

La Reforma del Estado y la transformación profunda de las instituciones

Carlos Navarrete Ruíz*

Desde el mirador del 2007, se aprecia la trascendencia de la decisión que, en 1988, adoptó la izquierda de orientar su movimiento a la lucha política electoral y a la construcción de un partido político. También se aprecia que esto no ha sido suficiente ni para consolidar la democracia ni para asegurar mejores condiciones de vida para la mayoría de la población. El desmantelamiento de la estructura social y el uso irresponsable de las instituciones del Estado, constituyen graves riesgos para la estabilidad y la convivencia social. Por esto, el PRD participa en el proceso de Reforma del Estado con propuestas, pero también con el convencimiento de que cualquier reforma debe estar acompañada de la sociedad.

La Reforma del Estado convoca a un intenso debate, el cual beneficia la vida democrática de México. Para los propósitos de este trabajo resulta importante considerar a la Reforma del Estado como un proceso que ha tenido diferentes ritmos, metas y protagonistas.

Aunque los orígenes del descontento se gestaron desde el momento mismo en que vio la luz el régimen postrevolucionario, en 1968, la necesidad de democracia y tolerancia irrumpió con toda su fuerza en el movimiento estudiantil y popular que trágicamente conoció la mano dura y autoritaria del gobierno.

Veinte años más tarde, y después de movimientos campesinos, guerrilleros, estudiantiles y populares, en 1988, el voto ciudadano se expresó con toda su fuerza y puso fin al régimen de partido hegemónico, como lo denominaron algunos estudiosos. Previamente, a finales de la década de los años setenta, el sistema electoral, por medio de la reforma de 1976 y 1977, abrió por la vía plurinominal, las puertas de la representación legislativa a la izquierda y a la derecha.

Los resultados electorales de 1988 cimbraron hasta sus cimientos al sistema político mexicano. Por medio del fraude electoral y una elección de Estado, se impidió la llegada a la Presidencia de la República del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas; sin embargo, la brecha de la democratización esta-

ba marcada y no había vuelta atrás. La sociedad conoció el poder de su voto y su papel en la elección de sus gobernantes.

Carlos Salinas de Gortari pactó con el PAN reformas en el sistema electoral que abrieron espacios de poder a la derecha, pero excluyeron a la izquierda y no resolvieron el déficit de legitimidad. Mientras que la derecha disfrutaba los beneficios del cogobierno, para la izquierda fueron años de intensas movilizaciones poselectorales con medios controlados por el gobierno y hostigamiento de caciques estatales y regionales.

En 1994, el estallamiento de la guerrilla del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el asesinato del candidato del PRI a la Presidencia de la República Luis Donaldo Colosio

* Coordinador del Partido de la Revolución Democrática en el Senado de la República.

y la crisis derivada del “error de diciembre”, obligaron a una nueva reforma al sistema electoral que diera cauce político al descontento y certidumbre a los procesos electorales.

De 1997 a 2006, la pluralidad avanzó significativamente; particularmente, la derrota del PRI en las elecciones del año 2000 definió una nueva geografía electoral; sin embargo, la persistencia del modelo económico acentuó los problemas sociales y creó otros, como el crecimiento exponencial del crimen organizado y la migración masiva de mexicanos a Estados Unidos.

La transición se empañó y, en el seno del sistema electoral, se generaron inercias y vicios que hicieron acto de presencia en las elecciones federales de 2000 y 2003. La opacidad en la obtención de fondos para campañas y pre-campañas, el desvío de recursos públicos a favor de un candidato, el alto costo de la propaganda electoral, los abusos de las encuestas y las campañas negativas, comenzaron ser moneda corriente en la disputa electoral.

Así las cosas, en la elección del 2 de julio de 2006, quedó claro cuán frágil es la democracia mexicana y cómo las instituciones electorales son vulnerables a las presiones de los grupos de Poder.

Queda claro que, cuanto más avanza la diversificación de la representación política en los espacios de poder público, más evidentes son los vacíos estructurales existentes y ahora lo que corresponde es la renovación profunda de las instituciones del Estado mexicano.

Desde el mirador del 2007, se aprecia la trascendencia de la decisión que, en 1988, adoptó la izquierda de orientar su movimiento a la lucha política electoral y a la construcción de un partido político. También se aprecia que esto no ha sido suficiente ni para consolidar la democracia ni para asegurar mejores condiciones de vida para la mayoría de la población.

El desmantelamiento de la estructura social y el uso irresponsable de las instituciones del Estado, constituyen graves riesgos para la estabilidad y la convivencia social. Por esto, el PRD participa en el proceso de Reforma del Estado con propuestas, pero también con el convencimiento de que cualquier reforma debe estar acompañada por la sociedad.

II

El 2 de julio de 2006, la sociedad mexicana dividió sus preferencias políticas en tercios, uno para la opción que representamos, uno para el PAN y uno menor para el resto de las fuerzas políticas.

En números, ninguna de las fuerzas representadas en el Congreso de la Unión tiene por sí misma, ya no dígame mayoría calificada, sino mayoría absoluta.

La primera gran lección de ese arreglo de fuerzas consiste en constatar que el Estado mexicano no tiene resuelto el problema de su funcionamiento en gobiernos divididos. La primera minoría ejerce el poder, pero está obligada a buscar acuerdos con la oposición que, en su conjunto, representan más votos y espacios legislativos que quien ejerce el poder desde la Presidencia de la República.

Así las cosas, el Congreso constituye el espacio donde pueden construirse acuerdos. Este ánimo nutre y alienta la Mesa de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión. Se trata de una mesa con una nueva característica: lo hace por mandato de ley, no únicamente por voluntad.

No puede existir el riesgo, como ocurrió en el pasado, de que alguna fuerza política, con cualquier pretexto, ante cualquier proceso electoral controvertido o desencuentro, se levante de la mesa.

Ahí estamos sentados los coordinadores parlamentarios, los presidentes de las mesas directivas del Senado y la Cámara de Diputados, los presidentes de las comisiones para la reforma del Estado, los dirigentes de los partidos políticos nacionales y los representantes del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial.

En un año sabremos si la pluralidad de la sociedad mexicana es capaz de alcanzar acuerdos. El 12 de abril de 2008 comprobaremos si esta comisión es capaz de desahogar los debates, lograr los consensos y, de la mesa, pasar a las comisiones con iniciativas para reformar el Estado mexicano.

No existe un optimismo desbordado, pero noto en las bancadas la voluntad de llegar a acuerdos. Identifico una coincidencia en la percepción y convencimiento de que México no puede seguir así.

No existe gobernabilidad democrática con gobiernos divididos y fuerzas políticas confrontadas. Nadie puede estar conforme con esta situación.

III

El 24 de mayo, y de acuerdo a lo dispuesto por la Ley para la Reforma del Estado, el Partido de la Revolución Democrática entregó sus propuestas.

De cara a la sociedad, proponemos un conjunto de reformas que implican una transformación profunda de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de un número considerable de leyes federales y reglamentarias y la redimensión de las instituciones públicas.

Para el PRD, los trabajos para la Reforma del Estado deben culminar en una nueva constitucionalidad para el Siglo XXI que se nutrirá del impulso democrático de la sociedad, de su carácter plural e incluyente, y deberá responder ineludiblemente al enorme problema representado por el hecho de que más de la mitad de la población vive en condiciones de pobreza. Posibilitará la existencia de instituciones para consolidar la democracia y la economía, de instituciones que fortalezcan nuestro Estado de Derecho y combatan, con eficacia y respeto a los Derechos Humanos, la inseguridad y el crimen organizado.

Para el PRD, para la izquierda, resulta fundamental que nuestras propuestas surjan de la sociedad, de sus necesidades y aspiraciones, no de un acuerdo cupular o de espacios cerrados, por eso las propuestas que entregamos son el resultado de un largo y fructífero proceso de discusión y análisis. Integra las aportaciones de los partidos políticos que conformamos el Frente Amplio Progresista, las ideas de las organizaciones sociales, sindicales y civiles y sistematiza el conocimiento y experiencia de académicos y especialistas en los temas que integran las mesas de la Reforma del Estado.

Pusimos sobre la mesa más de trescientas propuestas que involucran a 87 artículos de la Constitución, con lo cual queda de manifiesto nuestra voluntad de impulsar modificaciones profundas a nuestro marco legal.

Contiene, en el tema de Régimen de Estado y Gobierno, 63 propuestas que modificarían igual número de Artículos constitucionales; en el tema de Democracia y Sistema Electoral, 105 que involucran 13 Artículos; en Federalismo, 38 que adecuarían 24 Artículos; en Reforma al Poder Judicial, 51 que modificarían 35 artículos, y en Garantías Sociales, 49 propuestas que involucrarían 19 artículos.

Proponemos el cambio de régimen político, de un presidencialismo desbordado, frívolo e ineficaz a un sistema semipresidencial republicano, eficiente, austero y transparente que posibilite la gobernabilidad y el buen funcionamiento de la administración pública.

Queremos un sistema electoral más confiable, eficaz y barato que consolide nuestra vida democrática y que impida que grupos de interés económico y político se inmiscuyan en los procesos electorales.

Pugnamos por la renovación del pacto federal, por una modificación a fondo del Poder Judicial y por la ampliación y consolidación de las garantías sociales.

Para nosotros queda claro que es el momento de poner fin al viejo régimen político y dar el paso hacia un arreglo del poder público de mayores equilibrios y contrapesos:

un Poder Ejecutivo donde se especifiquen claramente la división entre las funciones de Estado y de Gobierno, un Poder Legislativo ágil y con mayores facultades, un Poder Judicial renovado, una redimensión del pacto federal y la creación de órganos autónomos del Estado.

El sistema político mexicano no aguanta otra crisis como la de 2 de julio de 2006. Nunca más una campaña de odio en contra de un adversario político, nunca más el dinero como la medida para acceder a los medios de comunicación, nunca más autoridades electorales sometidas al poder y nunca más la intervención del Presidente de la República a favor de un candidato.

Para la izquierda, el tema social resulta fundamental. Por esta razón, pugnamos para que esta reforma del Estado haga posible la exigibilidad de los derechos sociales tanto de individuos y como de grupos.

IV

Entre las propuestas más significativas del PRD se encuentran, en materia de régimen y gobierno:

1. Diseñar una nueva arquitectura constitucional que provea mecanismos para la gobernabilidad, entre los cuales se propone la creación de la figura de Jefe de Gobierno, que coordine las acciones del Ejecutivo, las articule con el Legislativo e impulse la construcción de coaliciones parlamentarias y de gobierno estables.

2. Fortalecer al Poder Legislativo.

- Dar a la Cámara de Senadores la facultad de ratificar el Plan Nacional de Desarrollo.

- Dar a las cámaras del Congreso de la Unión la facultad de ratificar a los funcionarios del gabinete.

- Dotar de mayores capacidades a las comisiones legislativas en materia de investigación, fiscalización y dictaminación.

3. Promulgar la Constitución del Distrito Federal y otorgarle atribuciones plenas como entidad federativa.

4. Establecer y elevar a rango constitucional los instrumentos de participación ciudadana como plebiscito, referéndum e iniciativa popular.

5. Crear Órganos Constitucionales Autónomos.

- Conferir este rango a la Auditoría Superior de la Federación.

- Crear el Tribunal Constitucional para la resolución de controversias entre los poderes de la Unión.

6. Reformar la Ley de Radio y Televisión para democratizar el ámbito de los medios de comunicación y garantizar la expresión plural de la sociedad.

En lo que corresponde a la reforma electoral consideramos que resulta indispensable:

1. Consagrar en la Constitución el principio de Equidad de género y garantizar que todo partido político aplique el criterio de paridad para la postulación de candidaturas.

2. Prohibir el uso comercial de radio y televisión con fines políticos electorales, privilegiado los tiempos del Estado para el uso de partidos y candidatos a las campañas.

3. Proscribir el financiamiento privado para partidos políticos y candidatos.

4. Establecer el principio de reparto equitativo del financiamiento público, la mitad con criterio igualitario y la otra en proporción a la votación obtenida.

5. Regular las precampañas así como los programas sociales y la propaganda gubernamental en periodos electorales.

6. Compactar y homologar los procesos electorales, reducir los topes de gastos de campaña y adoptar la utilización de urnas electrónicas.

7. Renovar el total de las autoridades electorales y crear el Instituto Nacional de Elecciones y Participación Ciudadana, con vocación federativa.

8. Prohibir que el gobierno, los servidores públicos y terceros ajenos se inmiscuyan en los procesos electorales.

En materia de federalismo proponemos:

1. Acotar horizontalmente el régimen político, por medio de leyes relacionadas con materias concurrentes y con la coordinación intergubernamental, que se sujeten a principios constitucionales tales como la cooperación, la subsidiariedad y la solidaridad.

2. Fortalecer los órganos de fiscalización de la Federación y de los estados, a través de sus facultades de control, fiscalización y transparencia, modificando el calendario de la presentación de la Cuenta Pública y sujetando a sus servidores públicos al régimen de responsabilidades de la Constitución.

3. Redistribuir las facultades y funciones que contempla el Artículo 124 Constitucional, para pasar a un sistema de facultades expresas a favor de los estados.

4. En materia municipal, reivindicar el reconocimiento del municipio como depositario de la soberanía popular: en consecuencia, que puedan contar con su propia ley orgánica; acotar las hipótesis de la desaparición de ayuntamientos; revisar el sistema electoral municipal para darle más peso al órgano legislativo que es el cabildo; fortalecer la hacienda municipal, y ampliar las funciones de servicios públicos.

5. Sobre los municipios indígenas, reconocer la diversidad de los municipios como punto de partida para reivindicar sus derechos así como facilitar su creación con criterios poblacionales y de asentamiento territorial, para cumplir con los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

6. Impulsar las relaciones intergubernamentales tanto entre gobernadores como entre municipios.

7. Impulsar el desarrollo económico y social en el marco de un desarrollo nacional equilibrado y competitivo, así como el desarrollo regional, con una planeación de largo plazo.

8. En lo que toca a la distribución de los recursos, acotar a la Federación en beneficio de las haciendas estatales con un nuevo pacto fiscal basado en la coordinación hacendaria; revisar la distribución del fondo general de participaciones; ampliar las bases de reparto en los impuestos compartidos y fortalecer las instancias de coordinación hacendaria.

9. Concluir la descentralización con recursos suficientes para hacerla realidad, ampliando los niveles susceptibles de descentralización; crear un fondo para la educación inicial y fusionar otros recursos para crear el Fondo General Educativo de Educación básica y uno más para la Educación superior.

10. En materia de salud, impulsar la descentralización de los servicios a la población y la ampliación de los criterios de compensación para promover la equidad en su cobertura a lo largo del territorio nacional.

11. Sobre desarrollo social, separar el fondo de Infraestructura Básica del Fondo de Combate a la Pobreza.

12. En materia de seguridad pública, incrementar sustancialmente al FASP con criterios efectivos de prevención en la materia con fondos municipales e indígenas y la creación de otros fondos que lo complementen.

Desde nuestra perspectiva, la reforma al Poder Judicial implica:

1. Crear un Tribunal Constitucional que sea un contrapeso a la enorme influencia de los partidos en el ejercicio del poder y que garantice una interpretación uniforme, obligatoria y vinculatoria para todos los poderes públicos y los particulares, dotando de fuerza directa a las normas constitucionales.

2. Dotar de autonomía al Ministerio Público Penal de la Federación y de las Entidades como parte de la adopción de un proceso penal acusatorio que permita el buen funcionamiento del sistema de justicia penal, donde el Poder Ejecutivo no intervenga en las funciones de investigación y persecución de los delitos. Es muy importante que el nombramiento y destitución del Procurador General de la

República sea en base a un esquema de participación de poderes y la intervención de la sociedad civil.

3. Adoptar un sistema penal acusatorio como inicialmente lo establecía la propia constitución de 1917, en el cual tanto el inculpado como la víctima de un delito tengan una equidad procesal, en el que se restauren las facultades a los jueces para que sean ellos quienes decidan la sujeción a proceso de un inculpado y, en su caso, el sentido de la sentencia, y para que las pruebas sean presentadas y valoradas por el propio juzgador. Este sistema acusatorio implicaría el establecimiento de juicios orales, públicos, concentrados y adversariales, los cuales permitan a los ciudadanos contar con la garantía de un debido proceso para salvaguardar el derecho a la presunción de inocencia y el respeto íntegro a los Derechos Humanos.

4. Transformar el Sistema Penitenciario, pues es preciso reorientarlo para que el cumplimiento de la sanción sea en condiciones dignas. Por lo tanto, se requiere una revisión del concepto de readaptación, además de eliminar las facultades discrecionales de la autoridad administrativa para otorgar los beneficios preliberacionales y establecer la figura de los jueces de ejecución de sentencias.

5. En materia de Prevención del Delito y Seguridad Pública, introducir las bases para desarrollar una política integral de Prevención Social del Delito como obligación del Estado, y crear mecanismos ciudadanos para la evaluación de la actuación de los cuerpos policíacos con base en el control, la rendición de cuentas y la transparencia.

6. Regular la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública considerando la selección, ingreso, promoción, permanencia y certificación, e instaurar la evaluación de las políticas, resultados y costos de la seguridad pública por parte del Poder Legislativo.

7. Incorporar en la Constitución la Extinción de Dominio y otras herramientas que permitan dismantelar la estructura financiera del crimen organizado, por la vía jurisdiccional no penal, así como el establecimiento de jueces especializados en materia de delincuencia organizada.

8. Incorporar íntegramente a la Constitución la materia de los Derechos Humanos y reformar y conferir plena jurisdicción a la CNDH. Establecer en la Constitución la violación a los Derechos Humanos por parte de servidores públicos federales, estatales y municipales, como conducta sancionable cuando se afecten de manera grave los mismos, revisando el título de responsabilidades.

9. Sobre el Consejo General de la Judicatura, separar absolutamente las funciones jurisdiccionales de las admi-

nistrativas y disciplinarias en el Poder Judicial y, sobre todo, que el Presidente de la Suprema Corte no lo sea también del Consejo de la Judicatura.

Finalmente, en materia de garantías sociales, se debe:

1. Elevar a rango constitucional los Tratados y Convenios Internacionales en materia de Derechos Humanos y cambiar la denominación constitucional de “Garantías individuales” a “Derechos Humanos”.

2. Elevar a rango constitucional el Derecho a la Alimentación y el Derecho al Agua.

3. Elevar a rango constitucional el Derecho universal a la Salud de calidad, equitativo y sin discriminación alguna.

4. Incorporar al texto constitucional el concepto de Estado laico.

5. Establecer un órgano autónomo denominado Consejo Social y Económico del Estado incluyente, participativo, plural y democrático, que oriente la planeación democrática del desarrollo nacional.

6. Incorporar a la Constitución el principio de equidad de género, que implicaría aplicar la transversalidad en la perspectiva de género.

7. Reformar integralmente la Ley Federal del Trabajo.

8. Establecer que la Cámara de diputados fije los salarios mínimos.

9. Universalizar la educación desde el nivel preescolar hasta el nivel superior, y establecer la obligatoriedad de la educación media superior.

10. Establecer una política de Estado en materia presupuestal multianual, para la educación, la ciencia y la tecnología, y fijar mecanismos para su exigibilidad y el cumplimiento de la asignación del 8% del PIB a educación y el 3% a ciencia y tecnología.

11. Incorporar el concepto de calidad de vida como tarea sustantiva del Estado.

12. Reconocer como derecho preferente de los pueblos y comunidades indígenas el uso de los recursos naturales, la conservación, protección, gestión, uso y aprovechamiento de los mismos, ubicados en sus tierras y territorios, así como la salvaguarda y uso del conocimiento cultural sobre la biodiversidad y su material genético.

13. Establecer las bases de una Ley de Desarrollo para los Pueblos indígenas, que especifique los recursos destinados para los pueblos.

En suma, el PRD, la izquierda, están listos y dispuestos a analizar las propuestas y construir acuerdos que beneficien a los grupos mayoritarios de la sociedad mexicana.