevamente el establecimiento de mecanismos que limiten la actuación de los presidentes de comisiones legislativas.

En principio se dijo que, como mecanismo de gobernabilidad, la iniciativa preferente es útil, interesante y positiva, pues tal como está planteada se considera legítimo el establecimiento de prioridades por parte del Poder Ejecutivo ante el Poder Legislativo. Algunos señalaron que es una medida que podría estimular la cooperación, además de que le da al Presidente la oportunidad de establecer prioridades, principalmente porque obliga a los legisladores a pronunciarse respecto a un tema particular, con lo que se promueve la responsabilidad del Poder Legislativo.

Sin embargo, si se hace una revisión legislativa comparada, la iniciativa que presenta el Ejecutivo Federal es de las más radicales que operan en el mundo. Normalmente, la iniciativa preferente muestra la capacidad del Presidente de incidir en la agenda legislativa, pero sin establecer tiempos, ni número de iniciativas; en general, sólo se trata de establecer un orden de prelación en la discusión. Se señaló que, en todo caso, deberían establecerse contrapesos de cara al Poder Legislativo, pero a la vez garantizar la discusión en el proceso legislativo y que el Poder Ejecutivo no pueda prescindir del Congreso. Para precisar lo anterior, en la mesa de discusión se indicó que en ninguno de los sistemas constitucionales del mundo se tenía el silencio de una comisión legislativa como una *positiva ficta*; lo que en todo caso en ocasiones ocurre es que si no se dictaminan las iniciativas preferentes en comisión, pasan al pleno y éste tiene que pronunciarse.

La exhortación general en la mesa de análisis fue generar un mecanismo democrático que obligue a los legisladores a pronunciarse sobre las iniciativas, pero sin minar los instrumentos de democracia directa, ni los beneficios que podría generar el referéndum constitucional.

Los evaluadores coincidieron que la medida de la iniciativa preferente, sólo en cuanto leyes y no en materia constitucional, y la de referéndum constitucional son instrumentos adecuados, pero la propuesta del Ejecutivo en ambas materias podría vulnerar la democracia. Además, se distinguió que el proceso de referéndum constitucional tendría que usarse como insumo, pero no como elemento de decisión legislativa final.

TEMA 8: <u>Iniciativa preferente para reformas constitucionales</u>		Calificación promedio de las propuestas: 4.4 IMPORTANCIA del tema: 100%
Propuestas	Calificación (del 0 al 10)	Aspectos principales de las propuestas
1. Ejecutivo	<u>6.9</u>	Facultar al Presidente de la República para que pueda remitir al Congreso dos iniciativas al inicio de cada primer periodo ordinario de sesiones. Las iniciativas preferentes constituyen una excepción a la afirmativa ficta: no podrán entrar en vigor sin antes haber sido aprobadas mediante referéndum.
2. PRI	<u>4.7</u>	Iniciativa preferente: “el Senado ya resolvió en la materia en sentido positivo” ¹⁸ . Consulta popular (referéndum) sobre temas trascendentes, excepto en temas fiscales y electorales.
3. DIA	<u>5.0</u>	Iniciativa preferente: “ya existen en el poder legislativo procesos de reformas constitucionales” ¹⁹ . Se sometan a referéndum la ratificación las reformas constitucionales o la posible derogación de leyes, cuando lo solicite un número no menor al dos por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.
4. PVEM	<u>1.0</u>	<i>Status quo.</i>

¹⁸ P. 6 iniciativa del PRI.

¹⁹ P. 5 iniciativa del DIA.

Iniciativa ciudadana

Al respecto de la propuesta de incluir la figura de iniciativa ciudadana, diversos panelistas señalaron que, si bien fortalece la discusión plural y abierta de asuntos públicos, se corre el riesgo de generar un falso debate en la vida política, en razón de la influencia que tendrían los medios de comunicación en estos procesos. En este mismo sentido se ventiló la inquietud por parte del panel de que grupos políticos o grupos de interés fueran los promotores reales de tales iniciativas.

De esa forma, al igual que en propuestas anteriores, algunos miembros de panel consideraron necesario establecer candados para que la fórmula ciudadana no fuera utilizada por tales grupos, sin vulnerar a instituciones que efectivamente representaran a los ciudadanos.

A decir de un evaluador, una virtud importante de la propuesta es la capacidad de introducir en la agenda temas que difícilmente serían discutidos de otra manera. Una propuesta adicional al respecto fue que, para garantizar que las iniciativas ciudadanas tuvieran algún grado de éxito, se modificara la Ley Orgánica del Congreso para que las iniciativas contaran con el apoyo al interior de éste y no fueran congeladas de inicio.

Siguiendo este orden de ideas, se apuntó que la iniciativa propuesta por el Ejecutivo es omisa con relación a la legislación secundaria que deberá regular las condiciones para su aplicación -plazos, términos y “candados”-, así como la obligación de que el Congreso dictamine sobre la iniciativa ciudadana en cuestión.

En general, los evaluadores estuvieron de acuerdo con dicho posicionamiento y todos avalaron que no debía establecerse como preferente, tal como lo hacía la propuesta del DIA y, además, debía fortalecerse la limitación sobre temas específicos y la difusión en medios.

Calificaciones: iniciativa ciudadana

TEMA 9: <u>Iniciativa ciudadana</u>		Calificación promedio de las propuestas: 2.9 IMPORTANCIA del tema: 71%
Propuestas	Calificación (del 0 al 10)	Aspectos principales de las propuestas
1. Ejecutivo	<u>6.9</u>	Reconocer a los ciudadanos el derecho de iniciar leyes o decretos, cuando las iniciativas correspondientes cuenten con el respaldo de por lo menos una décima de punto porcentual del padrón electoral nacional.
2. PRI	<u>0.4</u>	<i>Status quo.</i>
3. DIA	<u>3.9</u>	Facultad para que los ciudadanos presenten iniciativas de ley o decreto al Congreso de la Unión, siempre que sean respaldadas por el uno por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.
4. PVEM	<u>0.4</u>	<i>Status quo.</i>

Porcentaje mínimo de votación para mantener el registro como partido político

Si bien el panel coincidió en señalar que la propuesta del Poder Ejecutivo es en principio empática con el malestar ciudadano y la inconformidad hacia los partidos políticos existentes, también indicó que la medida garantizaría el efecto contrario al deseado, esto es, la consolidación, en la vida pública, de la fuerza de los partidos que generan dicha inconformidad. Se consideró, en lo general, como una medida que, por un lado, atenta contra la democracia en formación, mientras que, por el otro, es incongruente con el tema de candidaturas ciudadanas que asimismo se propone en esta iniciativa. En este sentido, se propuso el establecimiento de umbrales diferenciados. Como ejemplo se planteó que podía establecerse un umbral bajo para competir (2%), pero uno alto para mantener el registro (5%).

Así, una propuesta alternativa sería la obtención de registro condicionado para los partidos, con prerrogativas distintas a los ya registrados. Al respecto, se sugirió eliminar la vinculación entre registro y financiamiento público para los partidos políticos y ligarla a la votación obtenida por éstos. Lo que impera actualmente, en opinión de algunos analistas, es reflejo de un error conceptual de medir la representatividad de los partidos mediante un criterio numérico que ha incentivado la formación clientelar y corporativa de éstos. Por ello sería necesario desvincular el registro del financiamiento; simplificar los requisitos para la formación de un partido político, pero restringiendo, paralelamente, el otorgamiento de financiamiento a que éste obtuviera -u otro tipo de condiciones graduales de obtención de representación-. Así, se insistió que el registro condicionado sería una medida eficaz para restringir el clientelismo, sin demérito de la pluralidad.

Otro tema que se apuntó fue la certificación de los agremiados a los partidos, así como el financiamiento, mismo que se dijo debieran reglamentarse.

Calificaciones: porcentaje mínimo de votación para mantener el registro como partido político

TEMA 10: <u>Porcentaje mínimo de votación</u>		Calificación promedio de las propuestas: 4.0 IMPORTANCIA del tema: 100%
Propuestas	Calificación (del 0 al 10)	Aspectos principales de las propuestas
1. Ejecutivo	<u>1.9</u>	Elevar de dos a cuatro por ciento el umbral de votos necesarios para que un partido político conserve el registro.
2. PRI	<u>6.6</u>	<i>Status quo.</i>
3. DIA	<u>5.6</u>	<i>Status quo.</i>
4. PVEM	<u>2.0</u>	Elevar el umbral de votación mínimo del 2% al 3% para acceder al registro ante el IFE y con ello tener derecho a financiamiento público y a posiciones dentro del Congreso por la vía de la RP.

Consulta popular, referéndum y plebiscito

Al respecto se dijo que era muy delicado que las reformas constitucionales se sujetaran a referéndum, pero si sólo se trata de una ratificación, la situación sería deseable.

Por otra parte, se dijo que los mecanismos de democracia directa han favorecido a la democracia representativa con un buen grado de éxito, salvo algunos casos en América Latina; sin embargo, si bien pueden favorecer la participación ciudadana, ello sólo sería aplicable en políticas públicas, pero no en leyes. Además, se apuntó que los plebiscitos podrían generar más bondades a nivel local.

Un par de evaluadores coincidieron en que ninguna de las iniciativas contaba con un estándar mínimo de calidad, ni en términos de materias, ni de mayorías.

Finalmente, todos los evaluadores estuvieron de acuerdo en que fomentar la participación ciudadana a través de estos mecanismos era adecuado y que ello debiera formar parte de la Reforma Política, pero que las iniciativas tenían importantes problemas de diseño. Se destacó que la iniciativa del Ejecutivo (vincular la democracia directa a iniciativas constitucionales preferentes) era la propuesta menos deseable.

TEMA 11: <u>Consulta popular, referéndum y plebiscito</u>		Calificación promedio de las propuestas: 3.0 IMPORTANCIA del tema: 100%
Propuestas	Calificación (del 0 al 10)	Aspectos principales de las propuestas
1. Ejecutivo	<u>0.3</u>	<i>Status quo.</i> (Vinculación a la figura de iniciativa preferente)
2. PRI	<u>5.7</u>	Consulta popular (referéndum) sobre temas trascendentes, excepto en temas fiscales y electorales, a solicitud del Presidente, dos por ciento de los ciudadanos miembros del padrón electoral o 33% de los legisladores de ambas Cámaras.
3. DIA	<u>5.7</u>	Referéndum de las reformas constitucionales o la posible derogación de leyes, cuando lo solicite un número no menor al dos por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. Plebiscito en materia de políticas u obras públicas o bien de otras acciones de gobierno, si lo solicita un número no menor al uno por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. Resultado de ambas consultas será vinculante
4. PVEM	<u>0.4</u>	<i>Status quo.</i>

Segunda vuelta en la elección presidencial

En términos generales, el panel señaló que es una medida interesante, pero que no resuelve las problemáticas expuestas en el diagnóstico de la propia iniciativa presidencial. Lo anterior en razón de que no garantiza que el empalme de la segunda vuelta presidencial con la realización de la elección legislativa se traduzca en mayorías parlamentarias.

Al respecto, se señaló que si bien la vía elegida privilegiaba la reflexión ciudadana en torno a sus preferencias electorales, pues al plantear la segunda vuelta presidencial se da la oportunidad de que el ciudadano coordine mejor su voto por el Poder Ejecutivo y el Legislativo, pone en riesgo la representación más plural del Congreso al moderar el discurso político y generar la concentración de las preferencias electorales en la medianía del espectro político.

Por otra parte, algunos panelistas insistieron en que la cantidad de votos que recibe el candidato presidencial no es lo que garantiza que el Presidente electo goce de legitimidad. En ese sentido se argumentó que la crisis de legitimidad que se suscitó en 2006 fue la exacerbada confrontación política, misma que no necesariamente se resolvería con la inclusión de una segunda vuelta electoral. Más aún, algunos analistas sugirieron que la potencial crisis de legitimidad se agravaría al haber cinco semanas adicionales en los que se concentraría el embate político entre los dos candidatos presidenciales que hayan recibido el mayor número de votos. Adicionalmente, se señaló que la experiencia comparada indica que más que aumentar el número de votos de los candidatos y el margen de diferencia entre ellos, la segunda vuelta tiende a reducirlos.

Se dijo, también, que el sistema electoral mexicano se ha vuelto muy abigarrado para reducir la desconfianza ciudadana en torno a las elecciones -por ejemplo, la votación en papel seguridad-. Por lo anterior, la introducción de una segunda

vuelta presidencial generaría un importante problema técnico-electoral, así como el dilema de simplificar el procedimiento de elección, sin demérito de la confianza en éste por parte del electorado.

Por todo lo anterior, algunos expertos propusieron introducir como alternativa la mayoría relativa calificada²⁰ -un umbral del 45% o 40%, con una diferencia mínima a satisfacer entre el primero y segundo lugar en las elecciones presidenciales- o, bien, el gobierno de gabinete en que las distintas fuerzas políticas se unen, pues genera mayor legitimidad y gobernabilidad. Esto último, dijeron, también evitaría la generación de “chantajismos electorales” por parte de los partidos pequeños.

Finalmente, un evaluador enfatizó que esta iniciativa lesionaba la pluralidad a favor de la gobernabilidad. Cuestionó el por qué no se propuso la segunda vuelta electoral para la conformación de la Cámara de Diputados, con lo que también tendría la misma legitimidad que se pretendía para el Poder Ejecutivo. Así, argumentó, el escenario de un Presidente fuerte y un Congreso débil, no necesariamente generaría una mayoría por el debilitamiento de este último.

²⁰ Mayorías relativa calificada se refiere a que en el Congreso se conformen mayorías que sean superiores, sustancialmente, al 50%.

TEMA 12: Segunda vuelta en la elección presidencial		CALIFICACIÓN DE LA TEMÁTICA: 6
		Importancia del tema: 14 %
Propuestas	Calificación (del 0 al 10)	Aspectos principales de las propuestas
1. Ejecutivo	<u>1.5</u>	Propone el mecanismo de segunda vuelta electoral para la elección de Presidente. Se llevará a cabo en las contiendas en las que ningún candidato obtenga la mayoría absoluta en una primera fecha electoral. En la segunda vuelta participarán solamente los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de sufragios en la primera vuelta. La segunda vuelta será programada de manera concurrente con la elección a cargos legislativos federales.
2. PRI	<u>7.4</u>	<i>Status quo.</i>
3. DIA	<u>7.4</u>	<i>Status quo.</i>
4. PVEM	<u>7.4</u>	<i>Status quo.</i>

Suplencia en caso de falta del titular del Poder Ejecutivo

A propósito de la iniciativa presentada por el PRI –única propuesta con relación a esta temática- se indicó que se trataba de una propuesta insuficiente, pues en todo caso se tendría que modificar la intervención del Congreso al nombrar al Presidente interino, de forma tal que se llamará a elecciones en un periodo corto.

También se pronunciaron porque se limitara el ejercicio del Secretario de Gobernación. Respecto al último punto, un evaluador disintió al señalar que si se trataba de un secretario apto, no tendría por ser limitado su ejercicio como suplente del Ejecutivo.

Calificaciones: suplencia en caso de falta del titular del Poder Ejecutivo

TEMA 13: Suplencia en caso de falta del Ejecutivo		CALIFICACIÓN DE LA TEMÁTICA: 2 Importancia del tema: 100 %
Propuestas	Calificación (del 0 al 10)	Aspectos principales de las propuestas
1. Ejecutivo	<u>0</u>	<i>Status quo.</i>
2. PRI	<u>8.0</u>	Que el Secretario de Gobernación se erija en encargado del despacho del titular del Ejecutivo, mientras el Congreso llega a una decisión.
3. DIA	<u>0</u>	<i>Status quo.</i>
4. PVEM	<u>0</u>	<i>Status quo.</i>

Fomento al trabajo en comisiones

Al igual que en la propuesta anterior, se revisó la única iniciativa presentada: la de la fracción del PRI en el Senado. Inicialmente, los evaluadores señalaron que era importante incluir el tema en la reforma política, a pesar de que no formaba parte sólo de un cambio constitucional. Sin embargo, consideraron que era insuficiente plantear castigos salariales como incentivos para fomentar el trabajo. Se pronunciaron por fortalecer el proceso legislativo de forma que, una vez que las comisiones conozcan de las iniciativas, las dictaminen y voten en primera lectura.

Además, añadieron que debía plantearse un sistema de profesionalización del trabajo al interior de las Cámaras, principalmente de los asesores. Como ejemplo se mencionó el caso de la Cámara de Diputados en la que actualmente se destinan recursos para contratar 5000 trabajadores para 500 diputados, en detrimento de las áreas técnicas sustantivas.

TEMA 14: Fomento al trabajo en comisiones		CALIFICACIÓN DE LA TEMÁTICA: 2.1 Importancia del tema: 100 %
Propuestas	Calificación (del 0 al 10)	Aspectos principales de las propuestas
1. Ejecutivo	<u>0</u>	<i>Status quo.</i>
2. PRI	<u>8.2</u>	Descuento de dieta a los diputados y senadores que no asistan, sin causa justificada o sin permiso, así como obligar a que las comisiones ordinarias de las cámaras sesionen desde los treinta días previos a la apertura de los periodos ordinarios de sesiones para desahogar el trabajo legislativo pendiente.
3. DIA	<u>0</u>	<i>Status quo.</i>
4. PVEM	<u>0</u>	<i>Status quo.</i>

TEMA 15: Revocación de mandato		CALIFICACIÓN DE LA TEMÁTICA: 5.4
		Importancia del tema: 14 %
Propuestas	Calificación (del 0 al 10)	Aspectos principales de las propuestas
1. Ejecutivo	<u>6.9</u>	<i>Status quo.</i>
2. PRI	<u>6.9</u>	<i>Status quo.</i>
3. DIA	<u>5.0</u>	Iniciada por petición popular, dirigida al Presidente de la República, gobernadores, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, presidentes municipales y titulares de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal. Sólo podrá operar antes de la mitad del mandato y después de la tercera parte de éste.
4. PVEM	<u>0</u>	En referencia a la elección de los presidentes municipales, regidores, síndicos y jefes delegacionales, por un periodo de seis años con la obligación de realizar un plebiscito a los 2 años y medio entre sus electores para determinar si es aplicable o no la revocación de mandato.

Juicio Político

Se dijo que esta iniciativa del PRI fue retomada a partir de una propuesta que hizo el Maestro Fix Zamudio y que se basa en la preferencia por judicializar la declaración de procedencia. Permite que un juez de distrito que conoció del caso detenga el procedimiento y lo envíe a una sala *ad hoc* de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que ésta revise si se actualizan los supuestos del artículo 19 constitucional. Si el resultado es positivo, remitiría nuevamente el procedimiento al juez de distrito para que éste emita sentencia. En ese sentido, los evaluadores se pronunciaron por la preferencia de la propuesta respecto a la reglamentación actual.

TEMA 16: Juicio político		CALIFICACIÓN DE LA TEMÁTICA: 2.5 Importancia del tema: 100 %
Propuestas	Calificación (del 0 al 10)	Aspectos principales de las propuestas
1. Ejecutivo	<u>0</u>	<i>Status quo.</i>
2. PRI	<u>10</u>	Eliminar el juicio político cuando se trata de los Secretarios de Estado, así como de los titulares de PEMEX, CFE, CNA, y Cisen. Se reforma todo el proceso de declaración e procedencia previsto en el artículo 111, dando posibilidad de apertura a procedimiento penal. Si se trata de un miembro e alguna de las Cámaras, la sentencia será comunicada a la Cámara respectiva para que ésta decida si ha lugar la remoción del cargo y la aplicación de la pena.
3. DIA	<u>0</u>	<i>Status quo.</i>
4. PVEM	<u>0</u>	<i>Status quo.</i>

Autonomía de Ministerio Público

Respecto a este tema, el panel señaló que revestía de una gran importancia y que era importante destacar que sólo las iniciativas del DIA y la del PRI incluyeron dicho tema en su iniciativa de reforma.

Se señaló que la idea fundamental de ambas propuestas era separar al Ministerio Público del titular del Ejecutivo en cuanto hace a nombramiento y remoción y crear un Consejo del Ministerio Público, semejante al Consejo de la Judicatura Federal, para administrar y contrapesar la figura del Procurador de la República. Los evaluadores se pronunciaron por la pertinencia y necesidad de un cambio en ese sentido. En cuanto a las dos iniciativas, señalaron que la iniciativa del DIA tenía algunas deficiencias técnicas, por lo que se prefirió la iniciativa de los senadores del PRI.

TEMA 17: Autonomía del Ministerio Público		CALIFICACIÓN DE LA TEMÁTICA: 3.9 Importancia del tema: 100 %
Propuestas	Calificación (del 0 al 10)	Aspectos principales de las propuestas
1. Ejecutivo	<u>0</u>	<i>Status quo.</i>
2. PRI	<u>10</u>	Autonomía plena al Ministerio Público y al Procurador. El Procurador será nombrado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, sin que tenga injerencia alguna el Poder Ejecutivo. Durará en el cargo cuatro años, pudiendo reelegirse una sola ocasión. Se crea un Consejo, el cual contará con independencia técnica y de gestión para administrar, vigile y discipline al Ministerio Público.
3. DIA	<u>5.7</u>	Procuraduría independiente, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Regresar al Ministerio Público el mando directo de las policías en el orden de gobierno que le corresponda. Creación de un Consejo Consultivo integrado por diez miembros que serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República. El Procurador General de la República será nombrado en los mismos términos que los Consejeros y para un período de cinco años, con opción a ser reelecto por una sola vez, al igual que los consejeros.
4. PVEM	<u>0</u>	<i>Status quo.</i>