

Libro blanco de la reforma del Estado

Libro blanco de la reforma del Estado
Ricardo A. Álvarez Arredondo (coordinador)
Grupo Parlamentario del PRD
en la Cámara de Diputados
LVIII Legislatura / Congreso de la Unión

México, julio de 2002

Cuidado de la edición
Renata Soto-Elizaga

Diseño de la portada e interiores y formación
María de Lourdes Álvarez López

Investigación parlamentaria
Enrique Rojas Boyso



Libro blanco

de la reforma del Estado

Ricardo Álvarez Arredondo † Coordinador

Grupo Parlamentario del PRD
Cámara de Diputados / LVIII Legislatura
Congreso de la Unión

Grupo Parlamentario del PRD
Cámara de Diputados / LVIII Legislatura
Congreso de la Unión

Mesa Directiva

Martí Batres Guadarrama, coordinador general
Gregorio Urías Germán, vicecoordinador general

Coordinaciones

Uuc-kib Espadas Ancona, Reforma del Estado
Rafael Hernández Estrada, Proceso Legislativo
Mirolava García Suárez, Política Económica
Hortensia Aragón Castillo, Política Social
Sergio Acosta Salazar, Política Internacional
Rubén Aguirre Ponce, Gestoría
Martha Angélica Bernardino Rojas, Comunicación Social
Magdalena del Socorro Núñez Monreal, Administración-Recursos Materiales
Genoveva Domínguez Rodríguez, Administración-Recursos Humanos
Alfredo Hernández Raigosa, presidente de Debates del Pleno

Índice

Presentación	9
Prólogo	11
Nueva constitucionalidad	
Ricardo Álvarez Arredondo	17
Autonomía de los pueblos indios	
LUIS ORTEGA MORALES	29
Formas de gobierno y sistema político	
Ricardo Álvarez Arredondo	46
Seguridad nacional y justicia	
FRANCISCO HIGUERA	64
Breve historia de la reforma electoral	
Ricardo Álvarez Arredondo	77
Federalismo y reforma del Estado	
Luis Ortega Morales	123
Reforma política del Distrito Federal	
RICARDO ÁLVAREZ ARREDONDO	151
Medios de comunicación y derecho a la información	
Primavera Téllez Girón García / Luis Miguel Carriedo Téllez	164

..... Notas

Política exterior

Irán Moreno Santos / Luis Gabriel Delgadillo 191

Reforma económica del Estado

Éric Villanueva Mukul 206

Reforma hacendaria: una propuesta de alternativa

JOAQUÍN TÓRREZ OSORNO / RAÚL CARBAJAL CORTÉS

JOSÉ ZÚÑIGA JIMÉNEZ 215

Reforma social del Estado 230

Antecedentes históricos del carácter agrario

en planes y leyes

ALTYNAI ARIAS HERNÁNDEZ 231

La reforma laboral: asignatura pendiente de la transición democrática

CARLOS LÓPEZ ÁNGEL 244

Educación y desarrollo sostenible

RICARDO ÁLVAREZ ARREDONDO 251

Epílogo

Martí Batres Guadarrama 256

Presentación

Libro blanco para la reforma del Estado –trabajo colectivo elaborado entre diputados y asesores del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión– es en mucho una síntesis de las posiciones históricas que ha defendido nuestro partido en una vasta cantidad de temas que conforman lo que hemos identificado como la agenda para la reforma del Estado.

Se trata de un esfuerzo de recuperación, de actualización y de discusión de posicionamientos que incluso están en nuestros documentos básicos y que han sido ratificados por los últimos congresos nacionales del PRD.

Este texto no pretende ser la posición única y definitiva de nuestro partido, de ahí su nombre de *libro blanco*, entendido como un documento de trabajo, que tiene que ver más con la discusión y el enriquecimiento de las tesis programáticas, que con el unilateralismo de una *línea oficial* ajena a nuestra cultura democrática.

Ciertamente, la agenda del PRD para la reforma del Estado tampoco puede ser ocurrencial. Tiene una lógica y una secuencia, método y tiempos específicos. Representa una concepción ideológica de una república democrática prometida y aún pendiente para los mexicanos.

Como anexo de cada capítulo aparece la relación de iniciativas relativas a los temas de la reforma del Estado,

.....Notas

presentadas por los legisladores del PRD en la LVII Legislatura y en el tiempo transcurrido de la LVIII.

El Partido de la Revolución Democrática, desde su fundación, ha sido el que más ha insistido en la necesidad de construir un nuevo sistema político y una nueva relación entre el Estado y la sociedad, sobre bases y procesos legales, legítimos y democráticos. Aunque las condiciones sociales y económicas del país son muy difíciles actualmente, existen mejores condiciones políticas que en el pasado reciente para abordar esta enorme tarea pendiente desde la perspectiva de los consensos indispensables para construir entre todos un nuevo régimen cabalmente democrático; que sea obra de los actores políticos, sociales y económicos de un país plural, diverso, heterogéneo y rico en historia, tradiciones y cultura; de un México de más de 100 millones de seres humanos –como potencia poblacional– que aspiran a vivir mejor ahora.

Ricardo Álvarez Arredondo
16 de mayo de 2002

Prólogo

La reforma del Estado mexicano, desde su concepción democrática, ha sido uno de los ejes articuladores que le dieron vida al Partido de la Revolución Democrática desde su fundación. La aspiración de establecer un Estado de derecho en nuestro país fue la motivación que movilizó a miles de mexicanos a confluír en un movimiento amplio de exigencia democrática.

Desde un ángulo distinto, el proyecto de reforma del Estado promovido desde el régimen es el proyecto neoliberal, elaborado por los economistas de la Universidad de Harvard, entre otros, e implementado en los años ochenta por la entonces primera ministra del Reino Unido, Margaret Thatcher, y por el presidente de los Estados Unidos, Ronald Reagan. Este modelo cundió por todo el mundo, en particular en Europa Occidental, y en Europa del Este después de la disolución del bloque socialista, América Latina, Asia en la costa Pacífico, Canadá y los Estados Unidos, avalado desde luego por los principales organismos financieros internacionales, en especial el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

La reforma del Estado en los países periféricos consistía, desde este enfoque, en reducir el Estado a su mínima expresión, desincorporando los activos estatales mediante esquemas de privatización, en tanto que aquéllos eran urgidos por los países centrales para que les vendieran sectores

Notas

económicos estratégicos –agua, energía, metales, madera, etcétera–, cosa que las grandes potencias no hicieron nunca, sólo los países pobres, suscitando el aniquilamiento del Estado de bienestar, construido en las primeras décadas de la posguerra.

Esta reforma en México fue del todo autoritaria, porque se impuso desde la mayoría hegemónica de un régimen en la era de Miguel de la Madrid; con la cooperación estratégica del PAN, y utilizando el discurso de la modernización, en la era Salinas-Zedillo, ya que el programa económico de la tecnocracia priista y panista era el mismo: un esquema neoliberal, típicamente de derecha. Las consecuencias de éste, tales como el empobrecimiento masivo de la población y la hiperconcentración de capitales en unas cuantas manos, están hoy a la vista de todos.

Desde el principio y en contrapartida de esta inercia privatizadora, el PRD exigió una amplia reforma de las instituciones del Estado, pero en otro sentido, es decir, en aras de construir un régimen cabalmente democrático e incluyente, y esta exigencia se tradujo exclusivamente en rondas sucesivas de reformas electorales, pactadas con el propio régimen, que poco a poco, y con innumerables dificultades, avances y retrocesos, fueron generando las condiciones de mínima equidad y limpieza electoral para cambiar la correlación de fuerzas políticas en el país.

Hace trece años teníamos, como ahora, la convicción de que el arreglo republicano de nuestro país, más que ser una realidad, era una aspiración popular. A pesar de estar expresado el régimen republicano y federal, que desde luego invoca la división y el equilibrio de los poderes de la Unión, en el texto de nuestras sucesivas constituciones generales de la república, que abarcan desde 1824 y 1857 hasta la vigente de 1917, específicamente en los artículos 40, 49 y 115 de esta última, la realidad histórica de México le ha faltado al espíritu y a la letra de nuestro ordenamiento jurídico supremo.

El reclamo ciudadano actual para la reelaboración y actualización de los equilibrios de los poderes republicanos

es contundente y parte del análisis riguroso de nuestra historia. Los mexicanos sabemos que los momentos de equilibrio y división cabal entre los poderes de la república han sido más bien excepcionales en nuestro pasado colectivo. Podemos invocar sobre todo la época de la Reforma, en el siglo XIX, como quizás el ejemplo clásico en donde los legisladores liberales apoyaron y contrapesaron a los titulares del Poder Ejecutivo, y el presidente de la Corte gozaba de peso y prestigio propios al grado de ser el sustituto legal del presidente de la república en caso de falta definitiva de este último.

Sin embargo, fuera de este breve periodo, los poderes republicanos naufragaron en la inestabilidad política durante prácticamente todo el siglo XIX, quedando a merced de los caudillos que encarnaban el poder, ya fuera como presidentes de la república o como rebeldes frente al poder establecido.

Quizás con Porfirio Díaz la Presidencia de la República alcanza de manera más nítida, su característica de poder omnímodo; de una suerte de monarquía absoluta con ropajes republicanos, que concentró el poder político y económico de un país que había cobrado conciencia de sí mismo en medio de la tempestad de sus luchas intestinas y de los embates de las potencias extranjeras.

El régimen político emanado de la revolución también contribuyó de manera sustancial a recrudecer el esquema centralista del poder evolucionando de una confederación de caciques y caudillos regionales que en su momento confluyeron en el Partido Nacional Revolucionario, desde el cual se suscitó la organización de una sociedad corporativa cuyo eje articulador del gran entramado social e institucional era justamente la Presidencia de la República. Nuevamente, la Constitución de 1917, en sus preceptos federalistas y republicanos, habría de ser en los hechos, letra muerta.

El titular del Poder Ejecutivo no sólo predominaba sobre los otros dos poderes, sino que de hecho los sustituyó. El presidente no sólo fungía como el titular del Poder Ejecutivo,

Notas

Notas

sino que encarnaba *de facto* el Estado mismo; las esferas del Estado y el gobierno eran francamente indistinguibles. El presidente se convirtió en el *gran elector*, en el *gran legislador* y en el *juez supremo* de la nación, haciendo palidecer el poder de muchos de los monarcas que le fueron contemporáneos. Esta presidencia exacerbada es conocida como presidencialismo, que implica la deformación del régimen republicano y federal al no respetar el equilibrio jurídico, político y moral entre los poderes de la Unión, que se desarrolló prácticamente a lo largo de todo el siglo xx.

Más que reducir las atribuciones del Poder Ejecutivo, lo que necesitamos ahora es diseñar un contrapeso fuerte en el Poder Legislativo que obligue a aquél a observar estrictamente sus facultades, a rendir cuentas y a compartir una serie de atribuciones con el Congreso de la Unión, por el bien de la república.

La insistencia del PRD en la reforma democrática del Estado ha cristalizado finalmente en la conformación de comisiones especiales para la reforma del Estado en el Congreso de la Unión. En la Cámara de Diputados se instaló a finales del año 2000, y en el Senado en abril de 2002. Esto representa una enorme posibilidad para gestar los grandes cambios que requiere el país, para recoger con fidelidad el mandato que los ciudadanos nos dieron en las urnas en el año 2000, en el sentido de una profunda transformación del régimen político, lo cual supone el reconocimiento institucional de que gran parte de la agenda para la reforma del Estado está todavía pendiente.

En el Partido de la Revolución Democrática abordamos el tema, como dijimos antes, desde la fundación del propio partido, en los congresos y consejos nacionales; creamos una instancia de dirección nacional que se dedicara a estos temas, después creamos la Coordinación para la Reforma del Estado en la Mesa Directiva del Grupo Parlamentario en la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura, coordinación que volvimos a instalar en nuestro actual grupo parlamentario.

A la par de estos últimos esfuerzos, Vicente Fox, en su calidad de presidente electo, instaló la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, encabezada por el licenciado Porfirio Muñoz Ledo, con el propósito de identificar los principales temas y una amplia gama de propuestas de diverso origen.

Finalmente, la idea de una instancia especializada, institucional, para el procesamiento de los temas, la negociación y la generación de consensos, cristaliza en el marco del Poder Legislativo, en la forma de comisiones especiales para la reforma del Estado que ya referimos con anterioridad.

Es importante hacer el recuento histórico de lo que significa y de lo que entraña este esfuerzo, que, al final, recoge la convicción de que, cualquier modificación sustantiva al régimen ya no puede ser obra de los ganadores, sino que debe ser producto del más amplio consenso de las fuerzas políticas y sociales del país.

Es nuestra Constitución, una compleja síntesis de, entre otras cosas, la tradición liberal del siglo xix y el espíritu social y humanista de la Revolución que abrió el siglo xx. Esta vertiente social ha merecido la particular atención de los actores políticos del país ante la promisoría posibilidad de que, en los próximos meses, nuestra carta constitutiva sea objeto de una revisión integral.

Las voces más conservadoras creyeron ver en este proceso de reforma la oportunidad de eliminar estos contenidos sociales, con la ambición de construir un país en donde el enriquecimiento desmedido de unos cuantos no fuera obstaculizado por las necesidades de las mayorías. Los más, sin embargo, hemos dejado en claro que, lejos de apartarnos de esos contenidos, hemos de profundizar en el humanismo con que nuestra ley suprema nació en 1917.

En síntesis, la insistencia en una nueva Constitución que marque con claridad el arribo a una nueva era de desarrollo político, social y económico de la nación, no es necesidad ni obcecación; antes bien, evidencia la firme voluntad de insertar a México con las armas legales necesarias, como

Notas

.....Notas

instrumentos de la razón, en el mundo complejo que hoy vivimos; y demuestra la vocación de encontrar una nueva relación posible entre la sociedad y el Estado. Los 120 millones de mexicanos que vivimos dentro y fuera de las fronteras del país conformamos un conglomerado social esencialmente distinto al de otras épocas, y requerimos que nuestra realidad pueda sea reflejada en las instituciones de nuestra república, la república que no hemos alcanzado y que entre los 120 millones que somos ahora debemos instaurar sin demora.

Uuc-kib Espadas Ancona
Coordinador de Reforma
del Estado del Grupo Parlamentario
y secretario de la Comisión Especial
para la Reforma del Estado
de la Cámara de Diputados

Nueva constitucionalidad

RICARDO ÁLVAREZ ARREDONDO

Introducción

La reflexión en torno a la nueva constitucionalidad corresponde al primer punto de la agenda política para la reforma del Estado, ya que de la definición de este concepto y de las posiciones políticas tanto de los grupos parlamentarios del Congreso de la Unión como del propio presidente de la república respecto a este tema tendremos el desarrollo de escenarios específicos.

Si la mayoría de los actores relevantes en este proceso de cambio político en el país generan las condiciones necesarias para emprender la revisión integral de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se abordarán con profundidad todos los temas de la reforma del Estado y seguramente arribaremos a una nueva Constitución como marco jurídico de un nuevo Estado y de un nuevo orden político.

No obstante, si prevalecen las posiciones políticas de resistencia al cambio, a la profundización y consolidación de una república democrática, entonces habrá un escenario de revisión parcial de la Constitución, sumando enmiendas hasta llegar a quinientas o seiscientas –desde 1917– si atenderíamos tan sólo artículos relativos a la materia indígena, la reforma fiscal, algunos aspectos electorales y la reforma política del Distrito Federal, por dar unos cuantos ejemplos.

Podemos afirmar sin exagerar que el gran tema de nuestros días se circunscribe justamente al debate de la actualización

Asesor de la Coordinación para la Reforma del Estado del Grupo Parlamentario del PRD.

Notas

y vigencia de nuestra carta magna. Algunos pensarán que es muy complicado plantearnos el escenario de la revisión integral de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que –como dijimos líneas arriba– depende de un conjunto de factores, decisiones y voluntades. Se puede pensar entonces que por ahora hay temas más importantes como los que mencionamos, entre otros, la reforma fiscal. Sin embargo, la Nueva Hacienda Pública, como la ha llamado el presidente de la república, es un tema que forma parte de la agenda para la reforma del Estado.

Durante el primer año y medio de gobierno de la actual administración (diciembre de 2000 a mayo de 2002) ha prevalecido el gradualismo de las tesis de la revisión parcial de nuestra norma fundamental, y ha dominado la preocupación por los temas económicos. Sin embargo, hemos visto cómo los grandes problemas nacionales no encuentran solución y exigen un nuevo pacto social que necesariamente tendrá que enmarcarse en un nuevo ordenamiento jurídico fundamental. El debate sobre la nueva constitucionalidad sigue vigente y hoy se advierte con mayor urgencia.

Reforma constitucional integral

Todo proceso de cambio, en la experiencia de las democracias contemporáneas, tiene que ver con una adecuación constitucional, que ofrece grandes líneas de continuidad pero también de actualización. Si no hay una adecuación constitucional, en términos más usuales, una reforma constitucional, no hay cambio, así de fácil, porque no ofreceríamos el anclaje de las leyes a la nueva realidad.

Hemos dicho en reiteradas ocasiones que la reforma integral de la Constitución es el aterrizaje de la ya muy larga y sinuosa transición democrática que lleva cuando menos una década de exploración, de avances y retrocesos, de elaboración y reflexión teórica pero también de verificación en la *praxis* política. No olvidemos que esta transición ha sido gracias a la oposición democrática, y a pesar del régimen político. En ella el PRD ha jugado un papel fundamental. Hoy

estamos ante la posibilidad de culminar este proceso entre todos, sociedad y fuerzas políticas, de buscar los consensos y evitar el esquema de vencedores y vencidos.

Recordemos que las sociedades contemporáneas se han dotado a sí mismas de normas fundamentales, las cuales mantienen preceptos que hacen posible su modificación. Éste es el espíritu del artículo 39 de nuestra ley suprema y cobra relevancia cuando estamos ante el evidente fin de un ciclo histórico, no sólo en nuestro calendario juliano por estar inaugurando siglo y milenio, sino porque estamos ante la gestación de una nueva realidad nacional que debe traducirse en un nuevo sistema político y, fundamentalmente, en una nueva forma de relación entre la sociedad y el Estado; relación en la que el Estado no permanezca incommovible frente a los reclamos de la sociedad, sino que sea expresión y hechura de la participación social en los asuntos públicos.

Se ha querido introducir un falso debate respecto a la *reforma integral* o *revisión parcial* de la Constitución, como si la reforma integral conllevara el riesgo de perder los aspectos positivos que como mexicanos hemos construido a lo largo de nuestra historia y que por tanto debemos acotar el horizonte del cambio con un esquema limitado de revisión parcial de la Constitución. Hablar de una nueva constitucionalidad no implica una especie de borrón y cuenta nueva en materia constitucional ni desprendernos, desde luego, de nuestra historia; supone, más bien, erradicar el vicio de reformar la Constitución de manera fragmentada, contradictoria y limitada como lo hemos hecho cientos de veces en los últimos veinte años.

En España, por ejemplo, la Constitución prevé dos procedimientos (artículos 167 y 168), uno para reformas parciales y otro para reformas que afecten cláusulas de *intangibilidad*, es decir, que impliquen una revisión total de carácter constitucional. La misma Constitución prevé ambas dimensiones de reformabilidad.

En todas las constituciones modernas observamos la herencia universal de los textos que han consagrado el derecho

Notas

constitucional de los ciudadanos de todo el mundo. Se distingue con nitidez en todas las cartas magnas de occidente, el legado de las grandes revoluciones, en particular la francesa, en alguna medida la inglesa que es anterior a la primera, y en el caso nuestro están ahí, además, los preceptos de Cádiz, 1812; de los Sentimientos de la Nación y la Constitución de Apatzingán, de José María Morelos, en 1814, en donde se consagra el precepto de la soberanía popular; ahí están los conceptos fundamentales de la Constitución de 1824, en donde se diseña con claridad el sistema federativo y la división de poderes; sigue vigente también el Estado laico y la igualdad jurídica, de la Constitución de 1857; y en su versión actualizada y modificada, que es nuestra Constitución de 1917, están plasmados el carácter social del Estado, los derechos de los trabajadores y los derechos de la nación.¹

Se puede prever desde ahora, que uno de los signos distintivos de la Constitución del siglo XXI será la consagración de los derechos de los pueblos indios, la protección al medio ambiente, los instrumentos de democracia directa y el carácter consensual de este nuevo pacto social.

Sin embargo, sabemos que “las casi 400 enmiendas a nuestra Constitución han hecho de ella un texto que ha perdido rigor conceptual porque contiene contradicciones técnicas y doctrinarias, y mantiene intactos tan sólo treinta y cinco artículos. La mayor parte de estas enmiendas han buscado efectos centralizadores del poder y del control político, lo que ha afectado en los hechos lo que en la teoría son los principios ‘pétreos’ o inalterables”² de nuestra herencia de 1824, como son el pacto federal, la autonomía municipal y la división de poderes, por mencionar sólo unos cuantos ejemplos.

¹ Con datos de Porfirio Muñoz Ledo, Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, Mesa 3: Representación Política y Democracia Participativa, *Una nueva Constitución para una nueva república*, México, 2000.

² Porfirio Muñoz Ledo, Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, *op. cit.*

Si emprendiéramos con profundidad las reformas constitucionales suficientes para establecer en la ley suprema los preceptos para un nuevo federalismo, incluidos nuestros temas de reforma fiscal integral y ley indígena, tendríamos que hacer tal cantidad de modificaciones que sería más fácil, en todo caso, elaborar un nuevo texto constitucional manteniendo la línea histórica de desarrollo jurídico y que fuera una legislación orgánica ordenada, moderna y concordante con la realidad nacional.

Por último, no olvidemos que nuestra Constitución es una de las más antiguas que se mantienen vigentes; la mayoría de las democracias contemporáneas tienen constituciones que datan de la época de la posguerra, y las constituciones latinoamericanas son mucho más recientes, casi todas tienen menos de 30 años de haber sido promulgadas.

Asamblea Constituyente o Constituyente Ordinario

Queremos pensar que en México trascendimos ya el debate sobre las instituciones electorales y estamos ante la posibilidad de entrar al debate sobre las instituciones constitucionales. Si prevaleciera la noción de que nuestra transición a la democracia requiere el diseño de una nueva Constitución, también tendríamos que abordar la cuestión del método y referirnos a otras experiencias mundiales.

Hay quienes han hablado de la necesidad o de la posibilidad de un Congreso Constituyente, y otros más, expresamente, han negado esta posibilidad.

Al término de la LVII Legislatura, el entonces diputado y coordinador del Grupo Parlamentario del PRD, Pablo Gómez Álvarez, presentó una iniciativa con proyecto de decreto para adicionar un título décimo y un artículo 137 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de establecer el mecanismo que faculta al Poder Legislativo para convocar a la elección de un congreso constituyente unicamaral con el único objetivo de redactar una Constitución que sea sometida a consulta popular para su aprobación vía referéndum.

Notas

explica también la imposibilidad de constituir una comisión que condujera los trabajos, lo que devino en un método absolutamente descentralizado de trabajo. En este esquema descentralizado, el punto decisivo es la no existencia o no aceptación de anteproyectos, de modo que la Constitución se genera progresivamente a través del debate en la Asamblea. La Comisión Provisoria de Estudios Constitucionales de 50 miembros había sido nombrada por Tancredo Neves, pero Sarney no la pudo echar a andar. De hecho el trabajo empezó con 24 subcomisiones temáticas, cuyos reportes fueron concentrados en ocho comisiones.³

Notas
.
.
.
.
.
.
.
.
.
.
.

Ni en Portugal ni en Brasil se realizaron consultas populares para la aprobación vía referéndum de sus nuevas constituciones, aunque sobre todo en el caso brasileño se discutió mucho en torno a esa posibilidad y al final fue desechada por las principales fuerzas políticas.

En América Latina existe legislación específica para convocar a las asambleas constituyentes. En Colombia, en el artículo 376 constitucional, se establece que: “Mediante la ley aprobada por mayoría de los miembros de una y otra Cámara, el Congreso podrá disponer que el pueblo en votación decida si se convoca una Asamblea Constituyente con la competencia, el periodo y la composición que la misma ley determine”.

En Costa Rica, en el artículo 196 constitucional, se prevé que: “La reforma general de esta Constitución, sólo podrá hacerse por una Asamblea Constituyente convocada al efecto”.

En Guatemala, en los artículos 278 y 279 de su ley fundamental, se dispone que para reformar artículos constitucionales es indispensable que el Congreso de la República, con el voto afirmativo de las dos terceras partes de sus miembros, convoque a una asamblea nacional constituyente.

³ Datos de Alonso Lujambio, Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, Mesa 3: Representación Política y Democracia Participativa, *Estudios del Proceso Constituyente*, México, 2000.

En Uruguay, en un largo artículo 331 constitucional, se asientan los mecanismos –uno de los cuales incluye, por cierto, la iniciativa popular (10 por ciento de los ciudadanos) para la reforma constitucional– para reformar total o parcialmente la Constitución.⁴

Entre quienes han propuesto mecanismos alternos al Congreso Constituyente está Porfirio Muñoz Ledo; él se inclina por el método del constituyente ordinario –aunque refuta esta denominación–, que consiste en integrar una comisión redactora de diputados y senadores designada por dos tercios de los miembros presentes de cada cámara para que elabore y presente un proyecto de cambio constitucional que deberá elaborar en un plazo razonable. Una vez redactado, el congreso convocará a un periodo extraordinario de sesiones para discutir dicho proyecto, aprobarlo y realizar –a través del IFE– una consulta pública vía referéndum para que la nueva Constitución pueda ser ratificada por la mayoría de los mexicanos. A partir del momento de su promulgación, la Constitución sólo podría ser reformada por la vía refrendaria de modo que tenga certeza, estabilidad y vigencia en el tiempo.

También el constitucionalista Jaime Cárdenas coincide con la postura de un constituyente ordinario a través del siguiente mecanismo:

- ➔ Reformar el artículo 39 de la Constitución para establecer la figura de referéndum como instrumento de democracia directa.
- ➔ Adicionar un nuevo precepto constitucional donde se establezca el procedimiento de reforma constitucional total.
- ➔ Una vez que se consulte al pueblo sobre la pertinencia de una reforma constitucional, se convocaría a una

⁴ Datos de Jaime Cárdenas, Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, Mesa 3: Representación Política y Democracia Participativa, *Sobre los métodos de reforma constitucional*, México, 2000.

asamblea constituyente a través de una “ponencia constitucional” integrada por un número de diputados y senadores del actual Congreso encargados de elaborar un proyecto de nuevo texto constitucional. Este texto se sometería a la aprobación del pleno de las cámaras con facultades de asamblea constituyente requiriendo un mínimo de dos tercios de los votos de los presentes.

- Finalmente el texto constitucional se sometería a una consulta popular, en la figura de referéndum.

Nuevamente, recurriendo al análisis comparado, el proceso constituyente español es similar al sugerido por Muñoz Ledo y Jaime Cárdenas.

En estos momentos de gran posibilidad de cambio democrático y constitucional para México, vale la pena recordar con más detalle la extraordinaria complejidad del proceso constitucional en España.

El gobierno presentó en septiembre de 1976 la Ley para la Reforma Política, que fue aprobada por las Cortes franquistas en noviembre de 1976, sometida a referéndum en diciembre del mismo año y apoyada –mientras la oposición democrática llamaba a la abstención– por 95 por ciento de los electores, sobre una base de participación de 77 por ciento del electorado.

La Ley para la Reforma Política introdujo un sistema democrático de gobierno: un sistema bicamaral, el Congreso de los Diputados y el Senado (salvo 41 senadores de nombramiento real), elegidos por sufragio universal.

La ley electoral estableció la representación proporcional como sistema electoral para el Congreso de los Diputados y un sistema mayoritario para el Senado, y convocó a elecciones generales democráticas, con amplia participación de todas las fuerzas políticas del país, incluyendo los comunistas, recién legalizados en abril de 1977. Estas elecciones se celebraron en junio de 1977, y tuvieron el siguiente resultado: Unión de Centro Democrático (UCD), 165 diputados y 106 senadores; socialistas (PSOE), 118 y 47; comunistas (PCE), 20 y 20; Alianza Popular (AP), 16 y dos; Catalanes (CIU), 11 y dos; Vascos (PNV),

Notas

Notas

ocho y siete; otros, 12 y cero. En su totalidad, la Asamblea Constituyente española constaba de 598 miembros: 350 diputados y 248 senadores, incluyendo los de designación real.

La Ley para la Reforma Política posibilitaba pero no imponía la elaboración de una nueva Constitución.

El 26 de julio de 1977 se creó la Comisión Constitucional, la cual encomendó a una “ponencia”, compuesta por siete miembros (tres de UCD, uno del PSOE, uno del PCE, uno de AP y uno en representación de las minorías catalana y vasca) la redacción de un proyecto de Constitución. Estos siete juristas representantes de partido contaban con reconocido prestigio.

Para analizar el proyecto de Constitución se optó entonces por un modelo centralizado de trabajo; se organizaron junto al pleno, una comisión de sistematización, diez comisiones específicas y una comisión de redacción final, y de esta manera el proceso constituyente se desarrolló en tres fases: una fase de sistematización, una fase de elaboración y aprobación de las disposiciones de los diferentes títulos y capítulos y del preámbulo, y una fase de redacción final. El texto final fue sometido al pleno y aprobado sin discusión.

En la experiencia española, desde el principio se estableció en la Ley para la Reforma Política la exigencia de referéndum para someter a ratificación popular el proyecto elaborado por el Parlamento. En el referéndum constitucional del 6 de diciembre de 1978 participó 67 por ciento del electorado, y 88 por ciento de los votantes aprobó la Constitución. En el País Vasco votó sólo 49 por ciento del electorado, con 76.5 por ciento de votos afirmativos.⁵

Legitimidad democrática

En estos cuantos casos de procesos constituyentes se observan dos modalidades distintas que ya han sido propuestas

⁵ Datos de Alonso Lujambio, Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, Mesa 3: Representación Política y Democracia Participativa, *Estudios del proceso constituyente*, México, 2000.

para nuestro país y que probaron ser legítimas, ya que a través de estudios y encuestas se comprobó su aceptación popular. Sobre la Constitución brasileña de 1988 se ha demostrado que ésta es considerada legítima principalmente porque la participación de la sociedad en su elaboración fue libre y muy amplia; porque el texto extiende notablemente –en comparación no sólo con la Constitución del régimen militar sino con toda la tradición del país– el ámbito de los derechos humanos, individuales y colectivos; y porque consagra inequívocamente el sistema democrático.

La legitimidad de la Constitución española es innegable. Así se acepta en términos generales por el pueblo y los partidos, abstracción hecha del problema del beligerante nacionalismo del País Vasco.

Según datos de encuestas, 81 por ciento de los españoles (porcentaje más bajo en el País Vasco, así como en Cataluña) se muestra “orgullosa” de la forma en que se llevó a cabo la transición política. Con la Constitución está “muy satisfecho” 69 por ciento.⁶ Los aspectos más valorados de la Constitución son: primero, que garantiza la libertad; segundo, que se aprueba por consenso, referido éste no sólo al contenido de la Constitución sino también a la característica central del proceso constituyente.

Estado democrático

Ciertamente, la obra constitucional en el mundo democrático culmina con la ratificación de la sociedad mediante los mecanismos contemporáneos de participación ciudadana, en donde a través de un referéndum quede expresado con claridad el respaldo mayoritario a una nueva carta magna. Efectivamente, la nueva constitucionalidad que prefiguraría un nuevo sistema político y normaría la nueva relación entre el Estado y la sociedad, inaugurando tal vez, lo que sería la cuarta república –cada época con su propia carta magna–,

⁶ Datos de Alonso Lujambio, *op. cit.*

Notas · · · · ·
·
·
·
·
·
·
·
·
·
·

Notas

requiere no sólo las dos terceras parte del Congreso de la Unión, sino la aprobación de una clara mayoría social, diría incluso, de una amplia franja de consenso social.

La esfera de la nueva constitucionalidad adquiere entonces dos ámbitos de inmensa responsabilidad; el de los poderes de la Unión y el de la sociedad, que son los dos rostros y los dos tiempos alternantes de la soberanía nacional.

Enarbolando esta fuente de derecho, aspirando a contribuir decididamente en la construcción de un nuevo pacto social para nuestro país, el PRD tiene como objetivo fundamental la instauración de un Estado democrático y social de derecho.

El Estado democrático y social, basado en la libertad política para todos los mexicanos y mexicanas y en las instituciones públicas democráticas, será el medio político para la realización de las reformas sociales necesarias para combatir la desigualdad y garantizar la expansión sostenida y sustentable de la economía.

El Estado democrático y social utilizará la planeación democrática con el propósito de lograr la intervención de la sociedad en el establecimiento de las metas y en su cumplimiento.

El Estado democrático y social de derecho será un instrumento para lograr el pleno reconocimiento de la diversidad en todas sus manifestaciones. Asimismo, será la forma para llevar a cabo la realización de los derechos políticos y culturales de los pueblos indios de México, dentro de una entidad pluricultural, multiétnica y plurilingüe.

Una nueva constitucionalidad será la expresión jurídica fundamental del Estado democrático y social, en la que se plasmen los derechos políticos y sociales; la defensa de los derechos humanos; la reivindicación de los derechos de la mujer, la juventud, la niñez y de las mujeres y hombres en plenitud; el acceso de todas y todos a la justicia; los derechos de los pueblos indios; la preservación y disfrute de los recursos naturales; el ejercicio de la soberanía e independencia nacional; y, sobre todo, el carácter consensual de nuestra carta fundamental.

Anexo
Iniciativas presentadas por el PRD
sobre aspectos relativos a la nueva constitucionalidad
(LVII Legislatura de la Cámara de Diputados
del Congreso de la Unión)

Notas

<i>Fecha de presentación</i>	<i>Nombre de la iniciativa</i>	<i>Presentada por</i>	<i>Comisión(es) dictaminadora(s)</i>
28 de abril de 2000	De reformas al artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (para hacer posible, sin romper el orden constitucional, la convocatoria a un congreso especial que formule una nueva constitución federal)	Bernardo Bátiz Vázquez	Gobernación y Puntos Constitucionales
9 de agosto de 2000	Con proyecto de decreto para adicionar un título décimo y un artículo 137 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (para autorizar al Poder Legislativo a convocar a la elección de un congreso constituyente unicameral con el único objetivo de redactar una carta fundamental que sea sometida al referendo ciudadano, como requisito ineludible para su entrada en vigor)	Pablo Gómez Álvarez	Gobernación y Puntos Constitucionales



Autonomía de los pueblos indios

LUIS ORTEGA MORALES*

La reforma del Estado nacional mexicano implica el establecimiento de una nueva relación entre el Estado mexicano, sus distintos niveles y expresiones y con los ciudadanos, los grupos sociales, las organizaciones sociales, políticas y culturales, es decir, implica una nueva concepción del Estado y por tanto una nueva constitucionalidad.

* Asesor de la Coordinación para la Reforma del Estado del Grupo Parlamentario del PRD.

Notas

El conflicto que se inició el 1º de enero de 1994 en Chiapas, produjo en la sociedad mexicana la idea de que es necesaria una profunda transformación del Estado que establezca una nueva relación política, social, cultural y económica con los pueblos indios del país, que satisfaga sus demandas de justicia; un nuevo pacto social incluyente, basado en la conciencia de la pluralidad fundamental de la sociedad mexicana y en el reconocimiento de la contribución que los pueblos indígenas han hecho y pueden hacer a la unidad y al desarrollo nacionales, a partir del reconocimiento constitucional de sus derechos, en particular el derecho a la libre determinación y a la autonomía.

Se debe erradicar de la vida pública y de las formas cotidianas las prácticas que generan y reproducen la subordinación, la desigualdad y la discriminación y se debe asumir la diferencia cultural, para que no se ejerza ninguna forma de coacción en contra de las garantías individuales, los derechos y libertades específicos de los pueblos indígenas en su hábitat, al uso y disfrute de su territorio,¹ a su autogestión política comunitaria, al desarrollo de su cultura, a sus sistemas de producción tradicionales y de gestión y ejecución de sus propios proyectos de desarrollo.

Este nuevo pacto político está contenido en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar,² como una propuesta de nueva relación de los pueblos indígenas y el Estado, o lo que se ha llamado “pacto social integrador de una nueva relación entre los pueblos indígenas, la sociedad y el Estado”; el cual “parte de la convicción de que una nueva situación nacional y local para los pueblos indígenas sólo podrá arraigar y culminar con la participación de los propios indígenas y la sociedad en su conjunto, en el marco de una profunda reforma del Estado”. Se

¹ Conforme al artículo 13.2 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

² Documentos finales de la Plenaria Resolutiva de la Mesa I: Derechos y cultura indígena, celebrada del 13 al 16 de febrero de 1996.

trata de un nuevo pacto político que busca sancionar las nuevas realidades y dar coexistencia a las diversas fuerzas políticas, sociales, religiosas y culturales que han entrado en conflicto.

La nueva relación entre el Estado mexicano y los pueblos indígenas debe basarse en el respeto a sus diferencias, bajo el supuesto de su igualdad fundamental, en el reconocimiento de las identidades indígenas como componentes intrínsecos de nuestra nacionalidad y en la aceptación de sus particularidades como elementos básicos consustanciales a nuestro orden jurídico, basado en la pluriculturalidad, reconociendo también su *jurisdicción*, como el ámbito espacial, material y personal de vigencia y validez en que los pueblos indígenas aplican sus derechos. El Estado mexicano debe reconocer la existencia de los mismos.

Posiciones del movimiento nacional indígena

La posición del movimiento nacional indígena se sintetiza en la lucha por el reconocimiento a los pueblos indígenas en la constitución general de la república. El movimiento nacional indígena, en voz de los contingentes más representativos desde el 1º de enero de 1994, que son el EZLN, FZLN y el Congreso Nacional Indígena, resume su posición sobre la reforma del Estado y los pueblos indios de la siguiente manera:

1. Autonomía como la expresión concreta del ejercicio del derecho a la libre determinación.

2. La conciencia de su identidad indígena como criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones.

3. Decidir su forma de gobierno interna y sus maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente.

4. Alcanzar la efectividad de los derechos sociales, económicos, culturales y políticos con respeto a su identidad.

5. Definir medios y formas en que habrán de conducir sus propios procesos de transformación.

6. Definir nuevas acciones profundas, sistemáticas, participativas y convergentes de parte del gobierno y de la sociedad que incluya a los propios pueblos indígenas.

Notas

Autonomía y autodeterminación

Las nuevas disposiciones constitucionales deben incluir un marco de autonomía como la expresión concreta del ejercicio del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que la hagan valer, pudiendo abarcar uno o más pueblos, mismas que deberán ser reconocidas también en las constituciones de las entidades federativas. Serán los indígenas quienes acuerden los medios y formas en que habrán de conducir sus propios procesos de transformación; en consecuencia, deberán decidir su forma de gobierno interna y sus maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente. El ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas contribuirá a la unidad y democratización de la vida nacional y fortalecerá la soberanía del país.

También resulta fundamental garantizar el acceso pleno a la justicia; impulsar un nuevo desarrollo, productividad y empleo; y ampliar la participación y representación políticas en los órganos de representación nacional y estatal.

El movimiento plantea el fortalecimiento municipal, para lo cual propone dotar a este nivel de gobierno con un orden jurídico nutrido por la pluriculturalidad y respeto a los sistemas normativos internos de los pueblos indígenas. Una pluralidad entendida como convivencia pacífica, productiva, respetuosa y equitativa de lo diverso. Una pluriculturalidad de la nación mexicana que refleje el diálogo intercultural, con normas comunes para todos los mexicanos y respeto a los sistemas normativos internos de los pueblos indígenas.

Es necesario también incorporar una reforma político electoral que establezca los derechos de los indígenas, hombres y mujeres, a tener representantes indígenas en las instancias legislativas, tanto en el Congreso de la Unión como en los congresos locales, con la definición de nuevos criterios para la delimitación de los distritos electorales que correspondan a las comunidades y pueblos indígenas, que incorporen representantes populares indios y permitan la celebración de elecciones conforme a la legislación de la materia con respeto

a sus tradiciones y que garanticen la vigencia de sus formas propias de gobierno interno, respetando sus diversas características socioculturales, a fin de construir un nuevo federalismo. También hay que establecer que los agentes municipales o figuras afines sean electos o, en su caso, nombrados por los pueblos y comunidades correspondientes.

Es necesario elevar a rango constitucional el derecho de la mujer indígena a participar, en un plano de igualdad con el varón, en todos los niveles de gobierno y en el desarrollo de los pueblos indígenas.

El movimiento indígena plantea que es necesario configurar una atribución concurrente con las instancias de gobierno federal, estatal y municipal, así como una distribución de competencias políticas, administrativas, económicas, sociales, culturales, educativas, judiciales, de manejo de recursos y protección de la naturaleza entre estas instancias políticas de gobierno del Estado mexicano.

Asimismo, se deben especificar las facultades, funciones y recursos transferidos a las comunidades y pueblos indígenas, así como las diversas modalidades de participación de las comunidades y pueblos frente a las instancias de gobierno, a fin de interactuar y coordinar sus acciones, particularmente en el nivel municipal. Como es obvio, se requiere un manejo honesto y transparente de los recursos públicos destinados al desarrollo de los pueblos indígenas, con participación indígena en la toma de decisiones y en la contraloría social del gasto público.

Las legislaturas de los estados podrían proceder a la remunicipalización de los territorios en que estén asentados los pueblos indígenas, en consulta con las poblaciones involucradas en ella. El derecho a asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena, así como el derecho de varios municipios para asociarse; en estos municipios será imprescindible la participación indígena en su composición e integración a los ayuntamientos. Hay que prevenir en la legislación local los mecanismos que permitan la revisión y, en su caso, modificación de los nombres de los

Notas

Notas

municipios, a propuesta de la población asentada en las demarcaciones correspondientes. Para ello se requieren reformas de los artículos 4º y 115 constitucionales.

Las actuales instituciones indigenistas y de desarrollo social que operan en las comunidades deben ser transformadas en otras que conciben y operen conjunta y concertadamente con el Estado los propios pueblos indígenas.

Resulta fundamental exigir derechos sociales para que se garanticen las formas de organización social, la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales y las instituciones internas de los indígenas. También es necesario contar con derechos culturales, para que desarrollen su creatividad y diversidad cultural y la persistencia de sus identidades.

Respecto a las políticas, leyes, programas y acciones públicas que tengan relación con los pueblos indígenas, los diferentes niveles de gobierno responsables de su aplicación deberán consultar y explicar con oportunidad a las comunidades dichos proyectos.

Otro elemento muy importante para el movimiento de los pueblos indios es la sustentabilidad, entendida como el desarrollo armónico con la perdurabilidad de la naturaleza y la cultura en los territorios de los pueblos indígenas.

La cultura indígena es un bien que sin duda hay que preservar por medio de legislación sobre los derechos de los pueblos indígenas al libre ejercicio y desarrollo de sus culturas, que garantice la protección de sus sitios sagrados y centros ceremoniales, y el uso de plantas y animales considerados sagrados y de uso estrictamente ritual. Es urgente desarrollar una cultura de la pluralidad y la tolerancia que acepte sus visiones del mundo, sus formas de vida y sus conceptos de desarrollo. Por ello es necesario superar la tesis del integracionismo cultural en el orden jurídico nacional de homogeneización y asimilación cultural prevaleciente.

No sólo hay que preservar la cultura indígena, sino que también hay que promoverla mediante la coordinación de las actividades e instituciones dedicadas al desarrollo de las

Notas

privilegio a las comunidades indígenas en el otorgamiento de concesiones para obtener los beneficios de la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales.

Los indígenas reclaman su acceso de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponda a la nación.

En cuanto a medios de comunicación, el movimiento indígena exige acceso a la información veraz, oportuna y suficiente sobre las actividades del gobierno, y que se garantice el derecho de los pueblos indígenas a contar con sus propios medios de comunicación (radiodifusión, televisión, teléfono, prensa escrita, fax, radios de comunicación, computadoras) y acceso a la comunicación satelital. Exigen en particular que las 17 radiodifusoras del INI sean entregadas a las comunidades indígenas de sus respectivas regiones, con la transferencia de permisos, infraestructura y recursos a solicitud expresa de las comunidades indígenas y en coordinación con el Estado.

Este esfuerzo requeriría un nuevo marco jurídico en materia de medios de comunicación que considere la pluriculturalidad nacional; el derecho al uso de las lenguas indígenas en los medios; el derecho de réplica; garantías a los derechos de expresión, información y comunicación; así como la participación democrática de las comunidades y pueblos indígenas en las instancias de decisión en materia de comunicación.

También proponen que sea posible la participación de los interesados en la ciudadanización de la instancia de decisión en materia de comunicación, mediante la creación del *ombudsman* de la comunicación o del Consejo Ciudadano de la Comunicación.

Serán los indígenas quienes decidan los medios y formas en que habrán de conducir sus propios procesos de transformación.

Reforma democrática del Estado nacional mexicano con los pueblos indios

Como lo hemos reiterado, cuando hablamos de reforma del Estado, irremediamente tenemos que referirnos a la

Notas

modificación de las relaciones entre el Estado, la sociedad, sus organizaciones y los individuos. Es estrictamente un nuevo pacto social y político para la transformación del Estado nacional mexicano. Esto implica una plena disposición para modificar la estructura, funciones y sistemas de relaciones existentes, sus niveles de gobierno, su división territorial y su relación individual y ciudadana.

Una verdadera reforma del Estado pasa o debe pasar obligatoriamente por una nueva forma de asimilar la realidad y sus acciones; es precisamente una nueva disposición política para incorporar las demandas –algunas veces históricas– de los individuos, organizaciones y del movimiento organizado por éstos, aunque sólo representen un poco menos de quince por ciento de la población.

El movimiento indígena nacional ha demandado, incluso en el extremo de la lucha armada, una reforma del Estado que los incluya: “Nunca más un México sin nosotros” es su consigna principal.

Una verdadera reforma del Estado no puede pactarse entre los senadores y diputados de dos partidos políticos, aunque éstos representen juntos más de las dos terceras partes del Congreso de la Unión; debe ser producto de los diversos sujetos sociales y actores políticos que con su organización y movilización manifiestan su voluntad de cambio. Una verdadera reforma del Estado se abre paso desde las regiones, desde los diferentes espacios de discusión y organización. Resulta preciso aprobar las modificaciones constitucionales con la fuerza de la sociedad, que confluyan en un espacio civil de expresión, vínculos, consenso y movilización social como la única forma democrática posible. Éstas deben ser propuestas conjuntas entre el Congreso de la Unión y los propios pueblos indios.

La reforma democrática del Estado implica una nueva relación entre los pueblos indígenas del país, la sociedad y el Estado. Es el reconocimiento en la Constitución de los derechos de los pueblos indios, es decir, no sólo derechos individuales, de personas, sino derechos colectivos, de pueblos,

Notas

expresados en su derecho a la libre determinación en un marco constitucional de autonomía, sus gobiernos y formas propias de elección de sus autoridades, de impartir justicia y decidir en materia de conflictos internos, sus propias formas de organización social y para el trabajo, el disfrute de sus propios recursos, el impulso de la producción y el empleo, la satisfacción de las necesidades propias y la garantía de la preservación y promoción de su cultura.

Una modificación sustancial del pacto social, que el Estado debe reflejar con nitidez, modificando leyes y códigos de todo tipo para hacer coherentes los ordenamientos de todo nivel con estas primeras reformas constitucionales. Un reordenamiento de toda la vida pública y no sólo una alternancia en el poder. Reconocer el pluralismo en las formas particulares de impartir justicia y organizarse, el pluralismo jurídico y los derechos humanos no sólo individuales sino también colectivos de los pueblos indígenas y los derechos comunales. Incluir como parte de su estructura y niveles de gobierno un régimen que permita y propicie la autonomía de los pueblos indios en los niveles comunal, municipal y regional.

Asegurar la perdurabilidad de la naturaleza y la necesidad de que el Estado, de común acuerdo con los pueblos, impulse acciones de rehabilitación de los territorios y contribuya a crear las condiciones que aseguren la sustentabilidad de las prácticas de producción y de vida.

El derecho de los pueblos indígenas a participar en todas las instancias de gobierno, estableciendo la obligación del Estado de garantizar y respetar dichos espacios: en la comunidad, en el municipio y en el diseño y aplicación de las políticas públicas. El Estado debe asegurar una educación que respete y aproveche los saberes de los pueblos.

La autonomía y autodeterminación de los pueblos indios: un tema pendiente

La reciente decisión de los diputados y senadores priistas y panistas en el Congreso de la Unión y en los congresos locales, de realizar modificaciones a la Constitución general de la

república sin reconocer como sujetos de derecho y poder públicos a las comunidades, pueblos y regiones indígenas y por tanto no realizar una reforma democrática del Estado nacional mexicano nos anuncia que no están dispuestos a esta transformación hoy en discusión y que se prefieren cambios que garanticen la continuidad del sistema político mexicano, presidencialista y autoritario. Dejar en manos de las legislaturas y gobiernos de los estados el reconocimiento y la reglamentación sobre los pueblos indios era un posición en la que supuestamente coincidíamos el Poder Ejecutivo Federal y el Partido de la Revolución Democrática, al impulsar la llamada "Iniciativa Cocopa". Hoy ya vimos que nunca fue así. El presidente Fox saluda la contrarreforma indígena mientras que el movimiento indígena nacional y el PRD la rechazan.

Para que la reforma del Estado sea democrática, se debe reconsiderar la inclusión de los derechos y la cultura indígena incorporando en la Constitución general la autonomía y libre determinación de las comunidades, pueblos y regiones indígenas y hacerlos sujetos de derecho y poder público en los niveles de comunidad, municipio y regiones indígenas.

El costo de la reforma constitucional indígena

Los diputados y senadores del PRI y del PAN, así como los senadores del PRD, asumieron como suyas las reformas a la Constitución general y al mismo tiempo se comprometieron a hacerlas realidad. Al haber introducido la calidad de interés público, excluían a los supuestos beneficiarios, los pueblos y comunidades indígenas, de la responsabilidad y dejaban su realización en manos exclusivamente del Estado. Es evidente que al negarles la autonomía y por tanto la personalidad jurídica necesaria para ejercer su derecho como parte del Estado y del gobierno y al permitir sólo el nombramiento de representantes ante los ayuntamientos, éstos son sólo observadores y en la mayor parte de los casos, como es la práctica del Estado mexicano, se vuelven "convidados de piedra".

El hecho de que los pueblos y comunidades indígenas no participen directamente en las decisiones sobre su propio

Notas
.
.
.
.
.
.
.
.
.
.
.

Notas

futuro y queden excluidos de la elaboración, decisión y puesta en práctica de planes, programas, presupuestos y medidas que los afectan, hizo que los pueblos y comunidades indígenas, así como sus organizaciones, no estuvieran de acuerdo con la mencionada reforma, e impide que ese compromiso sea cumplido.

De todas maneras, incluso con la aprobación de la autonomía a las comunidades y pueblos indígenas, los compromisos serían los mismos y tal vez aun mayores, por ello, es necesario desde ahora, asumirlos en su más amplia expresión y extensión.

Resumiendo, el compromiso adquirido con la reforma constitucional en materia indígena implica:

1. No discriminación

- Eliminar cualquier práctica discriminatoria
- Establecer instituciones y determinar políticas para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades
- Crear programas de difusión y educación en torno a la discriminación de los indígenas
- Respetar la composición pluricultural

2. Autonomía y libre determinación de comunidades y pueblos indios

- Definir y localizar a los pueblos y comunidades indígenas, así como su asentamiento territorial
- Respetar y reconocer sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural
- Respetar la autoasignación y la conciencia de su identidad
- Identificar a sus propias instituciones y autoridades
- Facilitar mecanismos para expresión de usos y costumbres
- Definir criterios etnolingüísticos
- Aplicar la regulación y solución de sus conflictos internos
- Validar sus decisiones judiciales conforme a sus tradiciones por los jueces o tribunales correspondientes,

siempre y cuando no contravengan los derechos universales, ni las leyes fundamentales

3. Abatimiento de las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas

3.1. Para preservar y enriquecer la cultura

- Preservar las lenguas
- Fomentar cultura e identidad
- Favorecer la educación bilingüe e intercultural
- Fomentar la herencia cultural, conocimientos y tradiciones
- Reconocer a las diversas culturas existentes
- Alfabetizar
- Incrementar los niveles de escolaridad
- Impulsar la conclusión de la educación básica
- Promover la educación media superior
- Posibilitar el acceso a la educación superior
- Crear sistemas de becas para estudiantes en todos los niveles
- Elaborar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos
- Capacitación productiva

3.2. Territorio

- Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable para alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas para la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, y asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización
- Conservar, mejorar y enriquecer el hábitat y la integridad de las tierras
- Facultar el acceso y asociación para el uso y disfrute de recursos naturales
- Promover la capacitación productiva
- Impulsar las economías locales
- Mejorar las condiciones de vida de los pueblos indios

Notas

Notas

- Elaborar proyectos productivos
 - Aumentar los ingresos económicos
 - Generar empleos
 - Atraer tecnologías
 - Aumentar la capacidad productiva
 - Eficientar el abasto y comercialización
 - Buscar financiamiento público y privado
 - Atraer inversiones públicas y privadas
- 3.3. Representación
- Elegir en los municipios con población indígena a representantes indios ante los ayuntamientos
 - Fortalecer la participación y representación política en los municipios
- 3.4. Jurisdicción del Estado
- Intervenir en juicios y procedimientos individuales o colectivos respetando sus costumbres y cultura
 - Asistir a los indígenas con intérpretes y defensores
 - Imponer penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio
- 3.5. Comunidades
- Reconocer a las comunidades indígenas como entidades de interés público
 - Fomentar la coordinación y asociación de comunidades en el ámbito municipal³
 - Operar políticas, programas y normas conjuntamente entre las instituciones de la federación, los estados y los municipios, y los pueblos y comunidades indígenas
 - Consultar a los pueblos indígenas y comunidades para la elaboración de los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo⁴
 - Elaborar programas especiales

³ No pueden rebasar ese ámbito.

⁴ No pueden formular sugerencias sobre los planes de desarrollo nacional y estatal, pues sólo se pueden asociar municipalmente.

- Realizar elecciones de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, de las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno⁵
- Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación

3.6. Salud

- Garantizar el acceso efectivo a los servicios de salud
- Ampliar la cobertura del sistema nacional de salud
- Reconocer y aprovechar la medicina tradicional
- Apoyar la nutrición de los indígenas
- Elaborar programas de alimentación, en especial para la población infantil

3.7. Vivienda

- Garantizar el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda

3.8. Mujeres indígenas

- Promover la participación de las mujeres en equidad
- Salvaguardar la dignidad e integridad de las mujeres
- Incorporar a las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria

3.9. Comunicación

- Extender la red de comunicaciones
- Ampliar las vías de comunicación y telecomunicación
- Generar las condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación

⁵ Sus autoridades o representantes sólo serán reconocidas en el ámbito municipal y en las comunidades existentes en un municipio y para ese municipio en particular.

Notas

3.10. Migrantes

- Proteger a los migrantes de los pueblos indígenas en territorio nacional y en el extranjero
- Garantizar derechos laborales de los jornaleros agrícolas
- Garantizar sus derechos humanos
- Mejorar las condiciones de salud de las mujeres y de educación y nutrición de niños y jóvenes
- Promover la difusión de sus culturas

3.11. Asignaciones presupuestales

- Las autoridades municipales determinarán de modo equitativo las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente
- La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos establecerán las partidas específicas
- Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas para fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos
- Ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.
- Garantizar que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las asignaciones presupuestales

3.12. Distritos electorales

- Realizar la redistribución tomando en cuenta para la nueva demarcación territorial de los distritos uninominales, la ubicación de los territorios de los pueblos y de las comunidades indígenas

En tales condiciones, los compromisos adquiridos deben reflejarse directamente en la asignación presupuestaria para la determinación de políticas; creación de programas, planes e instituciones; ampliación y extensión de coberturas y niveles; conclusión de programas; capacitación, apoyos, inversiones públicas; conservación, preservación, mejoramiento y enriquecimiento de condiciones de vida y empleos; acceso pleno a sistemas existentes y a financiamiento público; planificación, aplicación, operación, seguimiento y vigilancia de éstos, todo ello con la participación de los pueblos y comunidades indios.

Resulta evidente, después de glosar la vasta agenda de los pueblos indios, que su reconocimiento jurídico pleno constituye, debido a su profundo impacto en la legislación mexicana vigente, una razón más para asumir con toda seriedad la necesidad de conceptualizar una nueva constitucionalidad que nos permita arribar a un nuevo pacto social y político incluyente y democrático para todos.

Notas
 .
 .
 .
 .
 .
 .
 .
 .
 .
 .
 .

Anexo
Iniciativas presentadas por el PRD
sobre derechos de los pueblos indios
(LVII y LVIII legislaturas de la Cámara de Diputados
del Congreso de la Unión)

<i>Fecha de presentación</i>	<i>Nombre de la iniciativa</i>	<i>Presentada por</i>	<i>Comisión(es) dictaminadora(s)</i>
27 de abril de 2000	De decreto que adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de representación política de los pueblos indios	Marcelino Díaz de Jesús	Gobernación y Puntos Constitucionales
16 de mayo de 2001	De decreto que deroga, adiciona y reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos y cultura indígena	Martí Batres Guadarrama	Puntos Constitucionales / Asuntos Indígenas

Formas de gobierno y sistema político

Introducción

En el segundo punto de la agenda política para la reforma del Estado se inscribe la necesidad de hacer un análisis detallado del sistema político mexicano y la posibilidad de proponer un cambio de fondo que ayude a consolidar la construcción de un Estado democrático.

La nueva constitucionalidad que hemos sugerido en el capítulo anterior expresa en congruencia los cambios que requiere un país que está en un proceso de intensa transformación. El país está cambiando, la sociedad ya lo manifestó en las urnas, y el arreglo institucional no puede quedarse rezagado, sin correspondencia con la sociedad actual.

El pasado 2 de julio, la sociedad mexicana dio una demostración de madurez política y responsabilidad cívica contundente. México vivió en esos días una auténtica revolución electoral que alteró los equilibrios fundamentales del sistema político. De un solo golpe, la sociedad mexicana expresó con claridad no sólo su deseo de cambio sino su nuevo rostro, es decir, su nuevo *ser ciudadano*.

El reto ahora, según parece, es dotar a esta sociedad más actuante, más moderna, más involucrada con los asuntos públicos, más decidida a la participación social y política, de un sistema político más adecuado y más ágil, menos rígido; es decir que el sistema político se convierta en un instrumento de la sociedad para su participación pública y

no sea más un verdadero obstáculo; que el sistema político provea los mecanismos que garanticen el desarrollo adecuado del país, que sea garante de la estabilidad democrática y de la competencia política equitativa. Pensamos en un sistema político incluyente, que atienda el interés de las mayorías y garantice los derechos de las minorías; que se desenvuelva en el equilibrio entre los poderes públicos, y respete los principios de soberanía, representación popular, división de poderes y federalismo.

Notas
 .
 .
 .
 .
 .
 .
 .
 .
 .
 .
 .
 .

Teoría política: viejos y nuevos politólogos

En el último medio siglo, el estudio riguroso de los sistemas políticos en el mundo ha sido tarea de lo que podríamos llamar la primera generación de politólogos, de profesionales de la ciencia política. Esta generación de analistas fundamentalmente europeos cobró auge en la segunda posguerra y todos estos autores se dieron a la tarea de clasificar los distintos sistemas políticos europeos, preocupados fundamentalmente por encontrar datos suficientes que arrojaran luz sobre la inestabilidad política en el periodo de entreguerras. Básicamente analizaron los sistemas políticos de Europa y establecieron comparaciones con los Estados Unidos, como paradigma del sistema presidencial.

El eje de análisis clásico fue el de república *versus* monarquía, y presidencialismo *versus* parlamentarismo. En esta primera época de análisis sistemático, me refiero a los años cincuenta y sesenta, destacan Maurice Duverger, Raymond Aaron y Giovanni Sartori.

Se trata de una generación que impone métodos de cuantificación muy novedosos sobre las experiencias políticas concretas para la época y rompe con el análisis político clásico hasta entonces elaborado durante varias centurias sobre la teoría del Estado, desde Maquiavelo, Locke, Montesquieu, Hobbes, hasta Marx, Tocqueville, Weber, Heller, etcétera.

Estos autores europeos mencionan en algunos de sus análisis, en tablas de clasificación, a países latinoamericanos como Chile, Argentina, Brasil y Costa Rica, pero ninguno de

Notas

ellos incluye a México en su obra por ser un sistema atípico o *sui generis*, que no se prestaba para reforzar un modelo teórico. Nuestro país no encuadraba ni en el esquema democrático de Europa Occidental, ni en los totalitarismos del Este, ni en la democracia americana y menos en los autoritarismos europeos como el de España, ni en los sudamericanos, ni tampoco en las colonias europeas asiáticas y africanas. Podemos decir entonces que los teóricos de la ciencia política, quizás sin saberlo, le han sido fieles al corrillo, “como México no hay dos”. Maurice Duverger, sin hacer alusión directa al caso mexicano, elabora una clasificación de partido hegemónico que pudiera ajustarse forzosamente a la realidad mexicana; sin embargo, no termina de encuadrar allí porque el partido hegemónico respeta reglas de competencia y tiene oposición real, que no fue el caso de nuestro país, y la oposición real y significativa cobró fuerza hasta los últimos doce o si se quiere catorce años del régimen priista.

Nuevos politólogos

La segunda oleada de estudiosos de la política coincide con la llamada época de desarrollo postindustrial, desde el punto de vista de las potencias económicas y en el preludio de la distensión de la Guerra Fría. Sartori es el decano de esta generación de la cual destacan: Arendt Lijphart, Juan Linz, Arturo Valenzuela, Anthony Giddens, Robert Dahl, Delal Baer, Dieter Nohlen, Gabriel Almond, Martin Seymour Lipset, Mathew Shugart y John M. Carey. Ellos han publicado su obra desde los años setenta hasta nuestros días.

Estos autores establecen ejes de análisis que van más allá del dilema monarquía-república y sistema presidencial-sistema parlamentario. Son ellos quienes encuadran nuevos fenómenos, sobre todo de transición de regímenes autoritarios a sistemas democráticos, construyen nuevas categorías a partir de esquemas intermedios introduciendo modelos como el semipresidencial, semiparlamentario, premier-presidencial, presidencial-parlamentario, etcétera. También han incorporado a su obra el análisis del uso que se les ha dado

a los instrumentos participacionistas propios de la democracia directa y han señalado los nuevos alineamientos políticos que surgen en la etapa postindustrial, como el ambientalismo, el globalismo, el regionalismo y el extremismo xenofóbico, que se ubican en otra dimensión respecto al eje clásico derecha-izquierda.

Sin embargo, ese país llamado México sigue estando ausente del análisis sistemático de estos autores, otra vez por ser un sistema atípico o *sui generis* que seguía sin encuadrar en ninguna construcción teórica de sistemas políticos. Giovanni Sartori es quizás el único que haya dedicado un poco de atención a México, pero ya hasta su época de transición a la democracia, es decir, muy recientemente.

Mexicanólogos

La pléyade de mexicanos o extranjeros expertos en asuntos mexicanos aumenta con la incertidumbre de la transición democrática nacional y a su vez estos intelectuales sufren cambios en el interior de su propio gremio. Vemos el tránsito de muchos de ellos, que va, para decirlo con elegancia, desde la intelectualidad orgánica del viejo régimen hasta la pluralidad e independencia de enfoques de la diversidad democrática, y de la preocupación casi exclusiva por el desarrollo de estudios sociales y económicos durante casi todo el siglo xx hasta la incorporación de cada vez más estudios sobre el diseño institucional del país.

Pronto tendremos los desarrollos teóricos del modelo mexicano que quizás sirvan de ejemplo en las transiciones y procesos diversos que se viven en algunos lugares del mundo como Asia, África, América Latina o el Pacífico Sur.

Mientras tanto, sepamos que el debate entre los teóricos contemporáneos entre diferentes sistemas políticos es de índole académica y lo que está en juego son sus prestigios como autores, nada más. No quedemos atrapados en ese debate. Lo que está en juego en nuestra política real es el destino de un país y de más de 100 millones de personas de carne y hueso, nada menos.

Notas

Análisis comparado: arma fundamental

Es imprescindible conocer detalladamente los diferentes sistemas políticos vigentes en el mundo sin pretender con esto calcar alguno de ellos para nosotros. Dicen los conocedores escépticos que la extrapolación no funciona, es decir, importar o exportar modelos o sistemas políticos de un lugar a otro no es viable; afirmación que resulta totalmente falsa ya que esto ha funcionado en muchas naciones en todas las épocas.

Como ejemplos podemos referirnos al parlamentarismo que recorrió toda la Commonwealth (Mancomunidad Británica de Naciones) y al presidencialismo que fue adoptado en toda América excepto Canadá. Actualmente Europa del Este, empezando por Rusia, es seducida por el esquema intermedio del semipresidencialismo al estilo de la V República Francesa.

La Commonwealth utilizó el garrote para convertir a sus adeptos e imponer sus tradiciones y su Corona, al igual que el fascismo y el totalitarismo impusieron por la fuerza sus regímenes dictatoriales, xenofóbicos e intolerantes al resto de sus aliados forzados.

Importación y exportación de sistemas, normal en transiciones y rupturas del orden político

A lo largo de las épocas, todas las tradiciones han sido impuestas por factores culturales dominantes. Lo que hoy es México abandonó su estado virginal –o del buen salvaje, como diría Rousseau– antes de la llegada de los europeos, justo en el momento en que los imperios empezaron a someter a pueblos aledaños y a emplear a los nómadas como mercenarios.

Los siguientes fueron los primeros capítulos de la transculturación:

1. El imperio azteca impuso la teocracia al resto de sus aliados, además de cargas tributarias.

2. España impuso la monarquía absoluta en la Nueva España como extensión de su patria.

3. Los liberales impusieron la república en el naciente país, copiando el sistema de organización política y hasta el nombre anglosajón de los vecinos del norte (Estados Unidos).

Cabe señalar que este último cambio es aún más dramático porque no hay similitudes entre la república federal recién inaugurada y la monarquía absoluta de España o con la tímida y fallida monarquía parlamentaria del primer imperio. En contraste, encontramos importantes similitudes entre el orden teocrático prehispánico y el absolutismo español, por ejemplo, el autoritarismo de los gobernantes, la creencia en el origen divino del poder y el Estado confesional de ambos.

Sin embargo, el autoritarismo, centralismo y absolutismo prehispánico y colonial permanecerían vigentes como base de la punta del *iceberg* social y político, institucional, que ha sido la república mexicana hasta nuestros días, y ha tenido tantos nombres y rostros como los de los innumerables caudillos y caciques que han forjado y a la vez desmantelado esta nación.

Fuera de las aulas, la *praxis* política

1. En el debate constitucional busquemos una solución que convenga al país y a nuestro partido.

2. No nos entrapemos en el debate académico de modelos teóricos.

3. Construyamos un modelo de sistema político para México (que al final pudiera parecerse a algún modelo teórico o algún sistema puesto en práctica por otro u otros países).

4. Mantengamos la propuesta de cambio de fondo: nueva constitucionalidad.

5. Acotemos el Poder Ejecutivo fortaleciendo al Poder Legislativo, al Poder Judicial y a los órganos autónomos.

6. Ganemos a la opinión pública para promover un cambio de fondo.

Estado democrático

Presidencialismo o parlamentarismo

Los sistemas políticos no se definen exclusivamente con la presencia o ausencia de presidentes o monarcas. Hay presidentes en sistemas presidenciales como en los Estados Unidos; en sistemas semipresidenciales como en Francia (V

Notas

Notas

República); en sistemas semiparlamentarios, como en Alemania Federal; e incluso en España, que es una monarquía parlamentaria, en donde al primer ministro se le llama *presidente del gobierno*.

Lo importante es verificar si el presidente es el jefe de Estado y del gobierno, o si el poder ejecutivo se divide en jefe de Estado y jefe de gobierno, rasgo esencial del parlamentarismo. Como veremos, podemos tener sistemas bipartidistas o pluripartidistas en todos estos modelos, todo depende del sistema electoral que se adopte. Por ejemplo:

- Bipartidismo presidencial: Estados Unidos
- Bipartidismo parlamentario: Reino Unido
- Multipartidismo presidencial: Perú, México
- Multipartidismo parlamentario: Canadá

República multipartidista

México se ha prefigurado como un sistema tripartidista durante la transición política y debemos evitar que la consolidación democrática tienda al bipartidismo. El PRI y sobre todo el PAN tienen interés en un sistema bipartidista, como lo han expresado en algunos posicionamientos políticos e incluso en algunas iniciativas de ley mediante las cuales pretenden reducir o de plano eliminar la representación proporcional del sistema electoral.

El bipartidismo se da principalmente en regímenes de tradición anglosajona y se observa tanto en el modelo clásico presidencial –los Estados Unidos, que es una república federal–, como en el modelo clásico del parlamentarismo –Reino Unido, que es una monarquía parlamentaria.

El bipartidismo no depende del sistema político sino del sistema electoral guiado por el principio de mayoría. Aquí no encontramos mecanismos de representación proporcional. Como resultado de este principio, los gobiernos son monocolors, es decir, un solo partido se hace cargo de todo el gobierno y a este esquema se le llama modelo de partido responsable. Normalmente el partido en el poder tiene mayoría simple en las cámaras de representación popular. Aunque en el sistema

presidencial de los Estados Unidos, la excepción ha sido la norma.

Como ya lo señalamos arriba, el PRI y el PAN ya se han pronunciado a favor de reducir o eliminar la representación proporcional, buscando en el fondo, la construcción de un sistema bipartidista.

México, en su etapa de partido hegemónico, no obstante el sistema mixto de votación y la existencia de varios partidos, tenía el esquema de partido responsable, o mejor dicho en este caso, de gobierno monocolor; llegando a extremos de tener, en la etapa de franco deterioro del partido hegemónico, una representación senatorial de este partido, de 93 por ciento de los escaños con tan sólo 51 por ciento de los votos (1988-1991), o un gobierno capitalino del partido oficial con el voto de 21 por ciento de los electores capitalinos (1988-1991), y finalmente, dos gobiernos federales de un solo signo al contar con la mitad o con un poco menos de la mitad de los votos, en los periodos de 1988-1991 y de 1994 a 2000, respectivamente.

Sistema electoral mixto (50-50+representación indígena)

La construcción del pluralismo real en México, en rigor, de tres partidos y dos medios (PVEM y PT) ha terminado con las posibilidades prácticas de contar con un partido hegemónico, es decir, que por sí solo tenga más de la mitad de los votos y predomine abrumadoramente en el conjunto de las posiciones políticas del país, tanto en la representación popular como en la administración pública.

Recordemos que el pluralismo que vivía el país en los años sesenta, setenta y ochenta era casi en su totalidad un artificio construido a partir de formaciones políticas que habían naufragado en empresas familiares o bien en pequeños grupos de presión que se contentaban con algunas cuantas posiciones simbólicas en la administración pública o en los órganos de representación, llegándose a conocer como *partidos paraestatales*, ya que buena parte de sus integrantes formaban parte de las nóminas del Estado.

Notas

Notas

A mi juicio, el Partido de la Revolución Democrática debe mantener una postura a favor del sistema mixto de representación, con la misma formulación que existe en la actualidad, sosteniendo el principio de mayoría por “tradicción” presidencial y el de proporcionalidad como esquema de la representación de las minorías, y la garantía de la pluralidad, votados ambos en boleta electoral separada, e incluso promover la redistribución para buscar, además de criterios de población, trazos geográficos que representen identidades culturales indígenas de acuerdo con la futura legislación de los pueblos indios.

La consolidación de un sistema multipartidista (tripartidista o de tres partidos y dos medios) significa la construcción de mayorías relativas y por tanto nos aproxima al esquema de los modelos de gobierno compartido de adversarios, es decir, a los gobiernos de coalición como una posibilidad real, dependiendo de los porcentajes de votación, desde luego.

Un gobierno puede ser de un solo partido con 42 por ciento de los votos y con una representación en el Congreso similar, como lo es el de Fox actualmente; pero con un porcentaje menor, las dificultades para ejercer la conducción política del país serían mayúsculas.

Poder Ejecutivo bicéfalo

En la consolidación del sistema pluripartidista de mayorías relativas la pregunta central es en torno al límite permisible de la representación del jefe de Estado. ¿Puede un presidente de 35 por ciento ejercer la representatividad como jefe de Estado y/o tener la suficiente fuerza para conducir a la nación con un gobierno de minoría? Quizá la respuesta más optimista sea un sí con enormes dificultades y en condiciones adversas y la respuesta más pesimista sea un simple no.

Por esta razón estamos ante la necesidad, si es que en verdad no aspiramos a un sistema bipartidista o multipartidista fragmentado, es decir, de más de cinco partidos reales, de proponer la construcción de un Poder Ejecutivo bicéfalo creando las figuras de:

Jefe de Estado, encarnado en un presidente elegido por sufragio popular y universal con mecanismos que aseguren su representatividad de Estado –mecanismos que le otorguen una mayoría cómoda, dos vueltas en la misma boleta, “voto complementario”– y con amplias facultades de gobierno, entre otras la conducción de la política exterior y la comandancia suprema de las fuerzas armadas, la designación del jefe de gabinete con la aprobación del Congreso, la destitución de aquél, el poder de veto sobre el Congreso y la orientación fundamental de la administración pública.

El jefe de Estado es por su naturaleza el garante de las políticas de Estado, de las instituciones y de la estabilidad y gobernabilidad democráticas a través de la construcción de los grandes consensos nacionales.

El presidente de la república debe asumir su encargo el primero de octubre para acortar el *impasse* tan largo que existe entre la elección presidencial y la toma de posesión, para brindarle más estabilidad al país y realizar una transición más ágil.

Jefe de gabinete, encargado de la coordinación del gabinete presidencial y responsable frente al Congreso de la Unión, de las políticas públicas y de la administración pública, y de nombrar al gabinete en acuerdo con el presidente y con la ratificación del Congreso.

El jefe de gabinete es designado directamente por el presidente de la república con la ratificación del Congreso. También puede ser removido por el presidente de la república y por una moción de censura del Congreso de la Unión.

Resulta además imprescindible crear un mecanismo de sustitución en caso de ausencia definitiva de cualquiera de estas dos figuras, tanto del jefe de Estado como del jefe de gabinete. Resulta pertinente aclarar que en ningún caso, el jefe de gabinete supliría la ausencia del presidente de la república, es decir, la figura no representa ninguna reminiscencia de un vicepresidente y también se puede afirmar que tiene naturaleza diversa a la de un primer ministro ya que no emana de los escaños del Congreso de la Unión.

Notas

Fortalecimiento del Poder Legislativo

En un sistema político que está obligado a ser eficiente, más que acotar al presidente y al Poder Ejecutivo es necesario fortalecer al Poder Legislativo y mejorar la relación de cooperación y equilibrio entre ambos poderes. En este sentido, resulta necesario dotar al Congreso de nuevas atribuciones que lo fortalezcan.

El Congreso debe participar más activamente en la planeación democrática del Estado a través de mecanismos que le permitan:

- Aprobar el presupuesto habiéndolo conocido con tiempo suficiente, desde el primero de octubre, y prever medidas extraordinarias en caso de que no se llegue a consenso dentro del lapso de tiempo establecido
- Iniciar la revisión de la cuenta pública durante el primer trimestre del año siguiente del ejercicio
- Dictaminar y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo

En cuanto a su capacidad de contrapesar al Poder Ejecutivo, el Congreso requiere tener atribuciones suficientes para ratificar al jefe y a los miembros del gabinete; entablar juicio político contra el presidente de la república y cualquier funcionario de alto nivel de la administración pública; promover moción de censura a cualquier miembro del gabinete; y ratificar los tratados internacionales.

El Congreso también requiere amplias facultades para que sus comisiones tengan la capacidad de investigar en cualquier ramo de la administración pública o cualquier asunto que sea de interés nacional. Debe tener capacidad de citar a comparecer al titular del ramo de la administración pública incumbente, a fin de estrechar la relación con el Ejecutivo en una mayor cooperación entre poderes, que redunde en una fiscalización más eficaz de la comisión legislativa sobre los responsables de la administración pública. También precisa facultades para llamar a comparecer a cualquier ciudadano sobre asuntos de interés nacional, bajo protesta de decir verdad. De igual modo, las comisiones legislativas deben contar

con la facultad de participar en la elaboración del presupuesto en el ramo que le compete a cada una.

Las comisiones legislativas del Congreso de la Unión también deben fortalecerse en otros aspectos, que abarcan desde la modernización de sus apoyos materiales, logísticos, y de recursos humanos altamente especializados y bien remunerados dentro de un esquema de servicio civil de carrera del Poder Legislativo, hasta su normatividad interior, ya que las comisiones deben cumplir como instancias de dictaminación de iniciativas de ley, estrictamente dentro de los plazos legales.

Un poder legislativo fortalecido debe sesionar en periodos ordinarios anuales para desahogar oportunamente todos los temas de la agenda legislativa, sin interrupciones ni recesos; y llamar a cuentas de manera cotidiana a los responsables de la administración pública, quienes deberán entregar información veraz de manera oportuna y comparecer ante el pleno y comisiones bajo protesta de decir verdad.

Resulta urgente transformar el sentido de los informes presidenciales, ya que es inadmisibles que en una auténtica república un poder esté supeditado a otro. Hemos propuesto que a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asista el presidente de la república para que escuche los planteamientos que hagan los legisladores en nombre de cada uno de sus grupos parlamentarios.

El presidente presentará un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país, mismo que habrá remitido al Congreso de la Unión ocho días antes para su conocimiento y análisis previo, y dará un mensaje a la nación y responderá a los cuestionamientos de cada grupo parlamentario conforme a los ordenamientos que para tal efecto se estipulen en la Ley Orgánica del Congreso de la Unión.

El presidente de la república estará legalmente obligado a promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión en el lapso establecido en el artículo 72 constitucional vigente. Podrá recurrir a su derecho de veto de manera expresa a riesgo de ser derrotado por una mayoría calificada del Congreso

Notas

Notas

de la Unión en el caso de reformas constitucionales y de una mayoría simple en el caso de leyes secundarias.

En lo que se refiere a la profesionalización del Poder Legislativo sería muy importante poner en práctica el servicio civil de carrera de los cuerpos asesores del Congreso como institución y fortalecer la infraestructura de apoyo para las tareas del Poder Legislativo.

Instituciones de Estado

El sistema político que planteamos requiere instituciones de Estado que estén fuera de la órbita de control de los poderes de la Unión, en donde se diseñen políticas de Estado y se garantice: el arbitraje de los procesos constitucionales y electorales; la objetividad y transparencia de las operaciones de la banca de desarrollo y del Banco de México; la libertad de acción y facultad de investigación independiente de la entidad de fiscalización superior, del Ministerio Público y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; la veracidad, científicidad y accesibilidad de los datos estadísticos de la nación, en una institución autónoma de estadística e informática; el acceso a la información que se genere en todas las entidades públicas, a través de un instituto federal de información; y la defensa oportuna y adecuada del medio ambiente a través de un *ombudsman* destinado a tal efecto.

Estas instituciones de Estado deben ser:

- Tribunal Constitucional*
- **Instituto Federal Electoral**
- Banco de México y banca de desarrollo**
- **Auditoría Superior de Fiscalización**
- Ministerio Público**

* Falta crear el marco legal para estas instituciones.

** Falta crear el marco legal para que estas instituciones cobren autonomía real respecto al Poder Ejecutivo.

Las demás, en negritas, ya existen o recientemente se ha legislado sobre ellas, como el caso del IFAI.

- **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**
- Procuraduría del Medio Ambiente*
- Instituto Nacional de Estadística**
- **Instituto Federal de Acceso a la Información**

Notas · · · · ·

Democracia directa

Aunque en México estamos apenas ante la posibilidad de consolidar la democracia representativa, los mecanismos de democracia directa, tales como la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito, resultan complementarios para el ejercicio de la soberanía popular. En sociedades tan heterogéneas y dinámicas como las actuales, en muchas circunstancias los mecanismos de representación popular resultan insuficientes, por su rigidez, para decidir en nombre del pueblo. Hay asuntos tan importantes y tan complejos que no se logran ubicar dentro de los planteamientos ideológicos de los partidos políticos y requieren un pulso general, expresado en una consulta pública para orientar, tomar o ratificar una decisión que se acerque con claridad a la voluntad popular.

Entre los temas que pudieran someterse a consulta popular destacan, a manera de ejemplo, la legalización del consumo de enervantes, el establecimiento de la pena de muerte, la legislación en torno al aborto y la eutanasia, el establecimiento de un nuevo estado dentro de la república, el cambio de nombre del país, la ratificación de una nueva Constitución y la ratificación de los tratados internacionales.

Es muy importante que la introducción de este tipo de mecanismos de democracia directa sea paralela a una profunda reforma del régimen de medios de comunicación que garantice la condición de equidad en los esquemas de concesiones para radio y televisión y que establezca los derechos para que se puedan expresar con amplitud las diversas posiciones y las implicaciones de los asuntos que están en juego. El IFE sería la autoridad responsable de la organización de este tipo de consultas.

En concreto se propone establecer en el texto constitucional los siguientes mecanismos:

Notas

- ➔ Referéndum con carácter vinculatorio (*ex post*)
 - Convoca el Poder Legislativo
- ➔ Plebiscito con carácter vinculatorio (*ex ante*)
 - Convoca el presidente de la república
- ➔ Iniciativa popular
 - Firma un porcentaje del padrón de electores

*Síntesis: Un nuevo sistema político para México***Estado democrático: sistema presidencial con elementos parlamentarios**

En síntesis proponemos que el diseño institucional que podamos impulsar tenga todos o algunos de los siguientes rasgos:

- ➔ Un sistema pluripartidista congruente con la realidad plural de México
- ➔ Un sistema electoral mixto (50-50+representación indígena)
- ➔ Un Poder Ejecutivo bicéfalo: jefe de Estado y jefe de gabinete
- ➔ Un Congreso fuerte con capacidad de:
 - Ratificar al jefe y a los miembros del gabinete, aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, investigar a la administración pública y asuntos de interés público, promover juicio político para el presidente de la república y funcionarios de alto nivel y promover moción de censura para miembros del gabinete
 - Ratificar tratados internacionales, modificar y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y llamar a cuentas periódicamente a los responsables de la administración pública, los cuales comparecerán bajo protesta de decir verdad, o igualmente a cualquier ciudadano para declarar sobre asuntos de interés nacional, también bajo protesta de decir verdad
 - Sesionar en periodos ordinarios anuales
 - Fortalecer el servicio civil de carrera del Poder Legislativo y fortalecer las comisiones legislativas en su capacidad de investigación y fiscalización para

todos los asuntos que sean considerados de interés público

- Un sistema político con instituciones de Estado que estén fuera de la órbita del control de los poderes de la Unión: Tribunal Constitucional, Instituto Federal Electoral, Banco de México y banca de desarrollo, Auditoría Superior de Fiscalización, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Procuraduría del Medio Ambiente, Ministerio Público, Instituto Nacional de Estadística e Instituto Federal de Acceso a la Información
- Un sistema que cuente con instrumentos de democracia directa como el referéndum, plebiscito e iniciativa popular

Efectivamente, se trata de una propuesta que combina elementos clásicos de nuestro sistema presidencial y contrapesos propios del parlamentarismo, mas no se trata de un sistema intermedio propiamente dicho. Duverger ya ha hablado de sistemas alternantes entre los dos modelos y Sartori les ha llamado sistemas de dos motores. Éste llegaría a ser, en todo caso, un sistema de un motor con turbina. Un sistema cuyo *motor presidencial* mantuviera una marcha estable, con suficientes contrapesos parlamentarios y ante alguna grave crisis política se pudiera accionar la *turbina parlamentaria* que proveyera al sistema político del impulso y de los mecanismos democráticos suficientes para resolver cualquier eventualidad, hasta regresar a la marcha estable del *motor presidencial*.

En síntesis, se trata de construir un sistema flexible y con suficientes mecanismos democráticos e institucionales que le permitan mantener la gobernabilidad y la estabilidad política necesarias para el buen gobierno y el desarrollo equilibrado del país.

Notas · · · · ·

..... Notas

Anexo

Iniciativas presentadas por el PRD sobre el sistema político vigente (LVII y LVIII legislaturas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión)

<i>Fecha de presentación</i>	<i>Nombre de la iniciativa</i>	<i>Presentada por</i>	<i>Comisión(es) dictaminadora(s)</i>
14 de diciembre de 1998	De decreto de reformas a los artículos 73, fracción XXVIII, 76, fracción I, 89, fracción X y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (para restituir al Congreso de la Unión la facultad de aprobar tratados y convenios internacionales y otorgarle la facultad para revisar y evaluar la política exterior que desarrolle el Ejecutivo Federal)	Luis Meneses Murillo	Gobernación y Puntos Constitucionales
26 de septiembre de 2000	De reformas y adiciones a los artículos 73, 76, 89 y 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (para que el nombramiento del procurador general de la república sea facultad de ambas cámaras del Congreso de la Unión)	Ricardo Moreno Bastida	Puntos Constitucionales
10 de octubre de 2000	De reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (para conferir al Poder Legislativo la facultad de dictaminar, aprobar y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo)	J. Jesús Garibay García	Puntos Constitucionales
19 de octubre de 2000	De decreto por el que se reforman los artículos 108, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (para que el Ejecutivo Federal pueda ser sujeto de juicio político)	Martí Batres Guadarrama	Puntos Constitucionales
5 de abril de 2001	De decreto que propone la modificación del inciso c y la adición del inciso j del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de veto presidencial	Luis Miguel Barbosa Huerta	Puntos Constitucionales

<i>Fecha de presentación</i>	<i>Nombre de la iniciativa</i>	<i>Presentada por</i>	<i>Comisión(es) dictaminadora(s)</i>	<i>Notas</i>
9 de abril de 2001	De reformas al artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al artículo 89 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (con el fin de integrar comisiones de investigación que den a conocer sus resultados a las cámaras legislativas y al Ejecutivo Federal)	Gregorio Urías Germán	Puntos Constitucionales	.
4 de diciembre de 2001	De reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (con el fin de lograr una nueva distribución entre los poderes Ejecutivo y Legislativo)	Éric Éber Villanueva Mukul	Puntos Constitucionales	.
14 de diciembre de 2001	Que reforma diversos artículos constitucionales y del Cofipe, en materia de integración del Congreso de la Unión	Uuc-kib Espadas Ancona	Puntos Constitucionales / Gobernación y Seguridad Pública	.
14 de diciembre de 2001	Que reforma diversos artículos constitucionales, en materia de política económica (con el fin de ampliar las facultades del Congreso)	Martí Batres Guadarrama	Puntos Constitucionales	.
6 de febrero de 2002	Con proyecto de decreto que reforma los artículos 73 y 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (para que sea facultad del Congreso aprobar los tratados internacionales que celebre el Ejecutivo de la Unión)	Miroslava García Suárez	Puntos Constitucionales	.
20 de marzo de 2002	De reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fortalecimiento del Poder Legislativo	Martí Batres Guadarrama	Puntos Constitucionales	.
4 de abril de 2002	De reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reducción de facultades presidenciales	Martí Batres Guadarrama	Puntos Constitucionales	.
4 de abril de 2002	De reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fortalecimiento del Poder Legislativo	Uuc-kib Espadas Ancona	Puntos Constitucionales	.

..... Notas

<i>Fecha de presentación</i>	<i>Nombre de la iniciativa</i>	<i>Presentada por</i>	<i>Comisión(es) dictaminadora(s)</i>
9 de abril de 2002	Por la que se adicionan y reforman la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (a efecto de que al rendir su informe el titular del Ejecutivo Federal escuche el posicionamiento de cada grupo parlamentario y para dar celeridad a los trabajos legislativos)	Alfredo Hernández Raigosa	Reglamentos y Prácticas Parlamentarias
24 de abril de 2002	Que reforma el párrafo tercero del artículo 93, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (integración de comisiones de investigación, a pedido de una octava parte de los diputados, o una cuarta parte de los senadores)	Luis Miguel Barbosa Huerta	Puntos Constitucionales



Seguridad nacional y justicia

FRANCISCO HIGUERA*

El futuro de México como nación está en juego; como nunca en las últimas décadas se presentan las condiciones para transitar de un Estado autoritario a un Estado democrático, social y de derecho, lo que supone agotar un proceso de revisión y rediseño de las instituciones que fueron creadas para sostener y perpetuar un sistema político antidemocrático, que ha lastimado la calidad de vida de la gran mayoría de los mexicanos. Pero también, está latente el riesgo de retroceso, como escenario impulsado por el temor de los principales núcleos de poder, beneficiarios por décadas del estado de cosas que se combate y cuyos intereses pueden ser perjudicados por la consolidación de la democracia. El dilema es la

* Asesor de la Coordinación para la Reforma del Estado del Grupo Parlamentario del PRD.

transición hacia un nuevo régimen democrático o la restauración del viejo sistema autoritario.

Uno de los ejes que vertebra el régimen político mexicano es el predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes, rompiendo el indispensable equilibrio en el esquema original de división de poderes de nuestra inspiración republicana. Tal distorsión ha sido la principal fuente de las fallas en la actuación estatal en menoscabo de los derechos y de las aspiraciones de la sociedad.

La ruta de la transición como vía para diseñar un sistema cabalmente democrático, obliga a ir más allá de la alternancia en el Poder Ejecutivo de la Unión y emprender una transformación profunda en las instituciones que dieron identidad y permanencia al viejo régimen.

En esta tarea democratizadora, el principal reto del proceso de reforma del Estado mexicano tiene que ver con reordenar los poderes y volverlos al esquema que da sentido y razón a la separación de las actividades estatales, agrupándolas en tal forma que no exista predominio ni avasallamiento alguno entre ellas, alcanzando así un sistema de pesos y contrapesos que haga posible los controles del poder. Esto evitaría el tipo de exceso que origina la concentración desproporcionada de atribuciones en un poder. La historia nos enseña cómo estos excesos engendran dictaduras y otras formas de ejercicio despótico del poder público que tanto daño han causado a las sociedades del mundo.

El artículo 17 de la Constitución general de la república consagra la garantía de justicia, al señalar:

Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Notas

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones (...)

Conforme al artículo antes señalado al Poder Judicial corresponde la función jurisdiccional, ello implica la delicada tarea de aplicar la ley en todo conflicto donde estén en juego intereses diversos; es decir, resolver todo tipo de litigios, buscando en todo momento garantizar equidad y justicia a quienes intervienen en la *litis*, con el afán de que sea el derecho la única vía que la sociedad transite cuando existan desavenencias, aun en situaciones de riesgo extremo en que tales conflictos amenacen la paz y la estabilidad social. Esta delicada tarea sólo podrá desarrollarla a cabalidad un poder judicial fuerte e independiente, cuya actuación se sustente en una visión democrática de largo alcance, que si bien debe partir de la clásica separación de actividades, asuma con éxito los retos que el avance democratizador impone.

En el mundo, la historia del poder judicial, salvo contadas excepciones, está marcada por una sumisión a los demás poderes. En México, la preeminencia del Ejecutivo sobre el Poder Judicial ha sido la constante a lo largo de su existencia, con la salvedad de algunos breves destellos de grandeza, sobre todo después de la primera mitad del siglo XIX, época marcada por el triunfo de las ideas liberales y por el refrendo del sistema republicano. Sin duda, en el esquema de dependencia de los poderes frente al Poder Ejecutivo, el Poder Judicial ha jugado la peor parte.

En los Estados contemporáneos del mundo, el Poder Judicial se ha ido afirmando y ha logrado consolidar su poder y su propia órbita de facultades para salir de su rezago frente a los poderes Legislativo y Ejecutivo. La intervención del Poder Judicial no sólo tiene que ver con la solución de los conflictos, que de por sí resulta determinante en toda la sociedad, sino con la legitimidad que los actos de los demás órganos del Estado requieren, y que por su naturaleza sólo este poder puede concederles.

En esta etapa de transición el reto es erigir un Poder Judicial capaz de contribuir en la construcción de un régimen democrático, y de ser parte fundamental de su estabilidad. Para tal efecto se requiere establecer nuevas bases que hagan posible remontar las distorsiones en menoscabo de este poder. En tal sentido es un imperativo desarrollar los siguientes aspectos: independencia, federalismo, unidad, responsabilidad y carrera judicial.

Notas
.
.
.
.
.
.
.
.
.

Independencia

Esta categoría es indispensable para que el Poder Judicial asuma a cabalidad sus funciones, y dada la ausencia de este principio, es un imperativo trabajar arduamente en su construcción. Ello supone que los jueces en su actuación jurisdiccional se sitúen al margen de toda presión o injerencia de los demás poderes, así como de cualquier otro ente individual o colectivo que pueda influir para que sus sentencias no se apeguen al principio de legalidad. El resultado inmediato se refleja en el equilibrio de poderes, y con ello la existencia de un verdadero control entre los actos de dichos poderes. La independencia también supone que en el ámbito interno no exista ningún aspecto que aleje al juzgador del principio de legalidad. Es este renglón en el que más se requiere trabajar.

El acto que más impacto tiene para determinar la independencia del Poder Judicial, es el que da origen a la investidura de los ministros que lo encabezan. En tal sentido el contenido del artículo 96 de la Constitución general de la república debe ser reformado, en virtud de que facilita la excesiva intervención del Poder Ejecutivo, al facultarlo para que, en el supuesto de que el Senado no resuelva en el plazo de 30 días, sea el presidente de la república quien decida quién ocupa el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia.

Es entonces el mecanismo de designación de los ministros un tema que debe ser debatido ampliamente. No olvidemos que ya la Constitución de 1857 consideraba la elección popular como mecanismo para cubrir tan importantes cargos

Notas

y fue justamente bajo ese esquema cuando el Poder Judicial vivió la etapa más gloriosa de su historia.

Sin embargo, sabemos que no es el único método de designación que existe; también se podría otorgar esta facultad de elección de los ministros al conjunto del Congreso de la Unión.

Federalismo

En este renglón descansa la posibilidad de alcanzar mayor eficiencia en el trabajo del Poder Judicial y tiene estrecha relación con el problema de los ámbitos de competencia de los tribunales, tanto en la esfera federal como en los estados de la república. Es evidente la excesiva concentración que el orden jurídico vigente concede a la Suprema Corte y a los tribunales del ámbito federal, en menoscabo del alcance e impacto de los tribunales del orden local y en consecuencia es la enorme carga de trabajo que se acumula en los tribunales federales, la que en gran medida contribuye a hacer nugatoria la garantía de justicia pronta y expedita consagrada en el artículo 17 de nuestra carta magna.

Es pertinente poner los ojos en los tribunales del orden local; éstos son quizá los más relegados dentro del esquema de subordinación que sufre el Poder Judicial y en todo caso atender su voz tal como se expresó desde noviembre de 1994 en la Declaración de Querétaro, suscrita por los presidentes de los tribunales superiores de la república en su 18 Congreso Nacional. En la Declaración se critica la centralización del Poder Judicial Federal, se reivindica a los tribunales locales en su carácter de última instancia, y se propone la creación del amparo local, así como de cortes supremas en el ámbito local, entre otras propuestas, dignas de tomarse en cuenta en este campo.

Unidad

Una de las expresiones más claras de la intromisión del Poder Ejecutivo en las funciones propias del Poder Judicial se observa en la creación en el ámbito del primero de un

considerable número de tribunales que se ocupan de funciones jurisdiccionales que debieran estar reservadas al Poder Judicial. Es el caso de los tribunales fiscales, las juntas de Conciliación y Arbitraje, los tribunales de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal Militar y el Tribunal Superior Agrario. No obstante la autonomía que en mayor o menor medida se concede a estos tribunales, lo cierto es que desarrollan funciones que en términos materiales son de orden jurisdiccional, mismas que competen exclusivamente al Poder Judicial. De ahí que sea necesario trabajar en la perspectiva de la unidad, a efecto de incorporar al Poder Judicial todos aquellos tribunales que desarrollan funciones de orden jurisdiccional.

Notas
 .
 .
 .
 .
 .
 .
 .
 .
 .
 .
 .

Responsabilidad

La figura de la responsabilidad es quizá el indicador más objetivo para ubicar el avance del Poder Judicial en el modelo de Estado de derecho democrático. En los Estados con regímenes autoritarios se vuelve más complicada su aplicación porque puede interferir con la independencia de este poder.

La responsabilidad supone que el proceder de los jueces sea sometido a controles cuando se aparte del principio de legalidad, para que los particulares no reciban una carga o daño, que no están obligados a resentir. Esta responsabilidad puede ser en diversos campos: administrativo, penal, civil, etcétera.

Resulta de especial interés incursionar en el campo de la responsabilidad por error judicial, convencidos de que el proceso democratizador debe, ante todo, obligar al Estado para que responda en términos patrimoniales de manera directa, reservándose el derecho de recurrir contra los servidores públicos, cuya conducta le haya ocasionado una merma en su erario.

Éstos son temas de obligada reflexión para perfilar el Poder Judicial que la nación requiere a fin de consolidar un régimen democrático, pero además, también es de atenderse lo referente a la carrera judicial, el alcance de los consejos

Notas

de la Judicatura tanto en el ámbito federal como local, y la creación del Tribunal Constitucional para resolver controversias entre poderes del Estado y del Estado con organismos y tratados internacionales.

Sin embargo, los aspectos que inicialmente desarrollamos son, a nuestro juicio, los que de manera elemental debe recorrer el Estado mexicano para alcanzar el mínimo deseable que dignifique al Poder Judicial. Con ello es posible aspirar a la garantía de justicia a la que todos los gobernados tenemos derecho, para que lo consagrado en el artículo 17 de nuestra Constitución general deje de ser sólo un buen deseo. Ése es el reto para el Poder Judicial del presente y del futuro.

Ministerio Público

De conformidad con el apartado A del artículo 102 de la Constitución general de la república, al Ministerio Público de la Federación compete:

a) El ejercicio de la acción penal, que supone la persecución ante los tribunales, de todo los delitos del orden federal; solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; así como pedir la aplicación de las penas.

b) Intervenir, en este caso el procurador, en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

c) Intervenir en todos los negocios en los que la federación fuese parte constitutiva, incluido el cuerpo diplomático.

Como puede apreciarse, el constituyente delegó en la institución del Ministerio Público tareas sumamente delicadas y que impactan significativamente en la vida de los mexicanos; le corresponde en síntesis la labor de procurar la paz y tranquilidad para todos. Sin embargo, no se requieren grandes esfuerzos argumentativos para concluir que esta institución ha fallado en su encomienda constitucional y, más

aún, se ha convertido en una de las principales fuentes de intranquilidad e inseguridad para nuestras familias.

Esta institución fue sacada de la esfera del Poder Judicial a finales del siglo XIX, por iniciativa de Porfirio Díaz y llevada a la esfera del Poder Ejecutivo. Como es bien sabido, el Ministerio Público forma parte de la administración pública centralizada aun cuando tiene una circunstancia, que podemos llamar especial, en virtud del tratamiento constitucional diferenciado con relación a las demás dependencias del Ejecutivo Federal; y que, como parte de tal esquema, se ha convertido en el símbolo más emblemático del sistema antidemocrático edificado en los últimos setenta años de vida nacional. Por desgracia hoy el Ministerio Público es sinónimo de corrupción, burocratismo, ineficiencia y, paradójicamente, de delincuencia.

En razón de lo anterior, es oportuno plantear opciones que resuelvan el problema de raíz. Convencido de que en tanto la institución en comento siga tal cual está en términos orgánicos, los mexicanos seguiremos postergando la satisfacción de nuestro anhelo de vivir en un ambiente de tranquilidad, resulta indispensable proponer que la función del Ministerio Público salga de la esfera competencial de la administración pública federal centralizada y se erija en un órgano constitucional autónomo, cuyo titular sea nombrado por el Congreso de la Unión, con un verdadero compromiso con la sociedad mexicana, alejado de intereses creados en el viejo sistema presidencialista.

A efecto de esbozar el diseño jurídico de la propuesta en cuestión, debe reformarse el artículo 102, apartado A, de nuestra carta magna y su ley reglamentaria, para conceder al Ministerio Público autonomía técnica y de gestión, en un diseño constitucional que no es desconocido en nuestra experiencia legislativa, dado que bajo tal *status* jurídico existen: el Banco de México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral, entre otros, y que su sola creación como órganos autónomos del Estado ha significado un importante avance.

Notas

Seguridad nacional

La seguridad nacional es una categoría propia del Estado-nación; se consolida como aspecto fundamental para todo Estado hasta el siglo xx a raíz de los conflictos bélicos que sacudieron al mundo, fundamentalmente a partir de la segunda guerra mundial. Ello implica que los miembros de la comunidad internacional procuren ante todo, tener certidumbre y armonía, tanto en sus relaciones con los demás miembros de la comunidad, como en la convivencia de su población, premisa fundamental para desarrollar su proyecto de nación.

La seguridad nacional supone una protección de la sociedad frente a cualquier interferencia que pueda obstaculizar el logro de los objetivos nacionales; no es posible entenderla en forma aislada, por el contrario, mantiene una estrecha relación con el desarrollo e independencia económica, justicia social, avance democrático, Estado de derecho y soberanía.

En sentido estricto la idea de seguridad supone protección a los intereses de los individuos que forman el colectivo social, en tal nivel que les permita desarrollar todas aquellas actividades que hacen posible el logro de sus fines esenciales como seres humanos en la búsqueda permanente de la felicidad. Garantizar lo anterior es, sin duda, la principal tarea del Estado contemporáneo. En este tenor, es posible afirmar que todo Estado requiere acompañar su proyecto de nación con la estrategia de seguridad nacional.

En México la Constitución general de la república aborda aspectos fundamentales para salvaguardar la seguridad nacional; sin embargo, se carece de un plan integral en materia de seguridad nacional que, abordado como aspecto prioritario, diseñe opciones frente a los graves problemas que lastiman la convivencia de los mexicanos y que corresponde a las distintas esferas de gobierno encontrarles solución.

Uno de los niveles más abordados, que no el único, de la seguridad nacional es el de la seguridad pública; normalmente la primera suele identificarse con la segunda. Éste es un enfoque limitado de la seguridad nacional, que como ya

Notas

explicamos líneas arriba, implica un fenómeno mucho más complejo, ligado fundamentalmente al concepto de soberanía. Sin embargo, nos ocuparemos en primer término de la seguridad pública por ser éste el tema más sentido por los mexicanos y justo donde más fallas ha presentado el Estado.

La doctrina estudia la seguridad pública desde dos perspectivas o corrientes. La primera considera la seguridad de la población como un problema de orden policiaco, es decir, para garantizar la armonía social se requiere mayor número de agentes de policía, la intervención del ejército, poderoso armamento, órganos de procuración y administración de justicia. Es ésta la idea más atrasada. Existe también la concepción que entiende el problema como algo integral y que no limita su explicación y combate a sus efectos, sino que centra su estudio en las causas que originan las alteraciones sociales en materia de seguridad: económicas, políticas, culturales, sociales, etcétera.

En 1994 se adicionó el artículo 21 constitucional con dos párrafos referidos a la seguridad nacional:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

Como puede apreciarse, con la reforma constitucional en comento la seguridad de los mexicanos es un asunto de Estado. En tal sentido se erige como una garantía del gobernado exigible al poder público; ello implica que las autoridades en la materia tienen la obligación de garantizar la paz y tranquilidad de la población. No se requiere una reflexión profunda para concluir que en la situación actual vulneramos la estabilidad que prescribe nuestra carta magna, dado

Notas

que la integridad física y el patrimonio de los mexicanos están en riesgo en virtud del clima de inseguridad y corrupción que priva en México en los últimos años. La operación del sistema de seguridad planteado al final del citado artículo ha sido un fracaso.

Uno de los principales signos del régimen autoritario de partido hegemónico es la corrupción. Por décadas se ha fomentado la cultura de no respetar las normas legales; por el contrario, su violación significa invariablemente ganancias que van desde no pagar una multa de tránsito hasta sacar cientos de millones de dólares del erario público y depositarlos en bancos extranjeros al amparo del poder político. Es tal el daño en este sentido que violar la ley no es una excepción sino la regla. Pero lo más grave es que los principales detractores del orden jurídico son aquellos que investidos de funciones de orden público son los principales obligados a acatarlo y hacerlo respetar.

Es lamentable cómo la corrupción corroe las principales instituciones cuya misión constitucional es salvaguardar la seguridad pública de la población, es el caso de las diversas policías, jueces y magistrados tanto del ámbito federal como local, autoridades encargadas de procurar justicia tanto en los estados como en el orden general de la república.

A la sombra del poder público ha crecido de manera alarmante el crimen organizado: narcotráfico y secuestro, principalmente. Estos flagelos han desarrollado verdaderos ejércitos, cuyas filas se nutren principalmente de miembros o exintegrantes de cuerpos policiacos; también tienen a su servicio a funcionarios, políticos, profesionistas, empresarios, etcétera.

En el caso específico del narcotráfico, si bien es cierto que es un problema de orden internacional y su combate requiere el apoyo y colaboración de la comunidad internacional, no menos cierto es que debe reconocerse el fracaso de la llamada “Guerra contra las Drogas” estrategia diseñada e impulsada por los Estados Unidos, cuyo verdadero sentido no tiene que ver con el combate a las drogas –los resultados son por demás ilustrativos– sino más bien con una actitud

Notas

Anexo
Iniciativas presentadas por el PRD
sobre seguridad nacional y justicia
(LVII y LVIII legislaturas de la Cámara de Diputados
del Congreso de la Unión)

<i>Fecha de presentación</i>	<i>Nombre de la iniciativa</i>	<i>Presentada por</i>	<i>Comisión(es) dictaminadora(s)</i>
9 de diciembre de 1999	De Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Desaparición Forzada de Personas	Benito Mirón Lince	Derechos Humanos /Justicia
29 de abril de 2000	Que reforma diversas disposiciones constitucionales (para que el Senado de la República nombre a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación)	Lenia Batres Guadarrama	Gobernación y Puntos Constitucionales
29 de abril de 2000	Con proyecto de decreto que reforma los artículos 76, fracción I, y 89, fracción X, de la Constitución Política (para otorgar al Senado de la República la facultad de aprobar los acuerdos, convenios y memoranda internacionales en materia de narcotráfico o de cualquier área de la seguridad nacional y de la seguridad pública)	Lenia Batres Guadarrama	Gobernación y Puntos Constitucionales
13 de noviembre de 2001	De reformas y adiciones al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (para brindar independencia y autonomía funcional y financiera al Poder Judicial en los estados)	Luis Miguel Barbosa Huerta	Puntos Constitucionales
4 de abril de 2002	De reformas al artículo 105 de la Constitución general, sobre controversias constitucionales	Luis Miguel Barbosa Huerta	Puntos Constitucionales
9 de abril de 2002	Que reforma y adiciona los artículos 214 y 247 del Código Penal Federal (para fincar responsabilidad penal a los servidores públicos que no cumplan con el ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación o que declaren con falsedad cuando comparezcan ante el Congreso de la Unión)	Tomás Torres Mercado	Justicia y Derechos Humanos
25 de abril de 2002	De reformas a diversos ordenamientos legales (a efecto de otorgar mayor seguridad jurídica a las niñas y niños de México, y de federalizar el delito de secuestro y de privación ilegal de menores)	Alfredo Hernández Raigosa	Justicia y Derechos Humanos

Breve historia de la reforma electoral

RICARDO ÁLVAREZ ARREDONDO

Introducción

El tercer punto de la agenda política para la reforma del Estado se refiere a los temas pendientes de la reforma electoral para seguir mejorando nuestro sistema de competencia política. El Partido de la Revolución Democrática, desde su fundación, ha sido el promotor fundamental de la reforma del Estado; sin embargo, es importante recordar que los avances que se pudieron dar en ese sentido en la década de los noventa se circunscribieron al ámbito electoral.

La discusión política y legislativa respecto a los temas electorales se dio con intensidad en diferentes momentos de la historia reciente del país, destacando los procesos de discusión, negociación y reforma electoral de 1989, 1993-1994 y 1996.

El Partido de la Revolución Democrática ha sido actor fundamental en todos los procesos de reforma electoral, teniendo gran influencia en el establecimiento de los puntos para la agenda de la reforma de 1996, que fue sin duda la de mayor significación. Por ello, existe claridad respecto a lo que consideramos los temas pendientes de la reforma electoral, y después de la jornada histórica del 2 de julio de 2000, cuando la sociedad dio un paso más en la democratización del país y derrotó al aparato oficial en las urnas, tenemos la convicción de que estamos en el momento oportuno de impulsarlos.

Asesor de la Coordinación para la Reforma del Estado del Grupo Parlamentario del PRD.

Historia reciente de las reformas electorales

La sucesión de reformas electorales en México ha permitido la construcción de un marco legal para la competencia electoral más adecuado si lo comparamos con los existentes en décadas anteriores, sobre todo si recordamos la ley aprobada en 1946, vigente hasta 1963, que hacía prácticamente imposible la existencia de partidos políticos opositores legales ya que los requisitos para lograr el registro eran sumamente difíciles de cumplir. Entre otras disposiciones estaba, por ejemplo, tener una militancia probada de 30 mil afiliados y presencia en más de la mitad de los distritos electorales, es decir, se pretendía que la organización partidaria ya fuera una expresión nacional a la hora de su nacimiento.

No obstante este obstáculo, al final, el gobierno estaba facultado para negar el registro o para cancelarlo aduciendo razones de “riesgo para el orden constitucional”. Otro requisito difícil de cumplir era la entrega del padrón de militantes opositores al régimen, a las autoridades federales, en particular a la Secretaría de Gobernación, por parte de quienes habían sido sistemáticamente hostigados por el gobierno, sobre todo los simpatizantes y militantes del Partido Comunista (fundado en 1919), quienes por obvias razones preferían seguir en el anonimato y muchas veces en la clandestinidad.

Esta ley refrendaba el control de todo el proceso y de todas las autoridades electorales por el partido oficial, lo que le permitía anular cualquier victoria de un partido distinto. Evidentemente, hasta 1963, la pista electoral se había angostado y sólo había en ella partidos de oposición leal al régimen, tales como el PAN, fundado en 1938; el Partido Popular (antecedente del PPS), fundado en 1948; y el PARM, fundado en 1954.

A partir de esta época el régimen político ha experimentado cuatro rondas de reformas electorales, las primeras por iniciativa propia, las últimas por presión opositora, pero siempre con la intención de preservar el control político y ganar

legitimidad democrática a cambio de unas cuantas concesiones a sus adversarios políticos.

Un hecho que resulta imprescindible mencionar, aunque no haya sido estrictamente una reforma electoral sino una reforma política, y si se le mira bien quizás se haya tratado de una reforma pionera dentro de la reforma del Estado, fue la legislación de 1954, que con la reforma de los artículos 34 y 115 constitucionales, facultó el voto femenino. Se trató, ni más ni menos que de darle decisión política a la mitad de la población adulta, y aunque se diga que fue una maniobra más del régimen para ampliar su base de apoyo, en el tiempo fue generando una verdadera irrupción en la política por parte de las mujeres, que han llegado a ser, en nuestros días, el voto mayoritario del país. Las mujeres votaron por primera vez en la elección intermedia para renovar el Congreso de la Unión en 1955, y posteriormente votaron en 1958 en su primera elección presidencial, abrumadoramente a favor del carismático Adolfo López Mateos.

La reforma de 1963, impulsada por el presidente López Mateos, siguiendo entre otras cosas una “amable observación” del presidente Kennedy,¹ introdujo los llamados diputados de partido, que en realidad constituían una cuota que ayudaba al régimen a vestirse de pluralidad democrática. Más que regular la competencia electoral se trataba de estimularla pero, sobre todo, el régimen buscaba legitimarse con la presencia de unos cuantos diputados de los pequeños partidos de la oposición leal de la época: PAN, PPS y PARM.

Los partidos tenían que obtener 2.5 por ciento de los votos, y no obstante “la buena voluntad presidencial”, salvo el PAN, los otros partidos obtuvieron un magro 0.5 por ciento y con todo y eso el régimen rompió su propia regla y de todos modos los integró a la XLV Legislatura (1964-1967).

¹ En visita oficial a México, el presidente Kennedy preguntó por la presencia de la oposición en el Congreso, sorprendiéndose grandemente al enterarse de que era casi nula, lo que le causó molestia y así se lo hizo saber al presidente mexicano.

Notas · · · · ·

Notas

Según esta ley, el partido que obtuviera 2.5 por ciento de los votos aseguraba una bancada de cinco diputados de partido, y uno adicional por cada 0.5 por ciento de votación hasta llegar a un máximo de 20 diputados (10 por ciento de los votos).

Esta ley se modificó para la siguiente elección permitiendo la representación minoritaria a partir de 1.5 por ciento de la votación y estableciendo el límite máximo de 25 diputados (11.5 por ciento de los votos).

Desde entonces, la oposición ha emprendido una larga marcha buscando aumentar los márgenes de representación política y la equidad en las contiendas electorales.

Cuatro rondas de reforma electoral, 1977-1996

La siguiente reforma electoral se hizo impostergable en 1977, cuando el presidente López Portillo recién había asumido el poder después de haber sido candidato único a la Presidencia de la República.

El país atravesaba una grave crisis económica, una fuerte devaluación y una tensa relación entre los empresarios y el gobierno, además de que los movimientos que actuaban al margen del sistema político se habían multiplicado a raíz tanto de las brutales represiones de 1968 y 1971 como de los intensos movimientos políticos urbanos y de los núcleos guerrilleros rurales y también urbanos.

La *reforma política* de 1977 buscó ampliar la representación política facilitando la legalización de varios partidos políticos de izquierda gracias a la doble modalidad de registro: el *registro definitivo* con fuertes requisitos, entre otros, padrón de 65 mil afiliados, y el *registro condicionado*, que no exigía padrón de afiliados, sólo los documentos básicos y mantener una votación superior a 1.5 por ciento después de la elección. Este mecanismo era tan sencillo que se impedía que los partidos de izquierda formaran un bloque competitivo y los inducía a su atomización.

No obstante, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales permitía la formación de

coaliciones y de candidaturas comunes, es decir, un solo candidato apoyado por partidos diferentes.

El régimen lograba ampliar la representación política aumentando el número de diputaciones uninominales de alrededor de 200² a 300 y creaba 100 diputaciones de representación proporcional que obviamente se distribuirían en número importante entre los diversos partidos de oposición. Es decir, la Cámara de Diputados crece de 200 a 400 diputaciones por los dos principios de elección: *mayoría y representación proporcional*, incorporando de hecho un *sistema mixto* de votación y de representación parlamentaria.

El gobierno logró una mayor pluralidad en la Cámara de Diputados y dividió el voto de protesta entre varias expresiones políticas, manteniendo el control absoluto del proceso político. La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales logró garantizar pequeños espacios mensuales de radio y televisión para los partidos políticos con registro, pero preservó el control gubernamental de la Comisión Federal Electoral y mantuvo al Congreso de la Unión en la facultad de erigirse como Colegio Electoral.

Como resultado de esta ley, cinco meses después de su promulgación, aparecieron tres nuevos partidos en la escena política: el PDM, el PCM y el PST.

El PMT buscó su registro definitivo y no lo pudo obtener; y fue hasta 1984 cuando obtuvo registro condicionado. Antes de las elecciones presidenciales de 1982, también lograron registro condicionado el PRT y el PSD.

No obstante esta nueva pluralidad, en las elecciones de 1979 la oposición (Partido Acción Nacional) logró cuatro diputaciones de mayoría y 63 de representación proporcional³ y en 1982 obtuvo un solo triunfo de mayoría, y sin embargo, se compensó un poco con la nueva representación

² El número exacto en función del número de diputados de los partidos minoritarios.

³ PAN, 39; PPS, 11; PARM, 12; PDM, 12; PCM, 18; PST, 10; PRI, 333.

Notas

Notas

proporcional.⁴ A esa LI Legislatura llegaron parlamentarios muy destacados de la izquierda como Arnoldo Martínez Verdugo –líder histórico y secretario general del Partido Comunista–, Valentín Campa, Gilberto Rincón Gallardo, Gerardo Unzueta, el sindicalista universitario Evaristo Pérez Arreola y Pablo Gómez Álvarez, entre otros que conformaron la aguerrida bancada del PCM.

La era neoliberal: apertura económica y cerrazón política

En 1982, Miguel de la Madrid asumió el poder en medio de un fuerte deterioro económico y optó por empezar a reconocer triunfos opositores, fundamentalmente del PAN, en algunas ciudades importantes, lo que ocasionó fuertes reacciones del sector más duro del PRI y derivó en el nulo reconocimiento de otras victorias opositoras, entre las que destaca la del estado de Chihuahua en 1986, episodio recordado como el “fraude patriótico”.

El desafío que empezaba a mostrar la oposición democrática en el país no se había percibido en la época de la reforma política de 1977, sobre todo por la confianza en los resultados espectaculares de una *economía petrolizada*. La fuerte crisis económica y una oposición mejor organizada reclamaban mejores condiciones de competencia política, y en las elecciones de medio término de 1985 y en las elecciones locales de 1986 hubo reclamos de fraude electoral que hicieron bastante ruido. Los procesos electorales empezaban a deslegitimar al régimen y la oposición se concentraba en exigir procesos electorales más limpios, pero también muchos opositores regresaron a las posiciones antisistema más radicales. La reforma electoral de 1986, si bien avanzó en la representación política de los partidos, también reforzó el control del Poder Ejecutivo sobre el proceso electoral.

⁴ PAN, 15.6%, 38 diputados; PCM, 3.49%, 10 diputados; PPS, cuatro diputados; y PST, cuatro diputados.

El Ejecutivo Federal se arrogaba el derecho de nombrar a todos los presidentes de la autoridad electoral distrital. La presencia de los representantes partidistas en la Comisión Federal Electoral sería ahora proporcional a los votos obtenidos en las elecciones anteriores. No contento con este abrumador predominio, el gobierno logró que un solo representante partidista estuviera facultado para ejercer el voto de todos los demás aunque no asistieran a la sesión correspondiente de la Comisión Federal Electoral, mediante una regla explícita que se conocía como “delegación del voto”.

Nuevamente la Cámara de Diputados creció en número de 100 diputaciones de representación proporcional llegando así a 500 miembros en total.

El régimen se protegió también con la creación de la *cláusula de gobernabilidad*, la que establecía que si el partido mayoritario obtenía más de 51 por ciento pero menos de 70 por ciento, se le otorgarían tantos diputados en número suficiente para empatar su porcentaje de votación sin poder exceder el número de 350. De tal suerte que las diputaciones de representación proporcional no estaban reservadas a la oposición únicamente, sino que también eran una reserva de representación compensatoria para el Partido Revolucionario Institucional. Así, éste se reponía de sus escasas derrotas en los distritos electorales.

No obstante, se dispuso otra previsión de la cláusula de gobernabilidad, en donde se establecía que si ningún partido obtenía la mayoría en la Cámara, al partido que resultara con la mayoría relativa se le otorgarían tantas curules hasta llegar al número de 251, es decir, una mayoría simple.

De este modo, si el PRI hubiera ganado 56 por ciento de los distritos de mayoría, es decir, 167, y hubiera tenido 42 por ciento de los votos, hubiera accedido a 251 curules de acuerdo con estas reglas tan previsoras.

Otro rasgo destacado de esta reforma fue la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que era un órgano de carácter consultivo, pero que contribuía a dar representación política más directa a los capitalinos.

Notas

Notas

Esta reforma no satisfacía el conjunto de demandas de la oposición democrática y únicamente fue aprobada por el PRI y sus partidos satélites: PPS, PARM y PST.

El régimen llegó con una grave fractura a las elecciones de 1988, y aunque la salida de la Corriente Democrática de ese partido en 1987 se quiso minimizar, el movimiento impulsado por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo hacia la construcción de una gran convergencia democrática demostró la grave dimensión de esa ruptura.

El desafío al sistema político de una izquierda progresista encabezada por Cárdenas fue mayúsculo y forzó al aparato a utilizar todos los recursos a su alcance para preservar el poder político. El FDN, frente electoral construido a partir de los artículos 80, 81 y 82 del Código Federal Electoral para impulsar candidaturas comunes desde distintos partidos y con el apoyo de los tradicionales partidos satélites del régimen: PARM, PPS y PFCRN (antes PST), más la Corriente Democrática y posteriormente el PMS, e importantes organizaciones sociales y sindicatos democráticos, probablemente ganó esa elección presidencial... nunca lo sabremos con certeza; y sin embargo, lo sabemos. La última evidencia fue destruida en la época de Salinas, cuando con la venia del PAN, toda la paquetería electoral de ese episodio fue incinerada.

El priista Carlos Salinas apenas obtuvo la mayoría de votos, según “cifras oficiales”, resultado sumamente cuestionado en un proceso lleno de anomalías e irregularidades que culminó con la caída del sistema electrónico de recepción de resultados electorales.

Las reformas 1989-90 y 1993, como búsqueda de la legitimidad perdida

Como consecuencia de la debacle electoral del PRI en 1988, Carlos Salinas carecía del respaldo mayoritario en la Cámara de Diputados y estaba imposibilitado para llevar a cabo reformas constitucionales.

El reclamo generalizado entonces fue el de una reforma que promoviera la transparencia electoral y una competencia

equitativa. El presidente se comprometió a ello y a no reproducir prácticas fraudulentas en los subsecuentes procesos electorales.

En diciembre de 1988, unos días después de que Carlos Salinas tomara posesión como presidente, ante la presión de la sociedad y de los partidos de oposición –los cuales, en principio, lo desconocían como presidente electo legítimo debido al escandaloso fraude electoral perpetrado durante la jornada del 6 de julio y en los días y semanas posteriores–, solicitó al secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios, que convocara a una reunión con los líderes de los partidos políticos para discutir una nueva legislación electoral. Esta convocatoria fue percibida como una medida indispensable a causa de la falta de legitimidad que tenía el recién instaurado gobierno, como consecuencia de los dudosos –para no decir increíbles– resultados de las elecciones de ese mismo año.

Las pláticas entre los dirigentes partidistas se iniciaron en enero de 1989, pero fue hasta julio de 1990 cuando se aprobó el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), sin contar con el aval del PRD –fundado en mayo de 1989– por considerar a este conjunto de ordenamientos como un avance, aunque importante, insuficiente y en algunas materias francamente regresivo como veremos adelante.

Cabe destacar que la legislatura que tuvo a su cargo la reforma a la Constitución en materia electoral ya no contaba con el dominio abrumador del PRI en la Cámara de Diputados; la LIV Legislatura contaba con apenas 52 por ciento de diputaciones priistas y en el Senado había por primer vez cuatro representantes de oposición –contra 60 del PRI–, los cuatro del Frente Democrático Nacional (FDN): Porfirio Muñoz Ledo e Ifigenia Martínez por el Distrito Federal y Roberto Robles García y Cristóbal Arias por Michoacán.⁵

⁵ Los cuatro senadores fueron, entre muchos otros ciudadanos, fundadores del PRD en 1989.

Notas

Notas

La nueva normatividad establecía la formación del Instituto Federal Electoral (IFE), formalmente autónomo, con patrimonio propio, lo que lo caracterizaba como un organismo independiente en lo administrativo de la Secretaría de Gobernación, aunque el titular de dicha secretaría presidiera el Consejo General del mencionado instituto.

En la estructura de la organización interna de la institución se le dio representación al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo y a los partidos políticos. Por ello el Consejo General del IFE quedó integrado por representantes del Poder Ejecutivo (secretario de Gobernación, lo que todavía le impedía al Instituto gozar de autonomía política plena), del Poder Legislativo (dos diputados y dos senadores propuestos por la mayoría y la primera minoría), de los partidos políticos y por los magistrados electorales, aprobados por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta del presidente de la república.

Una innovación de esta reforma fue que para asegurar el desempeño profesional de las actividades del Instituto Federal Electoral, se organizó y desarrolló el Servicio Profesional Electoral, para que los miembros del cuerpo de la función directiva y el cuerpo de técnicos del IFE acreditaran los requisitos personales, académicos y de buena reputación con que debían contar para poder llevar a cabo las actividades electorales bajo los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo marcados en la propia ley electoral.

También se creó un Tribunal Electoral que atendiera todo el litigio electoral y un nuevo padrón de electores.

Sin embargo, no todas las reformas fueron positivas, el PRI también buscó favorecerse de estos cambios, aprobando junto con el PAN la desaparición de la figura de “candidatura común” y estableciendo múltiples candados para la formación de coaliciones, con la finalidad de hacer casi imposible que los partidos de oposición recurrieran a ellas y pusieran en riesgo, al igual que lo hiciera el FDN en 1988, la hegemonía del partido de Estado.

Notas

Recordemos que el gobernador impuesto generó tantos conflictos y enfrentamientos en el estado que tuvo que renunciar antes de cumplir con la mitad de su mandato.

En las elecciones federales de 1991, el PRI recuperó terreno obteniendo 61 por ciento de los votos y no se utilizó el mecanismo de la cláusula de gobernabilidad. En esa elección, el PRI utilizó métodos más complejos para inducir el voto, como la aplicación de políticas sociales de manera clientelar en las zonas de influencia opositora y un despliegue espectacular de propaganda y recursos gubernamentales.

En el lapso de 1989 a 1991 el PRD se fundó y fue avanzando en su proceso organizativo. Su primer resultado electoral fue de 11 por ciento de la votación nacional, obteniendo 41 diputados de representación proporcional en la cámara baja. Efectivamente, ya no se trataba del gran movimiento del FDN de 1988, y el costo político de la fundación y de la construcción partidista también era evidente, además del embate del régimen para destruir a esta importante fuerza de izquierda.

Durante su gobierno, Carlos Salinas solapó irregularidades electorales y selectivamente intervino para *limpiar* procesos, sobre todo aquellos en donde estaban en juego candidaturas panistas como fueron los casos en que forzó las renunciaciones de los gobernadores electos de San Luis Potosí y Guanajuato en 1991 después de elecciones gravemente cuestionadas. Como resultado de estos fenómenos electorales, la protesta contra el fraude y la descalificación de los procesos, la violencia electoral por parte de un régimen que se sentía amenazado y las movilizaciones populares para desconocer los resultados, los llamados conflictos postelectorales fueron arraigándose en una cultura de la desconfianza.

La reforma de 1993

Ante la cercanía de la próxima elección presidencial de 1994, eran cada vez más necesarias reglas electorales que impulsarían y permitirían un juego político más vigoroso que le volviera a dar legitimidad al régimen, especialmente para

ayudar a limpiar su imagen internacional ante la eventual incorporación de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En este contexto una nueva ronda de negociaciones se puso en marcha.

En este proceso se logró cristalizar una reforma electoral más ambiciosa, a menos de un año de la elección presidencial. Sin embargo, hay que señalar que mientras la oposición de izquierda insistía en la necesidad de abrir una gran discusión para la reforma del Estado, el régimen concedía únicamente la posibilidad de revisar el tema electoral.

La reforma de 1993 hacía posible en teoría mejores resultados electorales para las oposiciones, pues había sido diseñada para equilibrar las condiciones de competencia entre el partido gobernante y el resto de los partidos.

En 1993, se formularon enmiendas a la Constitución y al Cofipe con el afán de promover cambios en cuestiones de suma importancia como el pluralismo en el Congreso, la equidad en el acceso de los partidos a los medios de comunicación y el financiamiento transparente de los partidos.

Esta reforma duplicó el número de escaños en el Senado de 64 a 128 y garantizó que cuando menos 25 por ciento de éstos correspondieran al partido minoritario dominante en cada estado. Tres senadores son de mayoría y el cuarto corresponde a la primera minoría. El PRI mantenía la posibilidad real de preservar su mayoría de dos terceras partes necesarias para las reformas constitucionales.

En esta reforma también se revocó la cláusula de gobernabilidad y la sobrerrepresentación de la Cámara de Diputados, ya que se estableció que el partido con porcentaje de votación mayoritario no podría construir una mayoría absoluta de manera automática, es decir, contar con tantos diputados hasta alcanzar la mayoría absoluta (50%+1) de la Cámara y también quedó establecido que en ningún caso un partido político podría contar con más de 300 diputados a menos de que obtuviera más de 60 por ciento, en cuyo caso el tope se estableció en 315 diputados por los dos principios, cuando antes el tope era de 350. Esto significó el fin de la

Notas · · · · ·

Notas

hegemonía artificial de un partido sobrerrepresentado y el agotamiento de la posibilidad de reformar por sí solo la Constitución Política, ya que ningún partido tendría las dos terceras partes de la Cámara de Diputados.

Se estableció todo un conjunto de reglas de financiamiento más equitativo, que hacía claros señalamientos sobre los topes a los gastos de campaña y que prohibió a las oficinas gubernamentales y a sus funcionarios, instituciones religiosas y personas y organizaciones extranjeras hacer contribuciones financieras a las campañas de los partidos políticos. De igual manera, la reforma de 1993 amplió las reglas que promueven el acceso igualitario de los partidos a los medios de comunicación y estableció las instancias para enjuiciar delitos electorales y aumentar sus sanciones, recomponiendo la competencia del Tribunal Federal Electoral (Trife) de tal suerte que sus resoluciones adquirieron el carácter de definitivas e inatacables. También se suprimió el viejo procedimiento de autocalificación de diputados y senadores por medio de colegios electorales en sus respectivas cámaras, trasladando esta atribución a los organismos electorales federales.

Destaca también la reforma del artículo 82 constitucional, por la cual los mexicanos hijos de extranjeros quedaban en posibilidad de contender por la Presidencia de la República, reforma que posibilitaba en particular al guanajuatense Vicente Fox participar en la elección presidencial del año 2000.

Por primera vez en la historia, la oposición tuvo acceso a la información de registro de electores para la elaboración de las credenciales de elector y se creó un nuevo padrón electoral.

Así mismo, se introdujo la figura de “observadores nacionales” para los procesos electorales como una opción a los observadores internacionales, figura que no se había aceptado en la ley, y se establecieron límites a los gastos de campaña, facultando al IFE para auditar los gastos de los partidos políticos. Se avanzó un poco más en el acceso a los medios de comunicación de todos los partidos.

Todas estas reformas apuntaban a garantizar la limpieza del proceso electoral, aunque subsistían ventajas evidentes para el partido oficial derivadas de la tradición autoritaria, como la excesiva cobertura que le dispensaban los medios de comunicación a todos sus candidatos.

Respecto al gobierno capitalino, con la reforma se ampliaron las facultades de la Asamblea, reconociéndola ya como órgano legislativo. El inciso A, fracción VI, artículo 122 de la Constitución señalaba que a partir de 1997, el jefe del Departamento del Distrito Federal sería “nombrado por el presidente de la república de entre cualquiera de los representantes a la Asamblea, diputados federales o senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes”. Con esta modificación la ciudadanía incidiría de forma indirecta en la elección del jefe del Departamento del Distrito Federal, aunque la última palabra la tuviera el presidente de la república. Cabe destacar que este ordenamiento no se llevó a la práctica, ya que hubo una nueva reforma constitucional en materia electoral en 1996.

La emergencia política de 1994

A unos cuantos meses de haber concluido las reformas electorales de 1993, estalló la rebelión zapatista en el estado de Chiapas el 1º de enero de 1994, justo cuando entraría en vigor el Tratado de Libre Comercio entre México, los Estados Unidos y Canadá. Este movimiento dejaba claro que la vía electoral no era la única posible y que había demandas urgentes que resolver. Resultaba imprescindible para todos los partidos políticos hacer el máximo esfuerzo para garantizar un proceso electoral confiable para 1994. De nuevo empezaron las pláticas entre los principales actores políticos cuando en marzo de 1994, Luis Donald Colosio, candidato presidencial del PRI, fue asesinado en Baja California.

Frente a estas circunstancias, había que dotar de mayor confiabilidad a las instituciones electorales. La reforma electoral de 1994 se centró en el aspecto de la integridad de

Notas

Notas

las instituciones y del proceso electoral en sí mismo. En el Consejo General del Instituto Federal Electoral se sustituyó a los magistrados electorales nombrados por el presidente de la república por consejeros ciudadanos nombrados por acuerdo de los principales partidos políticos y con la aprobación de dos terceras partes de la Cámara de Diputados. Estos consejeros ciudadanos encarnan el contrapeso ciudadano con relación a los representantes de los poderes y de los partidos políticos. Los representantes partidistas perdieron su facultad de votar en el Consejo General, y mantuvieron desde luego, su derecho a voz; quedó el voto exclusivamente en la esfera de los consejeros ciudadanos.

El fraude electoral se tipificó como un delito y se creó una fiscalía para perseguir los delitos electorales. Se les otorgó reconocimiento oficial a los observadores internacionales y se auditó en un par de ocasiones el padrón electoral.

A pesar de que de 1991 a 1994 se había dado un gran avance en la lucha electoral y democrática, en 1994, la experiencia electoral de las oposiciones en el ámbito nacional fue aún más dura.

El PRI obtuvo 60 por ciento de la representación en la Cámara de Diputados con 50 por ciento de los votos. El PAN obtuvo sólo 25 por ciento de los sufragios, a pesar de que en ese lapso de tiempo había logrado avanzar en algunas capitales estatales importantes, y finalmente había obtenido triunfos en los estados de Chihuahua y Guanajuato.

Para la izquierda no fue mejor, en primer lugar porque en las elecciones locales que se realizaron en el lapso que va de 1991 a 1994, el PRD no pudo ganar ni un solo estado de la república y sufrió un fuerte revés en 1992 perdiendo la elección de gobernador del estado de Michoacán, bastión del cardenismo. Aunque se ganaron diputaciones locales y algunas alcaldías, incluso la ciudad capital, Morelia, en ese estado y en otros puntos del país el cálculo político de los principales dirigentes del PRD era en otro sentido, es decir, había la certidumbre de que se irían ganando posiciones de manera más rápida, y desde esa nueva pluralidad gobernante

Notas

como “Seminario del Castillo de Chapultepec”, e incorporaron a dirigentes de los principales partidos de oposición y a destacados consejeros ciudadanos (electorales) que lograron establecer una agenda de reforma del Estado y concretar avances muy importantes en materia electoral, como la introducción de elementos de mayor equidad en la competencia electoral con un sistema de financiamiento más justo, y la completa autonomía política del IFE respecto al Estado, es decir, la salida definitiva del secretario de Gobernación de la presidencia de dicho instituto, que se habría de verificar en 1996.

Incluso, respecto a las inequidades pendientes de resolver, no podemos olvidar que en 1995, el recién electo presidente Zedillo reconoció en su primera gira por Europa que la competencia electoral en México aún no era equitativa.

La novedad de este ejercicio era la convicción de todos los actores políticos de que el resultado tenía que ser producto del consenso de las principales fuerzas políticas y es de destacarse que el grupo opositor, principalmente PRD y PAN y los consejeros ciudadanos, en especial Santiago Creel y José Agustín Ortiz Pinchetti,⁹ lograron 96 acuerdos básicos. No obstante, este importante nivel de acuerdos entre las principales oposiciones, que representaban menos de 50 por ciento en la cámara baja, había de incorporar todavía al PRI en este esfuerzo, ya que se había resistido en un inicio. La entrada del partido oficial a esta mesa de negociaciones fue muy difícil porque por primera vez en la historia el PRI llegaba como invitado a un centro que se perfilaba para ser de decisión.

El PRI derribó casi dos tercios de los consensos obtenidos y se pudieron sostener alrededor de treinta acuerdos, la mayoría enmarcados en el ámbito de la reforma electoral y ya no tanto en la gran agenda de la reforma del Estado. Estos

⁹ Santiago Creel, actual secretario de Gobernación, y José Agustín Ortiz Pinchetti, actual secretario de Gobierno del Distrito Federal, gobiernos a cargo del PAN y PRD, respectivamente.

consensos se tradujeron en iniciativas de ley y por fin se logró en la LVI Legislatura una gran reforma electoral que cambió sustantivamente las reglas de la competencia política en el país, haciéndolas más equitativas, y entre otras cosas, restituyó a los capitalinos la facultad para poder elegir a sus autoridades, en una palabra, convertía a los capitalinos en auténticos ciudadanos.

No obstante, merece la pena recordar que la iniciativa presidencial que recogió los acuerdos de todos los partidos (Acuerdos de Bucareli), no contó con el apoyo irrestricto de su propio partido, ya que el PRI hizo modificaciones en quince apartados relativos al gasto en campañas electorales y al acceso a medios de información, tratando de retener al máximo sus tradicionales ventajas competitivas.

Entre las adiciones y enmiendas sustantivas al Cofipe destacan las siguientes: la nueva ley hacía más difícil la creación de nuevos partidos ya que se eliminó de nueva cuenta el registro condicionado y también se elevó de 1.5 por ciento a dos por ciento el mínimo de votación requerida (también conocida como “barrera legal”) para obtener representación parlamentaria y registro formal.

La composición del Senado cambió, ya que manteniendo sus 128 integrantes, ahora se asignaban tres por estado, dos de mayoría, uno de primera minoría y el *cuarto teórico* se define por votación proporcional y va inscrito en una lista nacional de 32 candidatos que presenta cada partido.¹⁰ Sin embargo, la discusión se mantiene abierta porque hay quienes opinan que la lista nacional plurinominal lesiona el pacto federal y tenemos casos, cuando menos extraños, como el de Tlaxcala, que puede tener hasta cuatro senadores y tan sólo tiene

¹⁰ Decimos que un cuarto teórico porque en la lista nacional pueden ir candidatos de cualquier estado de la república, no necesariamente se trata del cuarto senador por estado sino de los candidatos que formarán el último cuarto de este cuerpo colegiado, de ahí que varios analistas insistan en que esta disposición contraviene el pacto federal.

Notas · · · · ·

Notas

tres distritos electorales y por ende solamente tiene derecho a tres diputados federales de mayoría.

Con esta reforma se eliminó la sobrerrepresentación del partido mayoritario a ocho puntos por encima de su votación nacional y se fijó el tope de representación en 60 por ciento de las curules, es decir, 300.

La estructura del Instituto Federal Electoral fue nuevamente modificada, y se logró su completa autonomía respecto al Poder Ejecutivo y Legislativo, retirando al secretario de Gobernación de la presidencia del organismo y eliminando la facultad del voto en el Consejo General a los legisladores representantes del Congreso de la Unión. De esta manera, el IFE sería presidido por uno de los ocho consejeros electorales, elegidos con la aprobación de dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta de los partidos políticos.

Esta ley electoral se colocó bajo la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia, y el Tribunal Federal Electoral, ahora Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), se reestructuró, siendo de ahora en adelante los magistrados designados por la Suprema Corte de Justicia.

Para contribuir a la democratización del proceso electoral, el financiamiento público a los partidos políticos tuvo un incremento muy importante y se limitó el financiamiento privado a 10 por ciento del total. Setenta por ciento del financiamiento público es repartido de manera proporcional a la votación nacional inmediata anterior de cada partido, y el 30 por ciento restante es repartido equitativamente entre todos los partidos políticos.

Esta reforma cambió definitivamente la estructura y la forma de hacer gobierno en la capital del país. La Asamblea de Representantes se transformó en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, adquirió nuevas facultades y se le reconoció como órgano local de gobierno. Asimismo, con esta reforma se estableció que la elección del jefe de Gobierno y de los jefes delegacionales sería por medio del voto universal. La primera disposición entró en vigor para las elecciones de 1997 y la segunda para el año 2000.

Notas

La derrota del partido gobernante más longevo del mundo se debió desde luego a las condiciones económicas, sociales y políticas que fueron dejando como saldo negativo los gobiernos priistas, y en particular, los últimos gobiernos neoliberales de este partido, que entre muchas otras cosas nos legaron: la estabilización de las variables macroeconómicas y el empobrecimiento generalizado de la población; el debilitamiento y la deslegitimación del régimen político autoritario; la ampliación de las luchas por la democracia, el debilitamiento de las organizaciones sociales tradicionales (sindicatos, organizaciones campesinas, movimientos populares, etcétera) y la expansión de espacios de participación en organismos civiles y no gubernamentales; y la ampliación de la esfera de influencia y de la independencia relativa de los medios de comunicación frente al régimen político.

Por ello decimos que los cambios producidos a partir del 2 de julio, cierran un ciclo de luchas políticas que tuvieron como objetivo fundamental la derrota del partido de Estado, y clausuran una etapa de reivindicaciones políticas y sociales, asociadas al discurso establecido y a las expectativas abiertas por la revolución mexicana.

Un porcentaje significativo del electorado votó en sentido negativo, contra el PRI, y con la motivación pragmática, utilitaria, de quien reunía el mayor número de posibilidades para hacer prosperar el castigo contra el hartazgo, la corrupción, la impunidad, o la inseguridad, el desempleo y los bajos salarios del régimen priista. Seis de cada 10 que votaron por Fox, en realidad votaron “para sacar al PRI de los Pinos”.

Este segmento electoral son jóvenes de 18 a 25 años de edad, mujeres de 18 a 35, ambos grupos de origen urbano, con nivel escolar mínimo de secundaria, ubicados en empleos informales o empleos formales en el sector privado.

El motor de los resultados electorales referidos fue la enorme voluntad de cambio de la mayoría de los mexicanos, cansados de la corrupción, del verticalismo presidencialista. El triunfo de Vicente Fox se sustentó en este profundo deseo de cambio, y en la capacidad del candidato panista y su partido

para definir un escenario electoral favorable, capitalizarlo y transformar la vocación de cambio a su favor.

Sin embargo, no podemos obviar que este cambio de régimen tiene como saldo positivo el fin de un gobierno que impuso al país, durante décadas, las marcas del autoritarismo, la corrupción y el manejo corporativo y patrimonial de los recursos públicos. Poderoso aún en la mayoría de los estados, en el Congreso, y en muchos ayuntamientos, sustentado en una red infinita de caciques mayores y menores, como una sociedad articulada de poderes económicos y políticos locales y nacionales, apoderado de bancos y empresas, de secretarías de Estado, paraestatales, municipios y embajadas, de comisariados ejidales, agencias municipales y ministerios públicos, el dinosaurio aún coletea.

El 2 de julio de 2000 se fracturó el régimen de partido de Estado, y ello es positivo, así exista continuidad –y profundización– de las políticas económicas neoliberales, y así se den o tengan que enfrentarse regresiones significativas en el plano de los derechos humanos y de nuestro régimen básico de libertades. Pero sin una clara autocrítica y renovación de la izquierda, no habrá condiciones para la construcción en el país de un verdadero régimen democrático, que transforme positivamente las condiciones de vida para la mayoría de la población.

En esta irrupción social y política debemos valorar la justeza de nuestra lucha, y tener la convicción de que el 2 de julio la mayoría ciudadana votó por sacar al PRI del gobierno, por el fin del régimen del partido de Estado, contra: corrupción, autoritarismo, impunidad, desigualdades, políticas ultraliberales y antipopulares que ya instrumenta el nuevo gobierno. La gente no votó por que se imponga el IVA a medicinas y alimentos, como ya se está manifestando en todos los rincones del país. La gente tampoco votó por una reforma laboral que cancele las conquistas de los trabajadores, ni para entregar petróleo, petroquímica y electricidad a intereses contrarios a los del país, ni por la privatización de la educación superior, ni por mantener políticas asistencialistas

Notas · · · · ·

Notas

o desestimar la importancia de rescatar y ejercer con autonomía la soberanía de la nación.

Las rutas de la transición aún son inciertas y complejas. Nada asegura que la denominada “alternancia” conduzca al país a un régimen democrático. Lamentablemente, la izquierda mexicana, habiendo sido un motor decisivo en la derrota priista, no logró cosechar el voto mayoritario del 2 de julio.

Tiene un gran significado que en un país como México su expresión de izquierda gobierne a cerca de una cuarta parte de la población mexicana. En el ámbito municipal, tenemos márgenes de eficiencia aceptables, considerando el porcentaje de retención de las alcaldías (40 de cada 100 ayuntamientos se refrendan por segunda ocasión), no así en las diputaciones locales y federales.

En el nivel de gubernaturas, el PRD ha obtenido, por sí solo o en alianza con otras fuerzas progresistas, siete entidades federativas (Baja California Sur, Chiapas, Distrito Federal, Michoacán, Nayarit, Tlaxcala y Zacatecas). Debemos destacar el refrendo que dio la ciudadanía al PRD en la capital de la república. Constituyó la primera gran prueba de fuego electoral y se superó de manera exitosa, porque se supo combinar una estrategia de difusión de los logros alcanzados durante la administración de Cuauhtémoc Cárdenas y de Rosario Robles, y una candidatura atractiva con un desempeño electoral eficaz como el que mostró y llevó al triunfo a Andrés Manuel López Obrador.

Las próximas elecciones federales del año 2003 expresarán ya con mayor nitidez las preferencias electorales, políticas e ideológicas de la sociedad que está construyendo una nueva realidad política y el PRD debe prepararse para crecer y capturar una mayoría parlamentaria con una propuesta de país distinta a la de profundización neoliberal que representa Vicente Fox y sus aliados –PRI y PAN–, y que tenga fuerza suficiente para corregir el rumbo de la nación garantizando su soberanía y su desarrollo equitativo.

Finalmente, demos un vistazo a los resultados electorales del 2 de julio de 2000. Vicente Fox obtiene 42.5 por ciento

y el PAN (Alianza por el Cambio) obtiene 38.1 y 38.2 por ciento para senadores y diputados respectivamente, lo que representa una bancada de 46 senadores (el PVEM obtiene cinco senadores) y 207 diputados (el PVEM obtiene 17 diputados).

El PRI obtiene 36.1 por ciento para presidente de la república, 36.7 y 36.9 por ciento para senadores y diputados respectivamente, lo que representa 60 senadores y 209 diputados, es decir, la mayoría parlamentaria.

El PRD obtiene, con la Alianza por México, 16.64 por ciento para presidente de la república, y un poco más de 18 por ciento para los legisladores, por lo que tiene un grupo parlamentario de 15 miembros en el Senado y de 51¹² en la Cámara de Diputados.

A continuación presentamos unas tablas que muestran la nueva composición del Congreso de la Unión en la LVIII Legislatura:

Integración de la Cámara de Senadores

	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	CD	PSN	PAS
Senadores de mayoría	27	32	4	0	1	0	0	0
Senadores (primera minoría)	10	15	7	0	0	0	0	0
Senadores de lista nacional	9	13	4	1	4	1	0	0
Total	46	60	15	1	5	1	0	0

Integración de la Cámara de Diputados

	PAN	PRI	PRD	PVEM	PT	PSN	PAS	PC	Ind.
Diputados de mayoría	136	132	24	6	2	0	0	0	0
Diputados de representación proporcional	71	76	29	10	6	3	2	1	2
Total	207	208	53	16	8	3	2	1	2

¹² Al momento de escribir estas líneas la bancada del PRD llega a 53 miembros con la incorporación de los diputados Humberto Mayans y Jaime Martínez Veloz, quienes recientemente renunciaron al PRI.

Notas

Las reformas electorales pendientes

Debido a que ninguno de los grupos parlamentarios tiene una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, los tres principales partidos políticos son potencialmente factor de mayoría. Las reglas del consenso se imponen con una composición camaral como la actual. Por eso estamos probablemente en la antesala de elaborar un gran acuerdo para la reforma electoral pendiente y ahora sí, para la muy necesaria reforma del Estado. En todo caso, el PRD debe estar preparado para contribuir con propuestas para el diseño de un Estado democrático.

En tal virtud, a continuación presentamos una agenda preliminar de temas pendientes para la reforma electoral, mismos que desarrollaremos en seguida.

Agenda de temas electorales

La agenda temática que aquí se presenta recoge los principales temas en donde debemos impulsar reformas electorales de manera inmediata. Si bien no es una agenda que agote todos los temas, en ella se recogen importantes consensos partidarios desarrollados a lo largo del tiempo. Cada punto se desarrolla de forma somera puesto que la idea es generar el debate y mostrar el sentido básico de cada propuesta.

Medios de comunicación (gratuidad)

Se debe legislar con precisión sobre la gratuidad de los medios de comunicación para uso de partidos políticos en periodos electorales con una asignación de tiempo aire similar a los criterios de distribución del financiamiento público. Debe quedar estrictamente prohibida la venta de espacios en medios a partidos políticos para propósitos electorales. Esta prohibición legal de uso de propaganda política pagada en radio y televisión, debe incluir a las precampañas. Esto implica la concesión de amplios lapsos en los medios concesionados a los partidos durante las campañas electorales locales y federales, de tal manera que los candidatos puedan ser

conocidos por los electores y éstos, a su vez, conocer los programas y propuestas de los candidatos.

Esta prohibición existe en numerosos países europeos y es necesaria, toda vez que la competencia de mensajes televisivos y radiofónicos ha fortalecido el predominio de unos cuantos partidos que gozan de mayores recursos económicos, y los mensajes son simples *spots* publicitarios sin contenido político, solamente con frases efectistas. Al mismo tiempo, esta prohibición implicaría relegar el poder del dinero a un plano secundario, de tal manera que la competencia política no fuera impactada por la capacidad económica de partidos y candidatos. La reforma a este respecto tendría que cubrir dos instrumentos: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para los comicios federales, y la Ley Federal de Radio y Televisión, para los comicios locales.¹³

Voto de mexicanos en el extranjero

Este tema es uno de los más importantes para promover debido al gran número de mexicanos en el extranjero, sobre todo en los Estados Unidos, sin soslayar a nuestros connacionales que viven en otras partes del mundo. El voto de los mexicanos en el extranjero ha sido asumido como un compromiso por el titular del Ejecutivo y es una vieja demanda de nuestro partido. Ya hay iniciativas presentadas y elaboración suficiente en torno al tema, y existen las condiciones para encontrar los consensos necesarios.

El voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero es posible con una modificación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues la Constitución ya no lo obstruye. De esta manera, es indispensable proceder a la aprobación de la reforma necesaria para garantizar ese derecho. Una condición para que esto se pueda lograr en 2006 sería que desde ahora se procediera a realizar la reforma

¹³ Propuesta del representante del PRD ante el Consejo General del IFE, Pablo Gómez.

Notas

Notas

legal, ya que un sistema de esta naturaleza requeriría mucho tiempo de preparativos de parte del Instituto Federal Electoral.

Se considera que no existen obstáculos a este voto en las legislaciones de otros países, especialmente de los Estados Unidos, donde votan numerosos extranjeros en su territorio. Como se sabe, los estadounidenses y muchas personas de otras nacionalidades, sobre todo europeas, votan por correo desde el exterior, pero eso no implica que México tuviera que adoptar ese mismo sistema, sino que la propuesta es instalar casillas en territorio de los Estados Unidos, y en los países en donde residan nuestros connacionales.

El PRD no sólo propone la legislación para facultar el voto activo a nuestros connacionales en el extranjero, sino también el voto pasivo; es decir, la facultad de ser votado y tener acceso a la representación nacional. La idea de la sexta circunscripción ha ido avanzando como una propuesta de los mexicanos en el extranjero y ha tenido eco en diversos partidos políticos por lo que el consenso y el momento de aprobación de una reforma legal de esta magnitud es viable y puede concretarse en un espacio de tiempo relativamente corto.

Cédula de identidad nacional

La cédula de identidad nacional es un tema pendiente. En general ha habido acuerdos sobre la necesidad de un documento único de identificación para todos los mexicanos; sin embargo, se ha quedado pendiente debido al costo de elaboración y a la decisión de sacar adelante en un primer momento la Clave Única de Registro de Población (CURP). Respecto a este tema sería conveniente simplemente colocarlo en la mesa de discusión debido a que la cédula de identidad nacional además de ser útil y práctica, sería un instrumento de modernización de la administración pública, que otorgue certeza y legalidad tanto a ciudadanos como a autoridades.

Equidad y género

El PRD ha sido promotor de la equidad social y de la equidad entre géneros. Prueba contundente de ello es que en nuestro

estatuto está normada la cláusula de género, según la cual ningún género podrá concentrar más de 70 por ciento de las candidaturas a puestos de elección popular, y en los órganos de gobierno siempre se tiene el cuidado de guardar un equilibrio entre géneros. Esta normatividad interna incluso ha sido adoptada por las leyes electorales en algunos estados de la república en donde el PRD ha logrado consensuar esta iniciativa.

En el VI Congreso Nacional del PRD, se discutió incluso la posibilidad de modificar la cláusula de género para tener una relación de 50-50. Esta propuesta hecha por la Comisión para la Reforma del PRD no prosperó en el pleno; sin embargo, queda el antecedente.

Actualmente, insistimos en consagrar la equidad entre los géneros en el orden constitucional, y desde luego que la materia electoral no escapa a esta preocupación. Pensamos que la reforma electoral recién aprobada por la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión, que contiene la cláusula 70-30, representa un avance interesante y muy importante en esta materia.

Financiamiento público y privado

Aunque se ha avanzado mucho en este terreno, queda la posibilidad de revisar los criterios de equidad en la asignación de recursos públicos a los partidos a fin de que la mitad de la bolsa del financiamiento público –que representa 90 por ciento del total posible, ya que el otro 10 por ciento sería financiamiento privado– se distribuyera equitativamente entre todos los partidos con registro; y la otra mitad, de forma proporcional al porcentaje de votos obtenido en la última elección federal.

También queda como deber, la reducción drástica del financiamiento para el año electoral, acortando sustancialmente la duración de las campañas electorales.

Es urgente el fortalecimiento de la capacidad fiscalizadora del Instituto Federal Electoral y de los órganos electorales de los estados, por medio de modificaciones legales que hagan más claro que la fiscalización no se detiene ante los

Notas

Notas

secretos bancario, fiduciario y fiscal. Además, es necesario que los órganos electorales gocen de capacidad suficiente para iniciar investigaciones tan amplias como sea necesario.

En la actualidad, el Instituto Federal Electoral podría romper los secretos financiero y fiscal, pero ese mismo instituto se niega a abrir controversias con el Poder Ejecutivo, el cual sigue negando, como lo hizo el PRI, la capacidad del Instituto Federal Electoral para averiguar todo lo concerniente al financiamiento de los partidos.¹⁴

Precampañas, campañas y topes de campaña

Es urgente normar toda la actividad de las precampañas electorales ya que actualmente la ley es omisa en este sentido y esos vacíos generan amplias franjas de impunidad, gracias a las cuales los gobiernos de todos los niveles han desviado recursos públicos de manera sistemática hacia sus candidatos.

Las campañas (incluidas las precampañas que ocuparían una cuarta parte del tiempo que mencionamos a continuación) se deben acortar drásticamente, quedando para diputados y senadores de tres meses; presidentes municipales, tres meses; gobernadores, cuatro meses; presidente de la república, cinco meses, incluidas las precampañas.

También debemos encuadrar los calendarios electorales locales con los nacionales, a fin de evitar la multiplicidad de procesos electorales en todo el país que lesionan el ánimo de participación democrática de las personas y generan gastos millonarios en cada proceso electoral.

Los topes de campaña se deben respetar y los gastos deben ser perfectamente comprobables, verificables y auditables.

Coaliciones y candidaturas comunes

Al respecto es preciso revertir la contrarreforma salinista de 1989, por la cual se hace prácticamente imposible y muy

¹⁴ Propuesta del representante del PRD ante el Consejo General del IFE, Pablo Gómez.

costoso para los partidos políticos construir coaliciones y candidaturas comunes. Debe facilitarse este tipo de asociación política en donde las partes no tengan que sacrificar su identidad partidista.

El derecho a integrar coaliciones y candidaturas comunes no debe tener las limitaciones legales que actualmente están diseñadas para impedir las alianzas y convergencias electorales. Se considera que los obstáculos para integrar coaliciones, especialmente la prohibición de candidaturas comunes, es un atropello a la libertad política de los partidos.¹⁵

Candidaturas independientes

El PRD ha tenido un compromiso abierto con la ampliación de los derechos políticos de la ciudadanía y de hecho ha facilitado su registro para postular a candidatos sin partido en diferentes circuitos de la competencia electoral. Hoy no podríamos sustraernos a esa política de apertura y bien podríamos mantenernos a favor de esta postura puesto que ninguno de los otros partidos grandes lo hará.

Las candidaturas independientes también pueden reglamentarse en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de tal manera que se haga realidad el voto pasivo, es decir, el derecho de ser elegido sin necesidad de ser presentado por un partido, pues tal requisito es inconstitucional.

Las candidaturas independientes serían un contrapeso a la tendencia a la partidocracia, pues con ellas cualquier grupo de ciudadanos podrían patrocinar una candidatura, aun cuando los partidos la hubieran rechazado o jamás la hubieran considerado. Los candidatos independientes registrados estarían sujetos a disposiciones legales semejantes a los partidos para el desempeño de sus actividades electorales.

¹⁵ Propuesta del representante del PRD ante el Consejo General del IFE, Pablo Gómez.

Notas

Bases legales para el registro de partidos

Sobre este punto se impone una revisión del régimen para el registro de los partidos políticos y de las agrupaciones políticas nacionales garantizando en todo momento los derechos del ciudadano a asociarse y organizarse con libertad política y garantizando también, los principios básicos de nuestro régimen republicano y democrático y, desde luego, los preceptos de nuestro Estado laico.

Barrera legal

Aunque este tema no es estratégicamente prioritario, hay que tener claridad de que es indispensable que los partidos tengan por lo menos 2.5 por ciento de la votación nacional para tener acceso a la Cámara de Diputados y mantener su registro como partido político, a fin de evitar que el sistema de partidos se fragmente en una etapa en que el país requiere que su democracia y su régimen de partidos se consoliden.

La *barrera legal* forma parte del tema de constitución y registro de partidos políticos y se refiere a la votación nacional mínima que requiere un partido para preservar su registro legal y las prerrogativas de ley, así como obtener representación en las cámaras. No es un término común en nuestro país, aunque el concepto al que se refiere sí lo es. En el mundo anglosajón es el *threshold*, que quiere decir “obstáculo”, es decir, el obstáculo que los partidos políticos tienen que superar para permanecer en el sistema de partidos, con todas las obligaciones y derechos que esto implica. La denominación más común empleada en nuestro país es simplemente la de “votación mínima”.

En México, venimos de una tradición, en las últimas décadas, de exigirle a los partidos políticos un mínimo de 1.5 por ciento del voto nacional para preservar u obtener su registro definitivo, tener acceso a sus prerrogativas de ley y derecho a representación proporcional en las cámaras. Desde luego que el espíritu de este requisito era facilitar la aparición de partidos políticos para darle al sistema un rasgo de pluralidad, pero también generaba el efecto de pulverizar a

las oposiciones, fundamentalmente a las formaciones de izquierda.

Con la reforma electoral de 1996 se modificó la barrera legal de 1.5 a dos por ciento con la idea de mantener un requisito accesible para las fuerzas políticas reales y bien organizadas y evitar la proliferación de partidos de membrete que habían perdido su registro varias veces y que en ocasiones se conducían como apéndices del partido de Estado o negocios privados o familiares en busca de la prerrogativa de ley con intereses muy particulares.

Estas barreras existen en todos los sistemas de partidos y se mantienen ahí como instrumentos de defensa para el buen funcionamiento del sistema en su conjunto. En algunos países con sistemas de representación proporcional o mixto como el nuestro, las barreras legales llegan a ser muy difíciles de superar, como en Alemania Federal que es de cinco por ciento y en Francia que es de 12 por ciento, por ejemplo.

La propuesta concreta para contribuir a la consolidación del sistema de partidos en México es la de elevar la barrera legal a 2.5 por ciento de los votos, con la misma intención que en 1996: establecer un requisito legal accesible para las fuerzas políticas reales en el país y mantener un instrumento que impida que nuestro sistema de partidos naufrague en un multipartidismo ficticio que confunda al electorado y que permita hacer de los partidos políticos auténticas franquicias al servicio de intereses ajenos al electorado.

Democracia directa (consulta popular)

Es ineludible, en el marco de la discusión para la reforma electoral de la agenda para la reforma política del Estado, la reflexión en torno a la incorporación a nuestras leyes de los instrumentos de democracia directa. Si bien es cierto que es un tema que ha estado en la discusión política desde hace tiempo, hasta ahora existen las condiciones reales para impulsarlo ya que tenemos una democracia más consolidada que hace una década y ya existen garantías de transparencia y equidad en el sistema electoral mexicano. Aunque parezca una

Notas

Notas

obviedad, en el desarrollo de las democracias emergentes, primero hay que consolidar la democracia representativa, y después, como mecanismo complementario, la democracia directa.

Es fácil imaginar que el referéndum o el plebiscito, por ejemplo, serían instrumentos ineficaces en cuanto a toma de decisiones democráticas en un país sin equidad electoral, sin certeza jurídica, sin mecanismos de transparencia para contar los votos, ya que cada consulta arrojaría cifras inverosímiles que nos llevarían a conflictos postelectorales y a crisis políticas recurrentes.

Estos instrumentos han sido usados por democracias y por dictaduras y han legitimado a las primeras, pero a las segundas les han dado una apariencia de legitimación, que cuando menos les ha redituado en imagen internacional y en control político. Felizmente, esta época evoca más al pasado que al presente, pero lo que tenemos claro es que estos instrumentos no son infalibles y no son y no han sido sinónimos de la democracia; reitero, han sido instrumentos eficaces de la democracia, pero también de los regímenes autoritarios.

La especificidad técnica de estos instrumentos es muy importante, ya que es crucial saber qué alcance tienen, quién o quiénes tienen la facultad de convocarlos, quién organiza y qué normatividad existe alrededor de estos procesos.

Desde luego que para México, pensamos en mecanismos que involucren a la sociedad en la toma de decisiones más importantes –sin que esto diluya la responsabilidad de los gobernantes o de los legisladores–, ayuden a desarrollar la madurez política de nuestra sociedad y contribuyan a la gobernabilidad del país.

Para el PRD es importante legislar sobre el referéndum y el plebiscito, fundamentalmente, y para que sean instrumentos con fuerza decisoria, su mandato tendría que ser vinculatorio, es decir, las decisiones que de estos mecanismos emanen tendrían que acatarse sin mayor discusión.

La capacidad para organizar estos mecanismos sería una facultad exclusiva del Instituto Federal Electoral.

Notas

cuando se expida una nueva Constitución y ésta se ratifique a través del referéndum, como lo ha propuesto nuestro partido.

En cuanto a la iniciativa popular, esta reforma constitucional tendría sentido si se hiciera al mismo tiempo una reforma del Congreso con la cual las iniciativas que se presenten sean efectivamente votadas por el pleno de la cámara de origen, lo cual no ocurre hoy, en violación del viejo Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, e indirectamente de la propia Constitución, pues es más fuerte la institución *de facto* conocida como “la congeladora”. Sin la reforma en comento, cualquier iniciativa popular dormiría “el sueño de los justos” en comisiones.

Autonomía, estructura y facultades del IFE

Se requiere la revisión integral de las facultades del IFE, e impulsar el reposicionamiento del Consejo General y la plena autonomía que tiene el IFE respecto a los poderes públicos. Hay que terminar con el paralelismo de funciones y atribuciones que desarrolla el cuerpo administrativo, al que habría que adelgazar y simplificar, y apuntalar la instancia de decisión política fundamental que es el Consejo General. También habría que promover definiciones más claras en cuanto a la relación de coordinación y cooperación entre el IFE y las instancias electorales estatales.

Facultades del Tribunal Electoral

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación debe mantenerse como la última instancia para conocer y definir las controversias electorales. No debemos ceder ante las propuestas que piden autonomía plena para los tribunales estatales y arguyen en pro de un federalismo que esconde una visión feudal del desarrollo político del país en el futuro inmediato y una franca pretensión restauradora del viejo régimen.

Delitos electorales y fiscalía especial

Al respecto hay que revisar la tipificación de los delitos electorales y endurecer las penalidades de los delitos más

frecuentes a fin de inhibir esta nociva práctica que daña letalmente el proceso democrático.

El mal uso de los recursos públicos tendrá que ser severamente castigado, ya sea que se trate de la prerrogativa que por ley reciben los partidos, o de dinero público desviado desde cualquier nivel de la administración pública.

La instancia investigadora tendría que ser una fiscalía especial encargada exclusivamente de atender todo el cúmulo de denuncias que se presentan en los procesos electorales.

Redistribución (250 m.r. /250 r.p. o 300 m.r. / 300 r.p.)

Aunque la redistribución es un procedimiento que lleva a cabo el IFE vía el Registro Federal de Electores, basado en los datos del último censo de población elaborado por el INEGI en 1990, y más bien se refiere al tema de redensificación poblacional de los estados y consecuentemente la redistribución de los mismos, insistiríamos en observar también otro tipo de criterios como los de cultura, tradición, vocación económica, composición étnica en el caso de los distritos con representación indígena, para hacer el trazo de los distritos electorales y de las circunscripciones. También insistiríamos en la necesidad de equilibrar la representatividad política del país con 250 distritos de mayoría y 250 de representación proporcional; o bien, 300 distritos de mayoría y 300 de representación proporcional, para garantizar la representatividad política de todas las fuerzas organizadas del país y minimizar al máximo los fenómenos de *sobre* y *subrepresentación* que deforman la composición política de las cámaras legislativas.

Integración de cámaras legislativas

Como lo hemos comentado, durante el último cuarto de siglo los mexicanos hemos logrado avances sustantivos en el tránsito hacia un sistema electoral plenamente democrático. El fenómeno de la sobrerrepresentación sistemática del otrora partido oficial, ha sido, evidentemente, uno de los elementos de preocupación constante en el proceso de transición democrática. Como resultado, a este fenómeno se le han

Notas

Notas

impuesto diversas limitaciones que alcanzaron en 1996 su estado actual. Si bien no ha sido eliminada en el diseño de la representación nacional, sí se ha reducido a un máximo de ocho por ciento sobre la votación real obtenida por la fuerza mayoritaria.

Estos mecanismos legales de sobrerrepresentación son parte de un sistema electoral diseñado no para potenciar la expresión de la voluntad política de la sociedad sino para garantizar que el partido oficial, aun desde la perspectiva de convertirse en la minoría electoral más grande, es decir, con una franja de representación menor a 50 por ciento pero mayor a la de cualquier otro partido, conservara la mayoría legislativa, lógica que nos parece ahora insostenible en un sistema que aspira a ser plenamente democrático.

Hoy nuestro régimen democrático es más maduro y susceptible de ser mejorado. Con la nueva correlación de fuerzas políticas nacionales, estamos frente a la oportunidad de mejorar los métodos de integración democrática de nuestras cámaras legislativas, estableciendo fórmulas que recojan con mayor precisión y fidelidad la voluntad popular que se expresa periódicamente a través del sufragio.

Concretamente, para la Cámara de Diputados proponemos que el sistema mixto de representación se mantenga pero en una relación paritaria. Es decir, que de los 500 diputados, 250 surjan de sendos distritos electorales, luego de una redistribución que equilibre la composición de los propios distritos electorales del país con criterios de población, pero también de cultura, tradición, actividad, vocación, etcétera; y otros 250 sean electos bajo el principio de representación proporcional en un sistema de listas de prelación propuestas para cada circunscripción que la ley determine, recogiendo los criterios antes mencionados.

También consideramos necesario que el elector cuente con dos boletas para sufragar por los diputados federales: una para el voto uninominal y otra para el voto de representación proporcional, para garantizar que cada segmento de representación popular, con sus distintas reglas y modalidades,

respete y exprese la decisión personal del sufragante con mayor exactitud. Cada boleta electoral le otorga un peso y una significación específica a cada representante popular, eliminando la idea de que la proporcionalidad es una suerte de complementariedad o compensación democrática. La proporcionalidad, a nuestro entender, es la representación de vastos segmentos de población que se identifican con un programa político, un partido y sus candidatos.

Otra variación de esta propuesta es la de tener una cámara de 600 miembros, conservando los 300 distritos uninominales redistritos bajo los criterios que mencionamos con anterioridad y 300 diputaciones plurinominales distribuidas en cinco circunscripciones de 60 diputaciones cada una, o seis circunscripciones de 50 diputaciones cada una contando la sexta circunscripción para los mexicanos que viven en el extranjero.

Una tercera variante de esta propuesta es mantener los 300 diputados de mayoría y los 200 plurinominales, pero distribuidos en una circunscripción nacional.

En cuanto a la Cámara de Senadores, resulta obvio que a muchos no satisface el factor de proporcionalidad que se introdujo en la última reforma electoral basado en una lista nacional, ya que pone en entredicho el propio pacto federal. Sabedores de este debate, otros muchos están de acuerdo en que había que introducir una modalidad equilibradora en el método de integración de esta cámara, que se ha distinguido históricamente por otorgar una sobrerrepresentación al partido mayoritario.

Por estas razones, proponemos una profunda reforma a la fórmula de integración del Senado de la República para que se conforme a partir del principio de proporcionalidad pura dividiendo al país en 32 circunscripciones cuyos límites serán los mismos que los linderos de las propias entidades federativas. Así, en cada estado habría listas de cuatro fórmulas propuestas por cada partido político con registro nacional y cada estado tendría una representación popular fiel y precisa de sus fuerzas políticas en la Cámara de Senadores. Por otro

Notas · · · · ·

Notas

lado, el debate del pacto federal quedaría salvado y la pluralidad de este cuerpo colegiado garantizada.

Organización nacional de los comicios y servicio profesional electoral nacional

Una de las preocupaciones en el PRD respecto al desarrollo de las condiciones de la competencia democrática en el país en esta época de transición, es la supervivencia de los viejos cacicazgos en muchas regiones de nuestro territorio, que mantienen su influencia incluso sobre los órganos estatales electorales.

Aunque ha habido gran avance en la autonomía, organización, realización y calificación de las elecciones federales por parte de las autoridades del Instituto Federal Electoral, éste no ha sido el caso en lo que se refiere a los comicios locales. Aún hoy existen estados de la república en donde las tareas del colegio electoral las desempeña el congreso local, y en donde las autoridades de los institutos electorales locales están supeditadas a los gobernadores de los estados o a otros personajes de la vida pública o simplemente de gran influencia local (léase caciques), que mantienen claros intereses en los estados.

Hay ahora un debate intenso sobre la posibilidad de centralizar en el IFE la facultad exclusiva de la organización de los comicios en todo el país, y aunque la preocupación es atendible, en los hechos se vulnera el pacto federal de la república. Cada estado debe organizar sus comicios, con recursos propios, apegados a los principios universales de equidad, imparcialidad, transparencia y honestidad.

El PRD sostiene que debe reforzarse el mandato constitucional de adecuar y actualizar todas las legislaciones locales en el mismo sentido en que lo marca la ley general y el propio Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para evitar que sigan existiendo los desfases legislativos que le abren la puerta a los personajes que se acostumbraron a manipular los procesos electorales en todas sus fases.

Notas

Efectivamente, nos referimos a un esquema de Poder Ejecutivo bicéfalo, en donde el jefe de Estado tendrá amplias facultades de gobierno, entre otras la conducción de la política exterior y comandancia suprema de las Fuerzas Armadas, la designación del jefe de gabinete con la aprobación del Congreso y la destitución del mismo, poder de veto sobre el Congreso y la orientación fundamental de la administración pública.

En este esquema, el jefe de Estado, es decir, el presidente de la república, es por su naturaleza el garante de las políticas de Estado y de la estabilidad y gobernabilidad democráticas a través de la construcción de los grandes consensos nacionales.

El jefe de gabinete será el encargado de la coordinación del gabinete presidencial y será responsable tanto frente al Congreso de la Unión como de las políticas públicas y de la administración pública; será también el responsable de nombrar al gabinete en acuerdo con el presidente y con la ratificación del Congreso.

El jefe de gabinete es designado directamente por el presidente de la república con la ratificación del Congreso; también puede ser removido por el presidente de la república y por una moción de censura del Congreso de la Unión.

En este orden de ideas resulta además imprescindible establecer claramente que el jefe de gabinete no es el sustituto del presidente de la república en caso de ausencia definitiva, es decir, no guarda ninguna similitud ni reminiscencia con la figura del vicepresidente. El sustituto tendría que definirse por el Congreso de la Unión, como lo establece la ley fundamental.

Tenemos la convicción de que un representante popular, un munícipe y un gobernador pueden ejercer su cargo desde la legitimidad que les confiere una mayoría relativa, puesto que su encargo es el de representar los intereses de una o varias comunidades (distrito electoral) o conducir la administración pública y la política de una localidad. Sin embargo, bajo la misma lógica el presidente de la república no sólo tendrá esas responsabilidades, sino que también

Artículos 115 y 116, bases electorales municipales

El PRD ha sido siempre un promotor del fortalecimiento de la vida municipal en el país, y sostiene que es urgente revisar la estructura constitucional de los cabildos y sus atribuciones. Debemos restituirle al cabildo su origen como institución de gobierno parlamentario, en donde las decisiones del ejecutivo concurren con la ponderación de figuras de representación popular, y la dirección municipal se asume como una responsabilidad colectiva de actores cercanos y muy vinculados con la comunidad que los eligió.

Es necesario valorar si alguno o todos los miembros del cabildo podrían acudir al expediente de la reelección ya que en todos los círculos académicos se está pensando sobre ello y debemos tener una propuesta clara que fije la postura del PRD.

Es preciso valorar si en el país se requieren más cuerpos administrativos que equilibren las dimensiones de los municipios en el país y que multipliquen para la ciudadanía sus instancias de gobierno local como existen en muchos países del mundo que incluso teniendo menores dimensiones cuentan con un mayor número de instancias locales de gobierno.

Existen, además, algunos cambios necesarios, menos importantes, tales como reformas a la ley de medios de impugnación, el mismo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como bases para el establecimiento de la distritación.

De la mano de nuestro siguiente tema, que es el federalismo, el municipio habrá de fortalecerse y en un país de 100 millones de habitantes y de dos millones de kilómetros cuadrados de superficie, necesariamente tiene que multiplicarse, es decir, tenemos que constituir un número suficiente de municipios con sus respectivos ayuntamientos, hasta lograr dar un marco constitucional, institucional y democrático de atención permanente y cercana a los problemas y necesidades de la gente a lo largo de todo nuestro territorio nacional.

Anexo

Iniciativas presentadas por el PRD sobre el tema electoral (LVII y LVIII legislaturas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión)

Notas

<i>Fecha de presentación</i>	<i>Nombre de la iniciativa</i>	<i>Presentada por</i>	<i>Comisión(es) dictaminadora(s)</i>
30 de abril de 1998	De reformas y adiciones al artículo 175 numeral 3º y artículo vigésimo segundo transitorio y otros del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (equidad de género)	Martha Dalia Gastélum Valenzuela	Gobernación y Puntos Constitucionales
30 de abril de 1998	De reformas y adiciones al artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en materia de candidaturas independientes)	Gilberto Parra Rodríguez	Gobernación y Puntos Constitucionales
13 de diciembre de 1998	Que reforma la fracción III del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (ajuste presupuestal del IFE)	José Luis Gutiérrez Cureño	Gobernación y Puntos Constitucionales
13 de diciembre de 1998	De reformas y adiciones a diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (equidad en el uso de medios para fines electorales)	Luis David Gálvez Gasca	Dictaminada y aprobada el 29 de abril de 1999
30 de abril de 1998	De reformas y adiciones a diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (voto de mexicanos en el extranjero)	Lázaro Cárdenas Batel	Dictaminada y aprobada el 29 de abril de 1999
2 de diciembre de 1999	Que reforma los artículos 85 y 99, adiciona el artículo 94 y deroga el 96, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (modificación estructural del IFE)	José Luis Gutiérrez Cureño	Gobernación y Puntos Constitucionales
13 de abril de 2000	De reformas a los artículos 39, 52 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (sistema de listas regionales de candidatos plurinominales)	Samuel Maldonado Bautista	Gobernación y Puntos Constitucionales
20 de septiembre de 2000	De reformas y adiciones a diversos artículos constitucionales (a fin de establecer la proporcionalidad en la composición de las representaciones legislativas del país)	Magdalena Núñez Monreal	Puntos Constitucionales y Sistema Federal

Notas

<i>Fecha de presentación</i>	<i>Nombre de la iniciativa</i>	<i>Presentada por</i>	<i>Comisión(es) dictaminadora(s)</i>
9 de noviembre de 2000	De reformas al Cofipe (en materia de equidad de género)	Hortensia Aragón Castillo	Aprobada en ambas cámaras el 30 de abril de 2002
6 de septiembre de 2001	De reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (voto de mexicanos en el extranjero)	Sergio Acosta Salazar	Puntos Constitucionales / Gobernación y Seguridad Pública
4 de octubre de 2001	De reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Cofipe (sexta circunscripción para el voto de mexicanos en el extranjero)	Gregorio Urías Germán	Puntos Constitucionales / Gobernación y Seguridad Pública
27 de noviembre de 2001	De reforma a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Cofipe (sistema de prelación)	Rufino Rodríguez Cabrera	Puntos Constitucionales
14 de diciembre de 2001	Que reforma diversos artículos constitucionales y del Cofipe (integración del Congreso de la Unión)	Uluc-kib Espadas Ancona	Puntos Constitucionales / Gobernación y Seguridad Pública
25 de marzo de 2002	Que reforma diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (condiciones de plena equidad de género en la postulación de candidaturas a cargos legislativos de elección popular)	Rufino Rodríguez Cabrera	Gobernación y Seguridad Pública
16 de abril de 2002	Que adiciona el artículo 223 al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (derecho a votar para internos en clínicas y hospitales)	Rogaciano Morales Reyes	Gobernación y Seguridad Pública
23 de abril de 2002	De reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (composición del Congreso)	Martí Batres Guadarrama	Puntos Constitucionales
22 de mayo de 2002	Decreto por el que se adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (candidaturas comunes)	Uluc-kib Espadas Ancona	Gobernación y Seguridad Pública

Federalismo y reforma del Estado

LUIS ORTEGA MORALES

El más insignificante cuerpo independiente que quisiera constituirse sin su concurso le producía terror; la más mínima asociación libre, cualquiera que fuese su objeto, la importunaba; no consentía que subsistieran más que aquellas que ella había formado a su arbitrio y que presidía. Las mismas grandes agrupaciones profesionales le agradaban poco; en una palabra, no comprendía en absoluto que los ciudadanos se ingeniaran de la manera que fuese para solucionar sus propios asuntos; prefería la esterilidad a la concurrencia.

Alexis de Tocqueville

Introducción

El presente es un intento por atraer los aspectos recientes del debate sobre federalismo y procurar que los diputados del Grupo Parlamentario del PRD en la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión tengan un instrumento de trabajo para confrontar concepciones y políticas sobre las reformas constitucionales y el conjunto de ordenamientos que seguramente serán discutidos en los próximos periodos legislativos.

El Partido de la Revolución Democrática ha procurado presentar propuestas novedosas y sobre todo consecuentes con la profundización de la democracia en el país. En su reciente VI Congreso Nacional, el PRD acordó desarrollar una

Asesor de la Coordinación para la Reforma del Estado del Grupo Parlamentario del PRD.

Notas

actividad política por una nueva constitucionalidad en la que se construyeran las bases para un “Estado federal, representativo, participativo, pluriétnico, multilingüe y pluricultural, nacional y democrático”.

El significado de esta definición político programática nos permite diferenciarnos de los otros partidos. El PRD pretende una transformación de la estructura del Estado mexicano que deberá realizarse en la medida en que el desarrollo democrático del país permita las condiciones para ello y que las fuerzas democráticas y de izquierda construyan, junto con la sociedad, el proyecto de nación que por su fortaleza y apoyo popular logre aportar una parte medular al proyecto nacional.¹

El reto de estas propuestas y otras más contenidas en nuestros documentos significa un gran esfuerzo de coordinación, de iniciativa, de estudios y sobre todo de políticas para convencer al electorado y a toda la población de que éste es el camino necesario para resolver las demandas históricas del pueblo mexicano, contar con un país justo y democrático y un espacio digno para vivir en él.

El tránsito del federalismo existente en México a uno democrático, con un sistema presidencial con rasgos parlamentarios

¹ El Programa del PRD dice:

...forma de gobierno republicana, democrática, representativa, participativa y federal. El sistema político será de carácter **parlamentario**; el presidente o la presidenta de la república será jefe de Estado y de las Fuerzas Armadas; el Ejecutivo será colegiado y se constituirá mediante sanción parlamentaria; todas las resoluciones del parlamento serán obligatorias para el Ejecutivo; el parlamento será bicamaral.

Los estados y municipios se organizarán conforme al sistema parlamentario unicamaral.

El Distrito Federal será convertido en un estado de la Unión.

El carácter federativo del Estado mexicano será profundizado, de tal manera que los estados tengan la libertad de imponer contribuciones que hoy se encuentran condicionadas u obstaculizadas por la Federación. Los recursos fiscales totales serán distribuidos gradualmente a efecto de que se alcance un 40 por ciento para la Federación y el resto para los estados y municipios.

Notas

Las facultades del Poder Ejecutivo Federal se establecen en los artículos 25, 26, 29, 89, 90 y 131. Las facultades del Poder Judicial están contenidas en los artículos 103 al 106.

Al Congreso de la Unión en el artículo 73 se le especifican sus atribuciones. Las facultades legislativas de este poder han aumentado y las de los congresos estatales se han reducido, constatación inequívoca del proceso de centralización de facultades.

La constitución del federalismo mexicano

El federalismo mexicano tiene su origen en el Plan de Casa Mata del 11 de febrero de 1823. Posteriormente los estados fueron convocados por el Congreso Constituyente de 1823, estableciendo así un sistema federal por el voto del Congreso. Los estados se constituyeron con base en los agrupamientos indígenas y por las regiones conquistadas, desde las comunidades regionales hasta las diputaciones provinciales que surgieron a raíz de la Constitución de Cádiz de 1812.

La historia de México registra un camino difícil hacia la democracia, en un proceso de transformación, cuya característica principal es el centralismo, el autoritarismo y la arbitrariedad. No pocas veces los esfuerzos por avanzar en la adopción del sistema federal para nuestro país, se enfrentaron a fuerzas que impidieron por todos los medios que este propósito pudiera culminar. Se realizaron sublevaciones, asesinatos, traiciones, acuerdos con fuerzas internacionales que terminaron en la invasión y la imposición de un emperador extranjero. No pocas veces, quienes enarbolaban los principios democráticos del federalismo y el liberalismo desde el mismo poder, dieron la espalda a la democracia, restauraron leyes y reglamentos para mantener los privilegios de castas, ministros de los cultos, latifundistas y hacendados, capitales extranjeros y potentados aristócratas. Estos momentos de oscurantismo estuvieron acompañados del saqueo desmedido de nuestros recursos naturales, de la explotación de los trabajadores, de la discriminación y expropiación de los indios y del acrecentamiento de la miseria del pueblo mexicano.

Con frecuencia se ha enarbolado una concepción federalista para la concentración del poder y desde ahí se ha sometido a los municipios, regiones y estados. El virrey de la Nueva España, los presidentes de México, pasando por Santa Anna y llegando hasta Porfirio Díaz, concentraron un gran poder, sometiendo y decidiendo sobre el nombramiento de gobernadores y diputados, sobre las finanzas y las relaciones internacionales. Ha sido en fin una larga historia de absolutismo presidencialista. Venustiano Carranza impulsó el presidencialismo y se manifestó en contra de todas las formas parlamentarias, y los caudillos de la revolución impusieron su autoridad dándole a la Presidencia de la República su calidad omnipotente.

La historia moderna de México ha sido la del presidencialismo, cada vez más centralista y con facultades metaconstitucionales. El federalismo corporativo impulsado por Lázaro Cárdenas permitió la inclusión de las bases sociales de la revolución mexicana en las esferas del poder de la federación y la institucionalización del caudillo en presidente. La acumulación del poder y su concentración en manos del Ejecutivo Federal trajo consecuentemente la centralización en la toma de decisiones en todas las esferas de la vida política, económica, social y cultural. Es una historia que registra la construcción sistemática y coherente del centralismo mexicano en dos grandes vertientes, el partido de Estado y su jefe nato, el presidente de la república, a su vez, jefe del Estado, jefe de gobierno y comandante supremo de las Fuerzas Armadas.

Las expresiones del centralismo mexicano

El Poder Ejecutivo mexicano tiene en su poder a todo el país y ejerce sus facultades constitucionales conforme se ha construido este sistema de gobierno. Es el presidente un gran concentrador de instituciones, políticas públicas y decisiones que permean en todos los rincones de la república; es el presidencialismo y su correlato, el centralismo, hecho institución.

El Poder Ejecutivo tiene atribuciones legislativas que se derivan del párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución,

Notas

Notas

de la fracción I del artículo 89 constitucional, así como en materia de subsidios y atribuciones reglamentarias del Ejecutivo, las referentes a la salubridad y combate contra la contaminación ambiental, en política exterior, la suspensión de garantías, exclusividad en la iniciativa de proyecto de presupuesto de egresos y ley de ingresos, y los poderes de veto; además debemos agregar las atribuciones jurisdiccionales y judiciales del Ejecutivo.

Por otra parte, el Ejecutivo cuenta con atribuciones ejecutivas en otros ámbitos de la administración pública y está exento de responsabilidad política y jurídica. Tiene facultades para el cumplimiento de la ley, de nombramiento, en política exterior, facultades de guerra, sobre la administración pública, en materia económica, y de endeudamiento; facultades electorales, sobre los medios de comunicación, en educación, en materia de expropiación, arbitrales del Ejecutivo con relación al Legislativo, y desde el punto de vista federal, el Ejecutivo tiene facultades políticas, de distribución de competencias, hacendarias, administrativas, y algunas sobre el Distrito Federal, como el mando de la fuerza pública.

En el marco de las formas de gobierno tenemos al Poder Legislativo, el cual requiere importantes reformas para acrecentar su capacidad como poder de control. Entre estas reformas pendientes se encuentran materias relativas a la iniciativa legislativa, la reserva de ley, el acrecentamiento de atribuciones legislativas, la normatividad en el papel de los grupos de presión.

Dentro de sus facultades de control, el Legislativo cuenta con el procedimiento legislativo, la intervención federal, el control sobre política exterior, el control respecto al juicio político, sobre el nombramiento de altos funcionarios, sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley de Ingresos, la Cuenta Pública y el endeudamiento; el control del Congreso de la Unión en la designación de presidente provisional, interino o sustituto, en la renuncia presidencial, el control sobre los permisos del presidente para ausentarse temporalmente del territorio nacional, en materia militar,

Notas

hasta los últimos años del siglo. Durante 1944-1986 este poder desarrolló su labor administrativa y de atención interna. Hoy podemos decir que el Poder Judicial hace importantes esfuerzos por lograr su independencia política con algunas resoluciones importantes, sobre todo en el ámbito electoral, tendientes a lograr su autonomía institucional y financiera, y está en un proceso de evolución autonómica gradual.

Pero en torno al tema del federalismo, existen un sinnúmero de aspectos que debemos agregar y que se refieren a la coordinación intergubernamental, el gobierno local en el sistema federal mexicano, las bases constitucionales del gobierno municipal, el municipio en el sistema federal, la base municipal del federalismo, sobre todo en sus aspectos políticos, financieros y sociales y la necesaria presencia y participación de los gobiernos locales y municipales.

Es imperativo que los estados tengan una mayor participación en las modificaciones constitucionales federales, resultante de una reforma al artículo 135.

En el cuadro de las bases del federalismo mexicano, nos encontramos con mecanismos de intervención federal, como distribución de competencias financieras y administrativas y aspectos como la suspensión de garantías, la desaparición de poderes y la intervención del Senado en cuestiones políticas de los estados, las atribuciones de la Suprema Corte por violaciones al voto público, las controversias constitucionales, el juicio político respecto a autoridades locales y los supuestos de la “garantía federal”.

En México se ha optado por un sistema mixto basado en principios para determinar jurídicamente las tareas y facultades para los diferentes niveles de gobierno; el Poder Ejecutivo Federal ha hecho suyas diversas atribuciones que le correspondían a los estados y a los municipios, así como al Poder Legislativo.³

³ Reformas del artículo 73 de la Constitución general:

La reforma del Estado y el pacto federal democrático

Ante las nuevas circunstancias de la alternancia en los gobiernos estatales y federal en México, se ha venido imponiendo, desde hace ya casi una década, un reclamo que tiene su origen en la sociedad civil y en los movimientos regionales, que conforman un nuevo escenario político e institucional que obliga a profundas modificaciones en las relaciones entre las entidades federativas y los municipios con el Poder Ejecutivo; entre los poderes ejecutivos de los estados con sus municipios y con las juntas auxiliares.

Notas · · · · ·

6 de septiembre de 1929. Se otorga exclusividad a las autoridades federales para conocer conflictos laborales de ferrocarriles y empresas concesionarias del transporte, minería, hidrocarburos, del mar y zonas marítimas.

27 de abril de 1933. Se prohíbe a las entidades federativas aplicar leyes del trabajo relativas a la industria textil.

18 enero de 1934. Se otorga al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de energía eléctrica. Se amplían las facultades del Congreso de la Unión para expedir leyes sobre industria cinematográfica y energía eléctrica.

14 de diciembre de 1940. Se asigna competencia a las autoridades federales para conocer de la aplicación de las leyes del trabajo en lo que se refiere a la industria eléctrica y se restringe en ese sentido la competencia de las autoridades locales.

24 de octubre de 1942. Se otorga exclusividad al Congreso de la Unión para establecer contribuciones en materia de: comercio exterior, aprovechamientos y explotación de recursos naturales, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación, especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, y explotación forestal. Los estados participarán de estas contribuciones y los municipios sólo del impuesto sobre energía eléctrica.

18 de noviembre de 1942. Se amplía la competencia del Congreso de la Unión para legislar sobre hidrocarburos.

Notas

Los municipios y las entidades federativas han pasado a ser gobernados por partidos diferentes al PRI, aumentando la oposición hasta en 200 por ciento el número de municipios gobernados desde 1994 y disminuyendo a 50 por ciento los municipios gobernados por el PRI. En relación con los estados, se han incrementado los gobiernos de oposición hasta llegar a ocho gobernados por el PAN, cinco por el PRD,

29 de diciembre de 1947. Se amplía la competencia del Congreso para dictar leyes sobre apuestas y sorteos.

13 de enero de 1966. Se amplía la facultad legislativa del Congreso y se le asigna la de legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional.

24 de octubre de 1967. Se amplía la facultad del Congreso de legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himno nacionales.

6 de febrero de 1975. Se amplía la facultad del Congreso de legislar sobre energía nuclear.

6 de febrero de 1976. Se amplían las funciones de la federación y se determina la concurrencia de la federación, estados y municipios en materia de asentamientos humanos.

3 de febrero de 1983. Se amplía la facultad del Congreso de legislar sobre planeación nacional, programación económica y producción de satisfactores, y sobre inversión y regulación de la inversión pública y transferencia de tecnología.

Modificación del artículo 73 de las bases para legislar en lo relativo al Distrito Federal (artículo 122).

Se amplió la fracción VIII que aprueba montos de endeudamiento del Distrito Federal y las entidades del sector público, que deberán quedar incluidas en la Ley de Ingresos.

Las fracciones X, XXI y XXIII regulan la intermediación y servicios financieros, conocer de los delitos del fuero común conectados con delitos federales, expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en materia de seguridad pública, organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimientos de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal, respectivamente.

dos en coalición PAN-PRD y otros partidos y 17 por el PRI en el año 2002.⁴

Al mismo tiempo que los gobiernos venían concentrando el poder en el Ejecutivo Federal, se pregonaba oficialmente una política de descentralización administrativa, pretendiendo hacer más eficiente esta relación.

Pero es evidente que estas medidas no se aplicaron plenamente y no resolvieron los problemas de la corrupción, la impunidad, el tráfico de influencias y el desorden administrativo, por lo que fue evidente que esto requería ser tratado con una visión que partiera de reconocer que es el fondo del modelo de poder político el que es necesario transformar y no su expresión administrativa.

La otra visión se refiere a la descentralización y distribución del poder, es decir, con un nuevo reparto de las atribuciones legales de las entidades federativas, de los municipios y de los poderes ejecutivos de los estados y de la federación. En fin, una visión democratizadora que reduzca el centralismo en aras de ampliar las atribuciones administrativas, financieras y de poder de los estados y municipios.

El federalismo es un modo de organizar y ejercer el poder en el Estado de derecho, respetando la autonomía y la capacidad de gestión de los gobiernos. Se realiza con base en una Constitución general que establece la estructura organizacional del Estado. Las entidades integrantes de la federación, por su carácter electivo, democrático y representativo demandan que su personalidad jurídica y política, así como su autonomía financiera y fiscal sean reales y no declarativas, que cuenten con un gobierno que realice

30 de julio de 1999. Se amplía la facultad del Congreso de regular la organización de la entidad superior de fiscalización de la federación, así como las leyes que normen la gestión y evaluación del sector público federal.

⁴ De 1994 a 2000, diferentes partidos gobiernan municipios, el PAN pasó de 101 a 312, el PRI de 2 128 a 1 377 y el PRD de 84 a 247.

Notas · · · · ·

Notas

varias funciones y actividades, conservando la unidad nacional.

El federalismo⁵ en el sentido de descentralización de poderes, es decir, conservando su sentido gramatical original, se convierte así en un proceso donde las entidades (regiones, municipios, juntas auxiliares y comunidades) interactúan como entes que pueden desenvolverse como gobiernos autónomos de manera local y con personalidad jurídica, por lo que provoca reacomodos en la estructura del poder. La descentralización empieza cuando se rompe el principio de jerarquía, y toma cuerpo y espíritu cuando se empieza a estructurar una colectividad territorial que exige personalidad, autonomía y decisión para sustentarse como un sistema de gobierno.

Las entidades y los municipios pueden y deben participar directamente en la elaboración, conducción y vigilancia, así como en los diversos niveles de decisión sobre los planes nacionales de desarrollo. También son directamente responsables, junto y con un mismo nivel de participación que éstos exigen para con el gobierno federal y los municipios, de construir verdaderos centros que coadyuven, mediante políticas públicas efectivas, a promover polos de desarrollo regionales sustentables que permitan ampliar y fortalecer sus mercados.

En este nuevo contexto, lo que se ha puesto a discusión es el federalismo, su contenido doctrinario y reglamentario y sus formas concretas de ejercicio del poder político y administrativo, es decir, la descentralización.

La descentralización implica transferir directamente a los gobiernos locales (estados, regiones, municipios, juntas

⁵ El término federalismo ha perdido su significado real, al grado extremo de ser utilizado como su antónimo; es decir, por federalismo hemos llegado a entender y a querer decir: centralización. Cuando decimos por ejemplo, “esta oficina es federal”, queremos significar que es del gobierno general o central. ¿Debe llamarse gobierno federal al gobierno general de la república? ¿No sería, en todo caso, un gobierno federativo? (Ricardo Álvarez, apuntes.)

auxiliares y comunidades) atribuciones, recursos, información y decisiones. Permite que la igualdad jurídica y política que les da su pertenencia a la federación, sea uno de los sustentos más consistentes del Estado moderno, con mecanismos institucionales y legales que les permitan jugar el papel de contrapesos reales y efectivos en el régimen político sobre el predominio de la institución presidencial.

El federalismo supone necesariamente la distribución del poder, sobre la base de su descentralización y del reconocimiento de que hay fuerzas regionales activas que deben ser consideradas para gobernar mejor. Esto favorece a los gobiernos locales, ya que por estar directamente vinculados a la base de la sociedad, son el medio por el cual el pueblo por sí mismo, tomando parte activa y constructiva en los asuntos públicos, se procura los servicios; es, en síntesis, una forma por medio de la cual los ciudadanos pueden participar democráticamente en las diversas esferas de los poderes públicos.

La descentralización administrativa será tan amplia y profunda como sea la redistribución del poder que alimenta a la descentralización política; consiste en diversos modos de integrar el poder. La descentralización organiza y estructura la acción de gobierno, de acuerdo con las condiciones históricas, sociológicas, políticas, económicas y culturales que las harán posibles.

Una visión nueva, que incorpora las reformas de tercera generación, tiene que ver con la participación, en este nuevo reparto del poder, de las minorías, especialmente hablamos de los indios; de la incorporación de atribuciones a la sociedad civil; la consulta obligada y el diálogo con los grupos sociales a quienes afectará directamente la legislación, como las mujeres, los jóvenes y los indígenas; y con instrumentos como la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito.

Por el federalismo, un país se integra como nación, sociedad civil, gobierno y Estado. Por la descentralización, un país oxigena su unidad política. Al dar cabida a la equidad institucional y material, se fortalece la autonomía y la personalidad

Notas

Notas

de otros centros de gobierno y se reconoce la pluralidad y diversidad de la comunidad política.

Es entonces una necesidad abordar el federalismo en el marco del Estado de derecho y prever las dimensiones que debe adoptar el federalismo democrático para la reforma del Estado mexicano, procurando que éste se dé en la concepción de un nuevo pacto federal y que tenga como producto una nueva Constitución. El federalismo como base para una reforma del Estado mexicano, la división de poderes, el equilibrio deseable y necesario, el debate de una nueva división político administrativa y la multiplicación de estructuras de gobierno local que acercan los instrumentos del Estado a todo tipo de poblaciones.

La complejidad de este asunto pasa por el federalismo fiscal como estrategia de reforma del Estado mexicano, y por definir las líneas de acción para una reforma de los gobiernos locales, el fortalecimiento de la coordinación intergubernamental municipio-estado-federación, la descentralización y el asociacionismo interestatal, la promoción de la participación social, comunitaria y ciudadana.

Otro de los ámbitos obligatorios tiene que ver con las implicaciones políticas, sociales y económicas del concepto “municipio libre”; los límites y alcances de la reforma municipal; la federalización del municipio libre; apertura a nuevas competencias, el recurso de la facultad reglamentaria, fortalecimiento de la hacienda municipal, la descentralización de la administración municipal, la coordinación intermunicipal; participación, representación y gobierno indígena, los nuevos espacios para la representatividad política y la participación democrática de los grupos indígenas.

Además tenemos temas como el del servicio civil de carrera como componente sustancial para la profesionalización y dignificación del servidor público estatal y municipal. Debemos impulsar las bases para la institucionalización de una cultura federalista, consolidar el Sistema Nacional de Planeación Democrática, definir sus límites y establecer sus alcances.

Notas

La estructura del Estado nacional ya cuenta con órganos constitucionales autónomos y está pendiente la creación de otros que se proponen, de los cuales debemos discutir sus principios, su necesidad y legitimidad, como el Tribunal Constitucional, el Ministerio Público, un órgano técnico para el federalismo, un órgano que ayude a ciudadanizar la conducción de los medios de comunicación, la procuraduría ambiental, el INEGI, entre otros.

El federalismo democrático tiene que ser producto de un replanteamiento de las relaciones de poder entre el centro y los gobiernos estatales y municipales. Tiene que ser producto de la fuerza creativa de la sociedad civil, pero corresponde al Estado la tarea de coordinar mediante acciones de gobierno, que los nuevos equilibrios del poder no marginen o excluyan a grupos, regiones y comunidades.

En las condiciones económicas actuales, es necesario que los gobiernos locales no se limiten sólo a cumplir con las tareas más elementales, sino que tengan un papel activo y determinante en el desarrollo económico. De esto dependerá que diversas regiones contribuyan al progreso económico del país o, por el contrario, queden al margen.

La distribución del poder en un país como México es condición de supervivencia política para lograr una más amplia y nutrida vida pública. Sin el federalismo democrático que se postula no se llegará a realizar una descentralización como opción de cambio institucional y como cabeza de los esfuerzos reformadores para fortalecer la vida política.

Reclamamos el respeto a la autonomía de las entidades federativas y exigimos que los esquemas de la administración central sean revisados para conseguir una más justa correlación de fuerzas y una mejor distribución de los beneficios.

En el caso de los municipios la situación es más difícil debido a los siguientes factores:

- El principal problema del municipio lo constituye el hecho de que no cuenta con suficientes fuentes de ingresos
- El porcentaje de ingresos propios (administrados directamente por el municipio), tales como impuestos a la

..... · *Notas*

propiedad inmobiliaria, derechos y aprovechamientos, es muy bajo en relación con las participaciones federales

- El porcentaje de gastos corrientes en los municipios es muy superior al porcentaje que se dedica a gastos de inversión

El federalismo democrático es una opción de cambio democrático para que la sociedad y el Estado finquen nuevas bases de relación, consenso y legitimidad. Ha llegado el tiempo de acabar con la tutela política que anula la autonomía de los gobiernos estatales y municipales y luchar decididamente por la emancipación institucional de los gobiernos locales e instituciones representativas de la sociedad.

El federalismo democrático implica la reforma del régimen político o, si se quiere, la reforma del poder, que a su vez supone:

- El fortalecimiento real y formal del Poder Legislativo
- El incremento de la representación política en el órgano legislativo
- Que los gobiernos estatales y municipales sean centros con capacidad de decisión soberana y autonomía
- La conversión de comunidades y pueblos en municipios de acuerdo con las necesidades de desarrollo de la autonomía y de la economía regional, que implica el aumento del número de municipios y el acercamiento de la autoridad municipal a las comunidades
- El reconocimiento de que los gobiernos estatales y municipales tengan autonomía fiscal
- Que la descentralización política sea fruto de la redistribución del poder
- Que se consolide la institucionalidad de un auténtico sistema de partidos competitivos, nacionales, regionales y locales, que permita la representación plural plena de las minorías, por medio de la proporcionalidad y mantenga la representación mayoritaria
- La democratización de la acción gubernamental en relación con la vida ciudadana
- El fortalecimiento de la autonomía del Poder Judicial

- ➔ El diseño y ejecución de políticas que fomenten el desarrollo regional
- ➔ La modernización de los sistemas de gestión pública para facilitar la cooperación y la coordinación interinstitucional entre los diversos órdenes de gobierno

Por eso, el nuevo federalismo es también base para estructurar un sistema de partidos que pueda institucionalizar la competencia política en su faceta regional. La trilogía federalismo, descentralización y democracia es el arquetipo por verter como realidad institucional para que la estructura del poder sea justa y eficaz.

El binomio descentralización-federalismo puede realizarse como sistema de gobierno, siempre y cuando los gobiernos locales sean respetados como ámbitos de autonomía, gestión y realización pública y el nivel de coordinación con los distintos niveles de gobierno sea eficaz. La república federal, democrática y representativa es el paradigma por conseguir.

Esta realidad nos indica que hasta ahora no está presente una propuesta de Estado y de sistema de relaciones lo suficientemente fuerte como para que logre verdaderamente ser una opción frente a los que hasta ahora están vigentes. Nos encontramos en un tránsito donde el centralismo autoritario, definición precisa del presidencialismo, potenciado a costa de la disminución de las atribuciones de los estados, ha decidido todos los aspectos de la vida económica, política, cultural y social de México.

El proyecto salinista de liberalismo social, apoyado en una base de intelectuales tecnócratas importadores de modelos creados en universidades estadounidenses para países periféricos, impulsores del neoliberalismo, del Tratado de Libre Comercio y de las reformas constitucionales para este modelo –que el presidente Zedillo continuó, y cuyo camino el presidente Fox sigue inercialmente hasta la fecha–, está siendo cuestionado y prácticamente desechado por una importante franja de priistas (ahora ya en la oposición) y del conjunto de las fuerzas opositoras.

Notas

Notas

El cuestionamiento central se hace al presidencialismo y se le contraponen el modelo que procure más atribuciones a las entidades federativas y a los municipios. Los gobernadores priistas, panistas y perredistas impulsan proyectos financieros y legislativos para limitar atribuciones al Poder Ejecutivo Federal. Tenemos que advertir que parte del neofederalismo tardío del priismo obedece al interés de fortalecer bastiones y cacicazgos locales, intentando alejarlos ahora de la esfera de las atribuciones presidenciales.

La administración del presidente Fox está convirtiéndose en una de las más vigiladas. Por su relación con el Congreso de la Unión, en el cual su partido no tiene mayoría en ninguna de las cámaras, los legisladores de los partidos opositores pretenden desde este poder la vigilancia sobre la administración pública. Muchos aspectos han salido a relucir y se comienza a advertir un mecanismo de control y de contrapoder, utilizando la crítica, los recursos de inconstitucionalidad y de controversia constitucional, las denuncias penales y administrativas ante los tribunales y la Secodam. Sin embargo, esto no es exclusivo en contra de la administración foxista. El PRI y el PAN han hecho lo mismo en el Distrito Federal, en los estados y municipios donde gobierna el PRD; y en contrapartida, el PAN y el PRD juntos desarrollan una política de desgaste en contra de los gobiernos priistas. El juego político es parte de la nueva relación de poder y cada partido desarrolla su estrategia a costa de los demás.

Las diferencias entre el PAN y Vicente Fox, sobre todo en cuanto a los estilos de gobernar y a las relaciones entre el Poder Ejecutivo, los partidos políticos, las cámaras del Congreso y los gobiernos de los estados, no han permitido la maduración de un proyecto nacional, ni por parte del gobierno federal, ni por el Partido Acción Nacional, ni de los ideólogos de éstos, que oriente el rumbo del país. Entre los discursos de campaña de Vicente Fox y sus planes de gobierno más recientes existe una gran distancia. Las propuestas legislativas y de gobierno impulsadas por la Presidencia de la República han sido vistas con distancia por los dirigentes y legisladores panistas. En

algunos casos, las diferencias son notorias y han sido expresadas públicamente.

Podemos decir con seguridad que no sólo el proyecto salinista persiste como modelo económico y las líneas de apoyo a las políticas económicas privatizadoras, de protección a la banca y a los banqueros, de promoción de la inversión extranjera y de ampliación de la participación del capital privado en los más diversos aspectos de la vida social y económica del país, permanecen intactas y se han profundizado, sino que también se ha iniciado un camino para desmontar la participación de las organizaciones sociales, obreras, campesinas, populares y culturales en los aspectos clave, sobre todo en la definición del proyecto de desarrollo nacional y de los proyectos regionales y estatales. Hasta ahora la participación de las organizaciones sociales no ha sido sustituida por la de entidades que coherentemente participen en el desarrollo y conducción del país.

El gobierno de Fox pretende desmontar las bases de la impunidad, la red de complicidades y de apoyo corporativo, esencia y sustento del presidencialismo y del PRI y trata de apoyarse en otro (neo)corporativismo, religioso, de organizaciones no gubernamentales y de empresarios.

Por su parte, el PRI ha pasado a criticar al gobierno foxista y de paso a negar los aspectos del proyecto nacional de Salinas que aún quedan vigentes. Aunque los gobernadores priistas y panistas sostienen el modelo, la fortaleza de éste no depende de ellos sino de su fuente principal de abastecimiento de recursos económicos, que es la federación. Su acercamiento a las decisiones de Fox, o a las políticas neoliberales y centralistas es, más que una necesidad, producto de una identidad, de una orientación ideológica definida.

Las críticas al gobierno federal por parte de diputados, senadores, organizaciones sociales, partidos políticos, comentaristas y académicos inciden en lo fundamental en la política económica y social que hasta ahora ha prevalecido. Al defender las viejas políticas clientelares sustentadas en el apoyo a las organizaciones sociales que actuaban corporativamente,

Notas

Notas

al mismo tiempo se alejan de la política salinista y de Vicente Fox de libre mercado, de supresión de subsidios y de beneficio directo a los líderes y se enfrentan al neoliberalismo.

El PRI y los presidentes Salinas y Zedillo impulsaron su política apoyándose en los empresarios, en las inversiones extranjeras, en el capital financiero, en el mercado bursátil y en los préstamos internacionales. Esto implicaba necesariamente alejarse de sus bases obreras, campesinas y sociales, al golpearlas económicamente. La política asistencialista y de solidaridad para combatir la pobreza, le dio al liberalismo social salinista bases para la manipulación de los grupos marginales a favor del PRI y que por la fuerza de la federación, permitía la canalización de recursos por medio de este partido.

Hoy, sin la Presidencia de la República y la fuerza del gobierno federal, esta manipulación, aunque se mantiene, no tiene los mismos objetivos, y por las condiciones del manejo presupuestario y la limitante de no contar con toda la gama del tráfico de influencias que significaba tener el gobierno federal a su servicio, continúa su desmantelamiento paulatino.

Sin embargo, la mirada está puesta en la descentralización. Los 17 gobiernos locales priistas exigen a Fox lo que nunca le pidieron a los presidentes priistas y nunca se atreverían a ceder desde la Presidencia: la descentralización del poder, de la administración pública y de los recursos financieros. A un gobierno federal no priista, se le antepone la fortaleza y la unidad de los débiles gobiernos estatales, quienes sin recursos y sin posibilidades inmediatas de modificar de fondo el sistema federal mexicano, se encuentran presos en una estructura de gobierno muy sólida y totalmente institucional y legal, que ellos construyeron con toda minuciosidad a lo largo de setenta años.

Golpear el centralismo administrativo y el presidencialismo autoritario es golpear la fuente principal del sistema político mexicano, pero también irremediablemente implica debilitar a un gobierno no priista. Se han dado entonces las

condiciones de un reclamo de los gobernadores por su autonomía y el ejercicio del poder que por un lado ellos mismos cedieron como sujeción al sistema autoritario y unipartidista y que por otro lado les fue arrebatado como resultado de decisiones unilaterales del presidente en turno durante los gobiernos de la revolución.

De la misma forma se expresan los reclamos de los municipios a sus gobernadores y de las juntas auxiliares a sus presidentes municipales. En el caso de los gobiernos estatales panistas, son los de la oposición priista y perredista quienes demandan mayores recursos y una plena participación en la toma de decisiones. Por el contrario, son las juntas auxiliares, panistas y perredistas, quienes exigen a los presidentes municipales equidad en el reparto de las obras, servicios y presupuesto. El gobernador de Puebla Manuel Bartlett en su periodo propuso una iniciativa de Ley de Federalismo Hacendario que obligaba a los ayuntamientos panistas, que eran los más importantes de su estado, a entregar recursos a las juntas auxiliares y de no hacerlo así, lo haría directamente el gobernador.

Muchos otros ejemplos tendremos en esta nueva relación de fuerzas políticas y de gobierno en el país y muchas sorpresas nos encontraremos. Por ahora baste señalar que el federalismo democrático está emergiendo rápidamente y que la democracia parlamentaria complementa coherentemente estos nuevos aires de democracia en México. La independencia de poderes en el plano federal y en los estados, la relativización de las atribuciones del Poder Ejecutivo, el incremento de funciones a las cámaras estatales y federales y la real independencia política, administrativa y financiera de los poderes judiciales seguramente seguirán avanzando.

Sin embargo, es evidente que en este devenir, las fuerzas vinculadas a los intereses económicos dominantes unen esfuerzos para sostener sus alianzas de clase y pretenden constituirse en una fuerza única para la defensa del viejo Estado oligárquico.

Notas

Federalismo hacendario*El federalismo como política central del PRD*

En el marco del federalismo, el municipio libre forma parte esencial de la democracia, por lo que se constituye en una preocupación central del PRD. En el interior de la república, los municipios han sido abandonados por la política oficial y se les incorpora como parte de un proyecto solidario y no como componentes de la república. Es por ello que hoy requerimos una nueva política federal que incorpore al municipio en sus proyectos de inversión, y les incremente sus ingresos por encima del ocho por ciento de presupuesto federal que hoy recibe.

Los estados mantienen una posición de sometimiento de los municipios tanto legal como política, pero en el plano financiero es más pronunciada la dependencia. Por ello, decidir desde este marco una política federalista en apoyo del municipio, se convierte en elemento central del PRD para impulsar las inversiones federales y estatales, tanto en el sector agropecuario como en la administración municipal.

Los gobiernos de los estados insisten en colocar a los ayuntamientos como parte de su administración y no como entidades de gobierno autónomo con sus propias finanzas y administración. Esto mantiene a los ayuntamientos totalmente dependientes de los gobernadores y los imposibilita para desarrollar inversiones productivas en el campo, en empresas familiares y en comunidades, debido a que estas políticas tienen una orientación previamente definida. Es necesario retomar el federalismo para incorporar al municipio en la política parlamentaria y nacional.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal actual presenta grandes deficiencias. La distribución de participaciones no ha crecido como lo ha hecho la recaudación. Mientras la proporción de la recaudación en relación con el PIB ha aumentado, la de las participaciones se ha mantenido igual. Este sistema es un instrumento desequilibrador del desarrollo. El gobierno central acapara los ingresos para tratar de equilibrar sus finanzas y para implementar programas federales

que corresponden a las entidades y a los municipios, con lo cual viola su autonomía.

Históricamente, la federación ha ido concentrando una mayor proporción del ingreso para sí, en perjuicio de las haciendas estatales y municipales. En 1990 al gobierno central correspondía 63 por ciento del ingreso nacional, a los estados 24 y a los municipios 13 por ciento; en 1995 el desequilibrio se agudizó, porque el gobierno federal absorbía 81.49 por ciento, a los estados correspondía 14.91 y a los municipios les quedaba solamente 3.6 por ciento.⁶

El gobierno federal (excluyendo al Distrito Federal) continúa recaudando aproximadamente 93 por ciento de los ingresos agregados del sector público, producto de los impuestos y tarifas de los usuarios, de los que 20 por ciento se transfieren nuevamente a los 31 estados y a los municipios mediante las participaciones.

Si se hicieran realidad los acuerdos firmados en el documento *Veinte compromisos por la democracia*, suscrito por dirigentes políticos y sociales en 1995, la distribución quedaría 59.38 por ciento para la federación, 29.82 para los estados y 10.80 para los municipios (apegado a la fórmula 60%-30%-10%).

Una solución a fondo y de largo plazo amerita una reforma a nuestro marco constitucional para convertir el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en el Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, donde los tres ámbitos de gobierno participen en la coordinación no sólo de los ingresos, sino también en los renglones del gasto público y de la deuda. De esta manera, los municipios decidirán la forma como habrá

Notas

⁶ **Concentración porcentual del ingreso nacional**

Año	1900	1929	1990	1995
Federación	63	71	63	81.49
Estados	24	21	24	14.91
Municipios	13	8	13	3.60

Notas

de ejercerse el gasto público que les corresponde, sin importar el origen de los recursos.

En el caso de los estados, son pocos los que cuentan con una ley de coordinación fiscal estatal para normar las relaciones en la materia con los municipios; y los que la tienen no establecen beneficios palpables para los ayuntamientos.

En las legislaciones estatales, se debe incluir:

- Un sistema de coordinación fiscal del estado (coordinación hacendaria)
- Un criterio que permita que las participaciones sobre el ingreso federal y estatal que perciba el estado, incluyendo sus incrementos, se destinen a los municipios en un monto superior al 20 por ciento que exige el artículo 6º de la Ley de Coordinación Fiscal federal
- Facultades legales para que los ayuntamientos puedan participar en los órganos de coordinación fiscal estatales con atribuciones amplias para intervenir en la toma de decisiones en todo lo referente a la materia, como es la determinación de la fórmula y coeficientes para la distribución de las participaciones, entre otros aspectos
- Un diseño institucional que fortalezca económicamente al municipio y para ello debe recuperar todas sus atribuciones y controlar los servicios públicos en toda su extensión; entre ellos está vialidad y tránsito

En todos los estados y de acuerdo con la Constitución general y con el debate del constituyente, los poderes ejecutivos federal y estatales controlan la seguridad pública, pero éstos consideran como parte de este concepto el tránsito, la vialidad y la protección civil. Como resultado, los ejecutivos estatales también han asumido para sí el otorgamiento de permisos, placas de circulación y vialidad. El tránsito debe dejar de incluirse como parte de la seguridad pública y su control se debe entregar a los ayuntamientos.

El cabildo –como el órgano de gobierno democrático de los municipios– debe ampliar sus facultades y competencias para establecer un sistema de equilibrios y contrapesos como

Notas

de distribución y reclaman por la escasa libertad que tienen los gobiernos locales ante la concentración de potestades tributarias en las arcas federales. Con cada vez mayor frecuencia, los municipios mexicanos cuestionan el actual esquema para el inequitativo reparto de recursos y su marginal participación en decisiones fiscales.

La realización de un proceso amplio para constituir un nuevo pacto fiscal y hacendario, que redefina el pacto federal en materia de ingresos, egresos, deuda y patrimonio entre los tres ámbitos de gobierno, es una necesidad impostergable para fortalecer la soberanía de los estados y la autonomía municipal, dotándolos de recursos para impulsar y decidir su desarrollo e incorporar al municipio en el pacto federal.

Para concretar esto es indispensable una revisión profunda del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y la construcción, en su lugar, de un sistema nacional de coordinación hacendaria.

El nuevo esquema debe considerar que:

- Estados y municipios recuperen potestades y facultades cedidas a la federación
- Se establezcan mayores montos de recursos y mejores criterios distributivos para alcanzar un desarrollo equilibrado
- Se logre la participación de los municipios en un órgano autónomo de coordinación
- Se busque un sistema abierto de información confiable y oportuna
- Se coordine la deuda pública y el patrimonio
- Se incorporen mecanismos de participación ciudadana
- Se realice la Convención Nacional Hacendaria

La realización de esta convención debe considerarse como un proceso fundante a escala nacional con un peso legal propio, que contenga:

- Una discusión amplia sobre reforma fiscal integral
- Una política económica de Estado, con amplio consenso y viabilidad para el mediano y largo plazos

- ➔ La participación de los municipios con voz y voto
 - ➔ Una comisión coordinadora
 - ➔ Cinco presidentes municipales (provenientes de AALMAC y AMMAC), y representantes de los comités ejecutivos nacionales del PRI, PAN y PRD
 - ➔ Tres gobernadores
 - ➔ Cinco legisladores federales (tres diputados y dos senadores)
 - ➔ Cinco diputados locales
 - ➔ Un equipo ejecutivo con funciones de apoyo y orientado al trabajo técnico-operativo, integrado por representantes de las asociaciones e institutos de trabajo e investigación municipal complementado con técnicos y asesores de partidos, gobiernos y legisladores
- A esta convención nacional deben convocar:
- ➔ Asociaciones de municipios, ayuntamientos y presidentes municipales
 - ➔ Gobernadores y legisladores estatales
 - ➔ Cámara de Diputados (particularmente la Junta de Coordinación Política y las comisiones de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, de Fortalecimiento Municipal y de Hacienda)
 - ➔ Cámara de Senadores (comisiones de Fortalecimiento Municipal y de Hacienda)
 - ➔ Instituciones municipalistas y académicas
 - ➔ Por parte de los contribuyentes, las cámaras empresariales, asociaciones de profesionistas, asociaciones de productores, entre otros
 - ➔ Partidos políticos

Un nuevo sistema nacional de coordinación hacendaria será el marco para nuevas potestades, funciones y recursos para los tres ámbitos de gobierno, y estimulará la creación de esquemas estatales de coordinación hacendaria. Detonar las capacidades de los estados y municipios para impulsar su desarrollo, al tiempo de fortalecer un espíritu verdaderamente federalista, redistributivo y solidario serán los mejores frutos de este esfuerzo colectivo.

Notas

El gobierno municipal debe convertirse en el promotor del desarrollo de su comunidad, para lo cual el desarrollo económico tiene una función estratégica.

Marco jurídico

El artículo 25 de la Constitución dice que:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral (...) y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución (...)

En todo el texto del artículo 25 constitucional no se hace mención alguna del papel de promotor que deben tener los estados y municipios –en coordinación con la federación–, mientras que sí se hace referencia al sector privado y social. Se podría decir que en el texto del artículo 25 se hace referencia al “sector público”; sin embargo, es a la federación.

Cabe destacar que este artículo fue reformado el 3 de febrero de 1983. En este caso y en la reciente reforma del artículo 115, no se ha incluido a los municipios en la promoción del desarrollo económico de sus comunidades, cosa que de hecho realizan actualmente.

En este contexto, resultaría oportuno promover una reforma constitucional del artículo 25 para incluir a las entidades federativas y a los municipios como promotores de la actividad y el desarrollo económico de sus respectivas comunidades.

Anexo
Iniciativas presentadas por el PRD sobre federalismo
(LVII y LVIII legislaturas de la Cámara de Diputados
del Congreso de la Unión)

Notas

<i>Fecha de presentación</i>	<i>Nombre de la iniciativa</i>	<i>Presentada por</i>	<i>Comisión(es) dictaminadora(s)</i>
2 de abril de 1998	De reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fortalecimiento municipal	María de la Luz Núñez Ramos	Aprobada el 17 de junio de 1999
3 de abril de 1998	De reformas a los artículos 40 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fortalecimiento de la democracia participativa y control de la constitucionalidad	Bernardo Bátiz Vázquez	Gobernación y Puntos Constitucionales
30 de abril de 1999	De reformas a los artículos 40, 41, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (para el fortalecimiento de la organización estatal y del municipio)	Carmelo Enríquez Rosado	Aprobada el 17 de junio de 1999
16 de noviembre de 1999	Que reforma y adiciona la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (sobre las legislaturas locales)	Abraham Bagdadi Estrella	Gobernación y Puntos Constitucionales
5 de abril de 2002	De reformas al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (sobre la proporcionalidad de representación en las legislaturas de los estados)	Luis Miguel Barbosa Huerta	Puntos Constitucionales



Reforma política del Distrito Federal

RICARDO ÁLVAREZ ARREDONDO*

Introducción

La democratización de la ciudad de México la concebimos como una parte fundamental del gran debate sobre el federalismo, ya que no sólo es parte importante de la federación por su tamaño y dimensión, sino también destaca, por su historia y tradición, no sólo como nuestra ciudad capital, sino como la más importante de América Latina, por sus características actuales y por su enorme tradición histórica.

El establecimiento de las distintas formas de gobierno que ha tenido la ciudad de México a lo largo de su historia como capital del país se ha topado siempre con una cuestión principal: el problema de trazar la esfera de influencia del gobierno local y hacerla valer ante el gobierno federal, que de hecho es el mismo dilema del federalismo en todo el territorio nacional, sobre todo porque hablamos de un país centralista por tradición.

La lucha por la democratización de la capital

Después de la creación de la Asamblea de Representantes en 1986 –que si bien fue significativa, su alcance institucional era muy limitado puesto que sus atribuciones no eran legislativas sino más bien consultivas y de reglamentación sobre asuntos de carácter secundario–, parecía muy difícil continuar con el avance de un proyecto para la profundización de la vida democrática en la capital del país. Hace 13 años, pocos pensaban que fuera posible lograr una democratización mayor en las instituciones de la ciudad de México. El Partido Revolucionario Institucional siempre fue un obstáculo para avanzar en ese proyecto, porque siempre tuvo pánico, y con razón, de perder el control político de la capital del país. Recordemos cómo, en 1988, el PRI gobernó esa ciudad, con un magro respaldo de 21 por ciento de los votos, ya que en ese

* Asesor de la Coordinación para la Reforma del Estado del Grupo Parlamentario del PRD.

año, el Partido Acción Nacional obtuvo cerca de 25 por ciento y el Frente Democrático Nacional obtuvo cerca de 50 por ciento de la votación en la ciudad, así se obtuvo la representación en el Senado de la República para nuestra causa por primera vez, con Porfirio Muñoz Ledo e Ifigenia Martínez.

Continuando con la presión democratizadora del Distrito Federal, oposición y ciudadanos organizamos el plebiscito de 1993, sin contar con ningún marco legal para ello, salvo el precepto constitucional de libre expresión, y pese al bloqueo permanente del gobierno, la gente votó por sus derechos políticos. Posteriormente, gracias a una serie de reformas políticas y electorales para el régimen de la capital (que ya hemos comentado en el capítulo tercero de este libro), aprobadas en 1993 y 1996,¹ y promovidas activamente por nuestro partido, hoy elegimos a nuestras autoridades y el PRD mantiene el gobierno y la mayoría electoral desde las elecciones de 1997.

Efectivamente, el primer gobierno democrático de la ciudad de México fue de izquierda, y desde entonces se ha luchado por ampliar los márgenes de participación ciudadana y reducir al máximo la corrupción y la impunidad.

La lucha actual: una entidad de excepción con características de entidad federativa

En este año 2002, hemos estado cerca de concretar otro avance importante en la ruta democratizadora de la capital del país. La iniciativa de reforma política consensuada por todas las fuerzas políticas de la ciudad representadas en la Asamblea Legislativa y las autoridades del Distrito Federal, por medio de la Secretaría de Gobierno, fue aprobada con algunas modificaciones y por unanimidad en la Cámara de Diputados, y el dictamen se encuentra ya en el Senado, aunque ahí se ha estancado.

El alcance de esta reforma política es muy importante, ya que representa un avance legislativo avalado por todas las fuerzas políticas y que tiene características específicas que le confieren mayor autonomía al gobierno del Distrito Federal.

¹ Capítulo 3, "Breve historia de la reforma electoral", p. 77.

Notas · · · · ·

Notas

En primer lugar destaca el hecho de que la capital del país se reconoce como sede de los poderes federales, pero también como una entidad política *sui generis* por esta condición, y sin embargo, como parte esencial del pacto federal. Se reconoce también que ya ha quedado demostrado que la concurrencia de poderes federales y locales es viable siempre y cuando queden bien definidas las funciones de cada uno y exista un eficiente control democrático entre órganos de gobierno y una relación más sólida, armónica y clara entre dichos órganos y los poderes de la Unión.

Por primera vez se establece que el Distrito Federal, debido a su composición social, económica y geopolítica, debe ser entendido como un conglomerado urbano complejo y unitario, que exige un diseño institucional coherente con las necesidades de una ciudad única, con problemas y requerimientos urbanos que abarcan la totalidad de su territorio, y aun se expanden a las áreas conurbadas integrantes de la llamada zona metropolitana de la ciudad de México.

En síntesis, esta reforma plantea, entre otras cosas, el fortalecimiento de la autonomía del Distrito Federal en su régimen interior, dotar de mayores facultades a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, reconocerla como parte integrante del Constituyente Permanente, y consolidar para el Distrito Federal un espacio de autonomía en todo lo relativo a su gobierno local, garantizando los derechos y prerrogativas que, dentro de tal espacio territorial, debe tener el gobierno federal.

La apertura democrática de 1996

En 1996 se dio quizá el paso más importante hasta la fecha para conseguir la reforma política del Distrito Federal. Dicha reforma implicó el establecimiento de una nueva fundamentación jurídica y administrativa para esta entidad, y es considerada como una de las más profundas y amplias que haya discutido el Congreso de la Unión.

En dicha reforma se concedieron mayores facultades a la Asamblea que ahora es legislativa, aunque no plena en virtud de que no puede expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito

Notas

este texto,² y pese a los esfuerzos y exhortos –en particular del PRD–, no hay posibilidades de reunir mayoría calificada en ninguna de las dos cámaras, si no se cuenta con el PRI. Así es que por lo pronto, se complica la posibilidad de dar un paso más en la democratización del esquema de gobierno de la ciudad de México. Sin embargo, es importante desglosar la propuesta que está *congelada*, ya que presenta un importante avance en la discusión de esta materia medular de la reforma del Estado.

La reforma en suspenso

La iniciativa de reforma tiene como característica fundamental la modificación integral del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los términos siguientes:

- Se establece la autonomía del Distrito Federal respecto de su régimen interior, de acuerdo con la propia Constitución y el Estatuto Constitucional.
- Se establece que su gobierno estará a cargo de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial de carácter local con la participación de los poderes federales.
- Se establece en referencia al artículo 44 de la Constitución que el Distrito Federal es la sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos y se fundamenta la existencia de un régimen específico para esta entidad.
- Se establece, en congruencia con el propósito de fortalecer y definir la autonomía de cada uno de los órganos locales de gobierno, que se invierta el sistema de distribución de competencias de tal forma que ahora corresponda a la Asamblea legislar en todo lo referente al Distrito Federal, como depositaria de la función legislativa, salvo lo expresamente conferido por la Constitución al Congreso federal,³ como aquellas disposiciones que aseguren el

² Abril de 2002.

³ Actualmente, el Congreso de la Unión conserva sólo algunas materias en su esfera competencial, entre las que destacan las de legislar en materia

ejercicio de las funciones de los poderes de la Unión en el Distrito Federal en concordancia con nuestros preceptos federalistas y republicanos.

- ➔ Se establece que el Congreso de la Unión mantiene la facultad para legislar sobre las atribuciones del presidente de la república respecto del mando de la fuerza pública en el Distrito Federal. En este sentido, el Ejecutivo Federal queda investido con la responsabilidad de autorizar el nombramiento del titular de la seguridad pública que tenga a bien designar el jefe de Gobierno, y también, el presidente de la república mantiene la facultad de remover libremente a dicho funcionario.
- ➔ Se establece que la Asamblea Legislativa tiene la facultad de crear, mediante el Estatuto Constitucional del Distrito Federal, cuerpos de seguridad pública para las delegaciones políticas.
- ➔ Se establece que el Congreso de la Unión tiene la facultad para establecer casos y procedimientos de remoción del jefe de Gobierno por el Senado de la República; y en el caso de sustitución del jefe de Gobierno, esta reforma plantea que la Constitución distinga dos supuestos: si la remoción se verifica durante los dos primeros años del periodo de gobierno, el Senado nombraría a un interino; y si ha transcurrido más tiempo, designaría a un jefe de Gobierno sustituto. Para el caso de falta absoluta del jefe de Gobierno, no por remoción sino por cualquier otra causa, es la Asamblea Legislativa la que designa al interino o al sustituto, según corresponda. Siempre que haya designación de jefe de Gobierno interino por el Senado o por la Asamblea Legislativa, será ésta la que expida la convocatoria para la elección de quien deba concluir el periodo. Para evitar cualquier vacío en la función ejecutiva local, se prevé en el último párrafo de la citada fracción

Notas

de seguridad pública, responsabilidades de servidores públicos de los ámbitos ejecutivo y legislativo, deuda pública, y expedición y reforma del Estatuto de Gobierno.

Notas

VII del apartado C que, en tanto es designado un jefe de Gobierno interino o sustituto, quede a cargo del despacho el servidor público que determine el Estatuto Constitucional.

- Se establece que la Cámara de Diputados conozca, resuelva y ejecute la declaración de procedencia y juicio político en casos que involucren a las autoridades del Distrito Federal.
- Se establece en la fracción II del apartado B del artículo 122 constitucional el supuesto para que uno de los poderes federales pueda hacer frente a situaciones que requieran salvaguardar la sede de los mismos, como pudiera ser el caso de desastres o contingencias graves. Para ello, el presidente de la república podrá instruir a las autoridades del Distrito Federal para hacer frente a tales situaciones.
- Se establece la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal respecto de las leyes que emita el Congreso concernientes al Distrito Federal y desde luego tendrá la responsabilidad de velar por la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo federal relativas al Distrito Federal. Lo anterior representa otro caso de excepción en el régimen de autonomía para el gobierno del Distrito Federal.
- Se establece en el apartado C del artículo 122 Constitucional, en el afán de mantener la naturaleza *sui generis* del Distrito Federal, que la Asamblea Legislativa expedirá el Estatuto Constitucional del Distrito Federal, el cual sustituirá al Estatuto de Gobierno. Para su expedición y reforma se requiere una mayoría calificada, lo cual aporta una característica de rigidez que tiende a dar estabilidad a las disposiciones básicas de organización de gobierno. Desde luego, tratándose de un ordenamiento local, este estatuto no podrá imponer obligaciones o prohibiciones a los poderes federales. De acuerdo con el artículo sexto transitorio de esta reforma, el Estatuto Constitucional podrá ser sometido a referéndum si la

Asamblea Legislativa del Distrito Federal así lo acuerda por las dos terceras partes de sus miembros.

- ➔ Se establece el refrendo de un sistema mixto de representación, con 40 diputados de mayoría y 26 diputados de representación proporcional.
- ➔ Se establece en la fracción V del apartado C del artículo 122 constitucional, la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en cualquier materia y por tanto se incluye a la Asamblea como parte del Constituyente Permanente y la faculta para ser participe en el procedimiento de reformas a la Constitución, en los términos del artículo 135 de la propia ley fundamental.
- ➔ Se establece en la fracción VI del apartado C del artículo 122 constitucional, que el jefe de Gobierno del Distrito Federal es el encargado de la función ejecutiva en la entidad, cuyo carácter electivo le confiere un mandato no mayor de seis años y en ningún caso es susceptible de reelección.
- ➔ Se establece en la misma fracción VI que es la Asamblea Legislativa la que puede nombrar un jefe de Gobierno interino en el supuesto de que al comenzar un periodo constitucional no se presentase el jefe de Gobierno electo o que la elección no estuviere hecha y declarada.
- ➔ Se establece que el jefe de Gobierno presida un consejo de delegados políticos, que estará encargado de conocer y opinar sobre políticas territoriales y administrativas.
- ➔ Se establece que es obligación del jefe de Gobierno atender los requerimientos que le formulen los presidentes de las cámaras de Diputados y de Senadores, así como el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Lo mismo sucede en el caso de la obligación de atender la instrucción que, para los mismos efectos, le formule el Ejecutivo Federal respecto de las representaciones diplomáticas y consulares ubicadas en el Distrito Federal.
- ➔ Se establece que el Distrito Federal se dividirá territorialmente en delegaciones políticas, como unidades político administrativas, a cuyo cargo existirá un delegado

Notas

- ➔ Se establece en la fracción XIV del artículo 122 constitucional que el Tribunal Electoral del Distrito Federal será un órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, cuya organización, funcionamiento y administración estarán regulados por las leyes que al efecto expida la Asamblea Legislativa, con excepción del número de sus integrantes, que será establecido por el Estatuto Constitucional.
- ➔ Se establece que los magistrados del Tribunal Electoral del Distrito Federal serán nombrados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a propuesta del Tribunal Superior de Justicia.
- ➔ Se establece que el jefe de Gobierno incluya en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal el presupuesto de los órganos judiciales, una vez que se haya formulado de conformidad con dicho estatuto, con objeto de establecer un principio de autonomía financiera en la función judicial local, que elimine las presiones externas de esta índole, condición indispensable para generar imparcialidad en la impartición de justicia.
- ➔ Se establece que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo quedará incluido como órgano especializado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y gozará de nuevas competencias. Además de estar encargado de resolver las controversias que surjan entre la administración y los particulares, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo estará facultado para resolver las posibles controversias competenciales con las demás autoridades de la administración pública que no sean los órganos de gobierno.
- ➔ Se establece en la fracción XV del artículo 122, la constitución de una comisión conformada por representantes del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, misma que propondrá los nombramientos de magistrados a la Asamblea Legislativa.

Notas · · · · ·

Notas

- ➔ Se establece en la fracción XVI del apartado C del artículo 122, que el procurador general de Justicia del Distrito Federal sea nombrado por el jefe de Gobierno y ratificado por la Asamblea Legislativa. Lo anterior con objeto de establecer que la responsabilidad descansa solamente en los órganos locales sin intervención alguna del Ejecutivo Federal, toda vez que la regulación de la institución del Ministerio Público del Distrito Federal corresponderá ahora a la Asamblea Legislativa y ya no al Congreso de la Unión, por lo que resulta congruente eliminar la dualidad en esta responsabilidad.
- ➔ Se establece el otorgamiento de poderes plenos a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, permitiendo de esta manera que dicho órgano esté facultado plenamente en materia de autorización de endeudamiento del Distrito Federal, tal y como sucede con el resto de las legislaturas de las entidades federativas.
- ➔ Se establece en el apartado D del artículo 122 constitucional que el Distrito Federal participará de manera obligatoria en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, dada su importancia en la actividad económica nacional y su peso significativo en el producto interno bruto del país. Asimismo, se dispone que, de acuerdo con la legislación aplicable, participará en los fondos de aportaciones federales, todo ello de acuerdo con la ley que al respecto expida el Congreso federal.
- ➔ Finalmente, se mantiene el esquema de coordinación para la planeación y ejecución de acciones de las zonas conurbadas y limítrofes con el Distrito Federal, prevista en el vigente apartado G del artículo 122 constitucional. Esta reforma reafirma la necesidad de establecer acciones de gobierno de manera conjunta entre las entidades y municipios destacados por su conurbación con el Distrito Federal.

Conclusión

La presente iniciativa representa sin duda un avance sustantivo en la consecución de una forma democrática de gobierno

para la ciudad de México, y es lamentable que se encuentre en la *congeladora* legislativa. Sin embargo, ante nuevas oportunidades de elaboración y consenso cabe recordar la aspiración del PRD de construir un auténtico régimen municipalista para la ciudad, en donde, desde luego exista coordinación metropolitana como en todas las grandes ciudades del mundo, y un cuerpo colectivo de gobierno que dé fuerza y contrapeso a los ejecutivos locales, que ya no pueden seguir siendo llamados “delegados” por la connotación centralista de ese nombre, sino “jefes delegacionales” o “titulares de demarcación” y deben entonces estar acompañados de un cabildo que integre a la función del gobierno local aspectos clave para la gobernabilidad democrática contemporánea como son la proporcionalidad, y la capacidad de gobernar con instituciones colegiadas que trasciendan la vieja noción del gobierno de “uno”, para estar en capacidad de hacer gobiernos populares, comunitarios, participacionistas y democráticos.

Notas

Anexo

Iniciativas presentadas por el PRD sobre reforma política del Distrito Federal (LVII y LVIII legislaturas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión)

<i>Fecha de presentación</i>	<i>Nombre de la iniciativa</i>	<i>Presentada por</i>	<i>Comisión(es) dictaminadora(s)</i>
23 de abril de 1998	De Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal	Victorio Montalvo Rojas	Gobernación y Puntos Constitucionales
1º de diciembre de 1998	De reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Distrito Federal como estado de la federación)	Alejandro Ordorica Saavedra	Hacienda y Crédito Público / Distrito Federal
14 de noviembre de 2001	Que reforma y adiciona los artículos 73, fracción VIII; 76, fracción IX; 89, fracción XIV; 108, 109, 110, 111 y 112 constitucionales	Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura	Aprobada y turnada al Senado para los efectos constitucionales

Medios de comunicación y derecho a la información

Introducción

Para que exista una sociedad democrática no solamente son importantes los cambios de partidos en el poder por medio de elecciones libres y transparentes. Aunque no cabe la menor duda de que el proceso electoral del 2 de julio ha sido un gran paso hacia la consolidación de un modelo democrático en nuestro país, pero la transparencia electoral no lo es todo. Ésta debe ir de la mano de un derecho fundamental para la toma de decisiones: el derecho a la información para todos los ciudadanos.

Entendiendo este derecho en un sentido integral, sería irresponsable agotarlo en el acceso ciudadano a datos públicos. La reforma del Estado pasa necesariamente por la reforma de los medios, por lo tanto, es importante plantear y reanimar la discusión dentro del PRD en rubros fundamentales para el desarrollo de la sociedad como son los medios de comunicación y el derecho a la información.

En nuestro país, la falta de mecanismos claros que garanticen a la sociedad estar informada sobre asuntos de interés público ha prevalecido como práctica común en todos los niveles. El problema es estructural y necesita modificaciones de raíz para revertirse. No podemos esperar que los cambios se den de la noche a la mañana, pero debemos iniciar el proceso.

Para que los cambios puedan cosecharse en una sociedad como la nuestra, en la cual, el incumplimiento, uso discrecional

y anacronismo de las leyes es lo cotidiano, es necesaria una transformación integral y de fondo, que genere las condiciones para un sistema político plural –no unipartidista ni presidencialista– fomentando un equilibrio entre poderes así como las bases para un techo jurídico que facilite la participación entre ciudadanos, gobernantes y medios de comunicación, teniendo como pilares las libertades de expresión e información.

Sobre lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha manifestado que:

La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad, puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.¹

A lo largo de las últimas dos décadas, el derecho a la y de la información ha sido objeto de constantes controversias, empezando por el rezago jurídico, anacronismo y obsolescencia en las que México se encuentra dentro del contexto mundial, con un sistema que no se adecua a las necesidades, formas de vida y avances tecnológicos que tenemos actualmente, como son la radio, la televisión, la internet, etcétera.

Las leyes que nos rigen en materia de derecho de la información y medios de comunicación son: la Ley de Imprenta,

¹ CIDH, La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85, 13 de noviembre de 1985, párr. 70.

Notas · · · · ·

Notas

que fue promulgada el 9 de abril de 1917, la cual reglamentaría de forma *provisional* los artículos 6º y 7º constitucionales durante el periodo carrancista;² y la Ley Federal de Radio y Televisión del 19 de enero de 1960, sus posteriores reformas de 1970, 1980 y 1986, así como el reglamento de la Ley publicado en 1973.

En nuestro país la discusión sobre estos temas no es nueva, desde la campaña de José López Portillo se planteó la posibilidad de agregar al artículo 6º constitucional la frase “El derecho a la información será garantizado por el Estado”.³ A raíz de ese agregado, la Cámara de Diputados convocó a plantear opiniones respecto a cómo reglamentar el derecho a la información. Esa consulta rebasó los límites de la convocatoria y se empezaron a tocar temas tan espinosos como el monopolio televisivo; la ausencia, incumplimiento y obsolescencia de las leyes; así como las reglas poco claras y discrecionales en las relaciones Estado-medios, además de la necesidad de verdaderos medios públicos de Estado y no de propaganda política para el partido en el poder.

Toda esta discusión creció a tal grado que de inmediato fue *congelada* por aquellos grupos de intereses creados, nacidos del contubernio gobierno-medios de comunicación. Un saldo concreto de esta situación ha sido la inmovilidad del gobierno en un tema que es ya una responsabilidad constitucional desde 1977.

La agenda política nacional en materia de medios de comunicación y derecho a la información, no debe ser secuestrada por la conveniencia de unos cuantos. En consecuencia, es primordial actualizar y modernizar el sistema jurídico mexicano en cuestión del derecho de la información aprovechando el contexto político de cambio. El Partido de la Revolución

² Su redacción se sitúa en un contexto de guerra e inestabilidad social durante el gobierno de Venustiano Carranza, antes de que entrara en vigor nuestra carta magna el 1º de mayo de 1917.

³ Misma que ya se encuentra en la Constitución desde 1977.

Democrática debe retomar la bandera de la discusión que en 1997 lo ubicó como uno de los principales promotores de la Iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social, junto con el Partido del Trabajo y el Partido Acción Nacional.

En aquel momento, lo que se pretendía reglamentar eran los artículos 6º y 7º de la Constitución. El anteproyecto fue presentado el 22 de abril de 1997, pero al no ser dictaminado y según lo dispuesto por la ley orgánica del Congreso, fue turnado a la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la siguiente legislatura para su revisión, la cual comenzó el 21 de septiembre de 1998.

Durante el proceso de revisión, el 24 de septiembre de 1998 la diputación priista pidió “tiempo para consultar los alcances de la iniciativa con su bancada”, y el 30 de septiembre aparecieron encabezados en los periódicos y notas de radio y televisión, manifestándose en contra de lo que llamaron “ley mordaza”, como se había hecho en sexenios anteriores.

Ante esto, los partidos políticos prefirieron no comprometerse con el tema por miedo a los costos electorales que implicaría trastocar los intereses del poder mediático en vísperas de la elección presidencial del 2 de julio.

La coyuntura actual permite actuar de otra forma: se deben asumir compromisos en los que se equilibre tanto la libre expresión de medios informativos como el derecho de los ciudadanos a estar bien informados. No se trata de imponer censuras subjetivas, discrecionales, o mordazas –que por cierto ya existen–; se trata de generar condiciones para que las necesidades colectivas en materia de información no sean supeditadas a controles políticos o empresariales.

Es por esto que el tema no debe ser exclusivo de ningún partido, sino que debe haber un equilibrio que garantice la pluralidad de ideas donde el debate sea enriquecido por los diferentes puntos de vista, y qué mejor que sea el partido representativo de la izquierda mexicana, el Partido de la Revolución Democrática, el que impulse la discusión y evidencie la necesidad de llegar a consensos entre todos los actores sociales y políticos del país.

Notas · · · · ·

Notas

El derecho a la información debe ser concebido en un sentido amplio, no sólo como acceso a la información, sino como un conjunto de herramientas que aporten bases concretas, para que los ciudadanos cuenten con una información digna de una sociedad que intenta consolidar y fortalecer sus espacios democráticos.

De los medios de comunicación privados difícilmente surgirán esfuerzos sistemáticos para generar contenidos éticos y comprometidos con la sociedad, a menos que esto implicara ganancias o beneficios mayores, es decir, su compromiso con el derecho a la información no es una función explícita. Es el Estado quien debe garantizar una libertad responsable para el ejercicio informativo, al mismo tiempo que asuma su compromiso en lo que respecta a sus políticas públicas de comunicación y transparencia en el amplio engranaje circunscrito.

Pretender ignorar la responsabilidad del Estado en el tema con el argumento de un posible riesgo de coartar la libertad de expresión, es ignorar que ésta ha sido limitada precisamente por la falta de claridad y mal uso de las leyes. Es necesario fortalecer la libertad de expresión dándole claridad, y junto con ello se deben generar las condiciones para que exista realmente un derecho ciudadano a la información.

Un nuevo marco jurídico para el derecho a la información

Propuesta de modernización integral del marco jurídico en materia de derecho de la información:

I. Conceptualización de los cambios constitucionales en materia de información.

1. Actualizar el marco legal en materia de libertad de expresión y derecho a la información reglamentando los artículos 6º y 7º constitucionales.

- Ley de Imprenta de 1917
- Libertad de expresión
- Secreto profesional
- Cláusula de conciencia
- Derecho de réplica

II. Revisión y actualización técnico-jurídica del marco legal vigente.

1. Ley Federal de Radio y Televisión

- Evitar la discrecionalidad presidencial en el otorgamiento de concesiones dando esa facultad al Congreso

2. Creación de una ley de transparencia publicitaria

- Gacetillas
- Tiempos oficiales: fiscal y legal
- Gastos de comunicación social

3. Creación de una ley de acceso a la información.

- El acceso a la información no lo es todo, es una herramienta del derecho a la información
- El PRD hace suya la iniciativa del Grupo Oaxaca

4. Creación de un órgano autónomo, *ombudsman*, de la comunicación que:

- Sustituya al Consejo Nacional de Radio y Televisión previsto en la ley de 1960
- Emita recomendaciones éticas y no tenga más atribución en el terreno jurídico que la de gestión

5. Medios públicos

- Que se formulen *candados* que los doten de autonomía, para que sean medios de Estado y no de gobierno
- Modernizarlos integralmente
- Convertirlos en una opción diferente con fundamento en intereses sociales, que la calidad de sus contenidos no tenga que estar supeditada al *rating* o *share* (parámetros de mercado)
- Que cuenten con equipo técnico a la altura de su función

Conceptualización de los cambios constitucionales en materia de información

Ley de Imprenta

La Ley de Imprenta se expidió el 12 de abril de 1917 y ha reglamentado de forma *provisional* los artículos 6º y 7º de la Constitución. La carta magna fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de enero de 1917, pero entró en vigor hasta el 1º de mayo del mismo año.

Notas

..... Notas

El contexto de su elaboración se remonta al gobierno de Venustiano Carranza, es una ley punitiva y anacrónica que lleva más de 85 años sin modificarse ni siquiera en una coma, a pesar de ser “provisional” desde 1917. Tiene claros signos autoritarios en sus artículos, que si bien no se aplican muy a menudo, sí se han utilizado como arma de amedrentamiento discrecional.

Por ejemplo, según la Ley de Imprenta –aún vigente– se atenta contra la libertad de expresión cuando:

En su primer artículo, fracción primera, menciona que constituyen ataques a la vida privada:

Toda manifestación o expresión maliciosa hecha verbalmente o por señales en presencia de una o más personas, o por medio de manuscrito, o de la imprenta, del dibujo, litografía, fotografía o de cualquier otra manera que expuesta o circulando en público, o transmitida por correo, telégrafo, teléfono, radiotelegrafía o por mensajes, o de cualquier otro modo, exponga a una persona al odio, desprecio o ridículo, o pueda causarle demérito en su reputación o en sus intereses.

Y en la fracción segunda de este mismo artículo:

Toda manifestación o expresión maliciosa hecha en los términos y por cualquiera de los medios indicados en la fracción anterior, contra la memoria de un difunto con el propósito o intención de lastimar el honor o la pública estimación de los herederos o descendientes de aquél, que aún vivieren.

También establece como un ataque a la moral: aquellas manifestaciones con las cuales “se ultraje u ofenda públicamente al pudor, a la decencia o a las buenas costumbres o se excite a la prostitución o a la práctica de actos licenciosos o impúdicos” (fracción II del artículo 2) o la “distribución, exposición o venta de escritos, folletos, impresos, canciones, grabados, libros, imágenes, anuncios, tarjetas u otros papeles o

Notas

de manifestar o no sus ideas, difundirlas o no, expresarse o no, informar o no, de opinar o no, lo que deseen.

Lo anterior se manifiesta como el “deber ser” de la situación de la libertad de expresión; pero en nuestro país, ¿esto es real?, ¿disfrutamos todos de este derecho?, ¿lo tenemos garantizado? ¿La libertad de expresión no sirve a veces como patente de impunidad que favorece a algunos cuantos por las leyes que tenemos?, o ¿por los intereses de los medios de comunicación que, por lo tanto, les impide expresarse libremente en algunas cuestiones y en otras ejercer el amarillismo, el sensacionalismo y la mentira siendo el periodista voluntaria e involuntariamente cómplice? Alrededor de este concepto, ha surgido un gran debate, sobre todo entre los periodistas –pero más que entre ellos, en las empresas donde laboran–; en estos campos existen distintos puntos de vista acerca de lo que implica y significa la libertad de expresión.

Algunas de estas opiniones pueden contrastarse con el estado actual de las leyes que nos rigen, ya que en nuestro país tienen como principio la impunidad; es decir, casi nadie las conoce, observa ni mucho menos las cumple, o en el peor de los casos, se usan de manera discrecional, no obligando a ciertos grupos políticos y empresariales.

En el caso de los periodistas, por su profesión, o mejor dicho... *oficio* –porque en México no es considerada una profesión–, se encuentran en desventaja respecto a la libertad de expresión, ya que está reglamentada, y se atenta contra ésta en la Ley de Imprenta de 1917 –como vimos anteriormente– además de ser una ley punitiva ya que impone sanciones de tipo económico e incluso la cárcel, por lo tanto ningún ciudadano mexicano tiene garantizado este derecho.

De acuerdo con esto, confirmamos lo que habíamos mencionado acerca de la indefensión de los ciudadanos y de la imposibilidad de ejercer la libertad de expresión en México, lo cual representa una forma de represión para el desarrollo íntegro de la sociedad, ya que no solamente es un problema que atañe a los periodistas, sino que afecta a todos, dado que constituye una función pública de interés general.

En este sentido, la libertad de expresión debemos entenderla como el derecho natural de la racionalidad del ser humano, por lo tanto, ningún gobierno tiene la facultad o atribución de otorgarla, ya que es anterior y superior al Estado, pero éste sí está obligado a procurarla y protegerla. Varios instrumentos internacionales coinciden en esto, entre ellos la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos, entre otras.

Pero en la realidad mexicana, lo anterior es una falacia, porque como se mencionó, las leyes que existen no se cumplen; así lo expresó el coordinador de Proyectos Especiales de la revista *Proceso*, Gerardo Albarrán, en la ponencia que presentó en el 1^{er} Congreso de Derecho de la Información, efectuado en Morelia (Michoacán), en 2000: “la auténtica ley mordaza es la Ley de Imprenta, ya que si se aplicara todos los periodistas estarían en la cárcel”.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos –que es un órgano de la Organización de Estados Americanos (OEA)– ha formulado una recomendación al Estado mexicano por violar este derecho, en el sentido de que “promueva la revisión de la legislación reglamentaria de los artículos 6 y 7 de la Constitución mexicana, en una forma abierta y democrática, a fin de que las garantías consagradas en los mismos tengan vigencia efectiva”.⁴

Pero en este caso:

...hay algo más delicado [ya que el Estado mexicano] ha signado tratados internacionales relativos a la materia y sobre la que se ha comprometido a legislar, para que sus acuerdos sean incorporados como válidos en la normatividad, de acuerdo con el artículo 133 de la Constitución, que estipula que todos los

⁴ CIDH, Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México (1998), capítulo X, numeral 670.

Notas · · · · ·

Notas

tratados internacionales firmados por el presidente de la república con aprobación del Senado serán ley suprema.

Además de que han sido ratificados por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, de conformidad con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 19 de diciembre de 1966, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, que en su artículo 50 establece que: “las disposiciones establecidas serán aplicables a todas las partes componentes de los Estados federales, sin limitación ni excepción alguna”, estos preceptos deben ser incorporados como válidos a la normatividad de cada país, sin que a la fecha haya cumplido con lo acordado.

Tan sólo citaremos la Declaración Universal de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en 1948 por la Organización de las Naciones Unidas, con sus artículos 12, 19, 29, sobre la libertad de expresión y el derecho a la información. Retoma estos principios la Organización de Estados Americanos, en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, de 1948, con temas relativos a la libertad de expresión y derecho a la información, en sus artículos 4º, 5º y 28. Y el 22 de noviembre de 1969, la Convención Americana sobre Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, efectuada en San José de Costa Rica, intenta “consolidar en el continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social fundado en el respeto a los derechos esenciales del hombre”. Así, en lo que es conocido como el Pacto de San José, se añaden la libertad de expresión y el derecho a la información, el derecho a la privacidad y el derecho de réplica en sus artículos 11, 13 y 14.

En su artículo 2º claramente dice que: “si el ejercicio de los derechos y libertades no estuviera ya garantizado por disposiciones legislativas, los Estados parte se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fuesen necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”.

Notas

Cabe destacar que este fragmento del discurso fue pronunciado para apoyar la campaña de desprestigio montada por los medios en contra de la Iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social, a la que nos referiremos posteriormente.

Por supuesto que como menciona Ealy, el Estado no debe fijar normas éticas, pero nos preguntamos ¿a qué libertad de expresión se refiere el dueño de este diario?, ¿cuál pluralidad? Sólo hay que repasar los tratados anteriormente mencionados, y su flagrante violación resulta evidente al revisar la historia.

Los medios en México no han gozado de libertad de expresión, siempre han estado subordinados al gobernante en turno. En nuestro país era difícil decir algo sin consultar antes al gobierno, y si no se hacía así, las consecuencias eran brutales. Ahora, hablando de pluralidad, tampoco podemos decir que gozamos de ella plenamente, solamente hay que dar un vistazo a las concesiones de radio y televisión.

Los controles hacia la prensa ya existían, han existido siempre. Los controles gubernamentales muchas veces iban acompañados de compadrazgos, favores, etcétera, entre los dueños y concesionarios de medios y el gobierno, y en los peores casos se ejercían por medio de amenazas, clausuras, despidos e incluso asesinatos.

La libertad de expresión ha sido coartada desde siempre junto con la voluntad de los medios, situación que no podemos juzgar como aislada, ya que ha sido consecuencia de la impunidad en el sistema de gobierno en el que se han desarrollado.

Después de lo anterior, podemos darnos cuenta del hueco de ignorancia, indiferencia y obsolescencia en que nos encontramos en materia legislativa respecto a la libertad de expresión, y hemos dejado en claro que la libertad de expresión no es exclusividad periodística, sino que es un derecho que tenemos todos.

Secreto profesional

Los temas del secreto profesional y la cláusula de conciencia están muy relacionados con la falta de acceso a la información,

es decir, si no se puede tener acceso a la información, el periodista o cualquier persona tiene que obtenerla por otros medios, llámense filtraciones, compra y venta de información, intromisiones en la vida privada, grabaciones obtenidas de manera ilícita, etcétera.

Pero, no hay que confundir, ya que esto no es una justificación para obtener información de manera ilícita o inmiscuirse en la vida privada de las personas, sino que el secreto profesional se refiere básicamente a la protección del periodista y de sus informantes, en situaciones en las cuales es peligroso que se sepa quién proporcionó determinada información.

El periodista corre riesgos al conseguir esta información a través de mecanismos como las filtraciones, compra y venta de información, intromisiones en la vida privada, grabaciones, etcétera, y a la mayoría de ellos, si se les preguntara de dónde sacaron la información, la respuesta muy probablemente sería que no lo pueden decir; aunque también muchas de las veces las fuentes no existen, las inventan abusando de este recurso.

Si bien es cierto que el periodista no debe tener derechos por encima de los demás ciudadanos, se debe entender del mismo modo que deja de ser un ciudadano común al ejercer su profesión, pero que esto no lo exime de sus responsabilidades ante la sociedad.

Ahora bien, no hay que ver esta situación como aislada ya que si se legisla en cuestión del secreto profesional, éste debe ser muy acotado, de modo que si incurrió en un delito al obtener información, el periodista debe ser sancionado por ello.

El secreto profesional no está tipificado como un derecho o garantía en nuestra carta magna, como sucede en los Estados Unidos, Colombia, Brasil, entre otros.

En Brasil, por ejemplo:

...la Ley de Prensa de 1967 en su artículo 7º, dispone que: “en el ejercicio de la libertad de expresión, del pensamiento y de información no se permitirá el anonimato. Se garantiza y respeta, sin embargo, la confidencialidad en cuanto a las fuentes

Notas

Notas

u origen de la información recibida o recogida por periodistas, reporteros radiales o comentaristas”.

Artículo 71. Ningún periodista o comentarista radial ni, en general, las personas mencionadas en el artículo 25, podrán ser obligadas ni amenazadas a indicar el nombre de su informante ni la fuente de su información, no pudiendo por su silencio, a ese aspecto, sufrir daño alguno, directa o indirectamente, ni especie alguna de penalidad.⁶

Respecto a la secrecía de fuentes, es un figura que en nuestro país no existe, pero sí existen leyes que pueden obligar a cualquier persona a declarar sus fuentes, aunque, como dijo Joaquín López Dóriga al ser entrevistado en la revista *Proceso*, las leyes mexicanas son laxas y se prestan a interpretaciones, “las leyes fueron hechas por quienes tuvieron el poder y en materia de medios de comunicación las normas se han fabricado de acuerdo con su conveniencia y necesidad”.⁷

En los Estados Unidos, existen recursos legales que garantizan el acceso a la información como es la llamada FOIA (Freedom of Information Act), gracias a la cual en un determinado periodo de tiempo se puede tener acceso a la información que se le solicita al gobierno (no a toda, por supuesto); pero en nuestro país no hay siquiera algo parecido.

En México se paga por informaciones filtradas (ya sea con favores o dinero), con un interés de por medio, el de “pegarle a alguien”, entonces el periodista es un eterno rehén, esclavo, marioneta del poder, utilizado como pieza de ajedrez, y el periodista no se va con las manos vacías, tiene su “chayo”; aunque no todos son así, también existen periodistas honestos que no se doblegan ante ningún *cañonazo*.

⁶ Jairo E. Lanao, *La libertad de prensa y la ley*, Sociedad Interamericana de Prensa, Miami, 1999, p. 127.

⁷ “La intervención telefónica de los Salinas”, entrevista de Homero Campa, en *Proceso* núm. 1253, 5 de noviembre de 2000.

También hay que ver la otra cara de la moneda: si no existieran las filtraciones, no nos enteraríamos de muchos ilícitos, y cuando llega esa información “bomba” sabemos que muchas veces nos enteramos de ilícitos por medio de otro ilícito.

Pero se tiene que ser consciente y respetuoso de las leyes, ya que aunque la información sea veraz y oportuna siendo la prueba de algún hecho que va en contra de los intereses de la sociedad, no exime a nadie del cumplimiento de la ley.

Finalmente, el secreto profesional del periodista no debe ser la regla sino la excepción, y su reglamentación debe ser consensuada, teniendo como marco de referencia los países en los que existe esta garantía y cómo funciona, pues de manera acotada puede adecuarse a la realidad mexicana para evitar abusos.

Cláusula de conciencia

La llamada cláusula de conciencia es un derecho que compete a los periodistas, el cual consiste en lo siguiente:

El periodista tiene derecho a rechazar cualquier subordinación contraria a la línea general del medio en que se trabaja, así como cualquier subordinación que no está claramente especificada en su contrato de trabajo.

El periodista no puede ser obligado a realizar un acto profesional o a externar una opinión que pudiere ser contraria a su convicción, a su conciencia.

El periodista debe ser informado sobre cualquier decisión importante que pueda afectar la vida de la empresa para la que trabaja.

La redacción debe ser al menos consultada, antes de cualquier decisión definitiva sobre contrataciones, despidos, promoción de periodistas (...)⁸

⁸ Minerva Cruz Jiménez (edit.), *Legislación en comunicación*, H. Cámara de Diputados, Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, México, 1999, p. 135.

Notas · · · · ·

Notas

Implementarla podría ser el principio del fin para los intereses comerciales, políticos y empresariales que impiden la plena libertad de elección y expresión de los comunicadores, ya que los periodistas no estarían subordinados y autocensurados al escribir o no acerca de situaciones que afectaran al medio donde trabajan.

La cláusula de conciencia daría lugar a que ningún periodista pudiera ser despedido por sus ideas, y también tendría la opción de retirarse de la empresa donde trabaje cuando se produzca un cambio de orientación que le implique conflicto, con derecho a ser indemnizado.

Esto, por supuesto, es el terror para los medios de comunicación, ya que les quitaría un mecanismo de control sobre sus empleados, además de afectar sus intereses económicos, políticos y sociales.

El desacuerdo de algunos medios con tal cláusula radica en que ésta constituye una garantía para los periodistas, mas no para la empresa, ya que la puesta en práctica de la cláusula de conciencia dotaría de independencia a los periodistas.

Esto puede explicarse porque a ningún medio de comunicación le gusta la idea de pagarle a alguien por no estar de acuerdo con su línea editorial, si es que ésta, según el demandante, ha cambiado.

Del mismo modo, es difícil tratar de aplicar esta figura, ya que en nuestro país no está garantizado el derecho a la información, ni tampoco existe un marco jurídico que soporte esta figura.

Es por esto necesario replantear y valorar el secreto profesional y la cláusula de conciencia en el marco de la reforma del Estado mexicano, para transparentar las relaciones del gobierno con los medios de comunicación.

Derecho de réplica

El derecho de réplica es una figura jurídica que garantiza a los ciudadanos poder dar su punto de vista en lo que se refiere a un tema, comentario o afirmación acerca de la persona

Notas

La propuesta concreta para tal efecto sería impulsar desde el Partido de la Revolución Democrática espacios de discusión incluyentes, serios y resolutivos, rescatando experiencias pasadas y evitando que aquellos intereses que se benefician de la simulación jurídica respecto a esta ley, presionen al poder público a renunciar a un deber constitucional.

Creación de una ley de transparencia publicitaria

Una práctica frecuente del sistema político mexicano ha sido el empleo de publicidad gubernamental como premio o castigo para los medios de comunicación, de tal forma que el criterio para gastar en publicidad no es publicitario, simplemente se busca el control, la alineación al régimen en turno y a los intereses particulares de los grupos en el poder.

La relación simbiótica entre el poder mediático y el poder político tiene como una de sus características más tangibles, la falta de criterios transparentes en cuanto al gasto gubernamental por concepto de publicidad. La discrecionalidad y la simulación se convierten nuevamente en el síntoma que sugiere un problema de raíz.

Según el acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1º de julio de 1969, siendo presidente Gustavo Díaz Ordaz, el Estado cuenta con 12.5 por ciento del tiempo total de transmisión diaria de las estaciones de radio y televisión, como pago en especie del impuesto de las empresas concesionarias (tiempo fiscal). Al mismo tiempo, según el artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión, el Estado cuenta con transmisiones gratuitas de hasta 30 minutos diarios de programación continuos o discontinuos (tiempo legal).

La pregunta respecto a lo anterior sería, ¿realmente el Estado ocupa la totalidad de estos tiempos? Y de no ser así, ¿por qué pagar campañas publicitarias si no se utilizan en su totalidad los tiempos legal y fiscal? En medios electrónicos habría que optimizar los gastos para evitar el despilfarro de recursos públicos.

Otros gastos publicitarios que deben ponerse en orden, son aquellos destinados a los medios impresos; hay que fijar criterios no discrecionales como por ejemplo el tiraje de las publicaciones, el perfil de los lectores, etcétera.

El compromiso también está en cambiar las formas. Hay que acabar con las inserciones pagadas por dependencias gubernamentales a manera de gacetilla, las cuales aparecen en diarios y revistas confundiendo al lector, haciéndole creer que lo que está leyendo es parte de una nota informativa cuando en realidad es una publicidad maquillada que generalmente no busca difundir acciones de gobierno, sino la proyección particular de uno o varios políticos. Si nos remontamos a la reciente elección presidencial, encontramos que distintos aspirantes a la Presidencia de la República usaron como bandera la publicidad de Estado para promoverse personalmente.

Dotar a la sociedad mexicana de una ley de transparencia publicitaria permitirá neutralizar este tipo de prácticas y dará a su vez, certidumbre jurídica a los empresarios de la comunicación, ya que la publicidad será condicionada a criterios mercadológicos, no editoriales; y la difusión tendrá bases de escrutinio que impidan en buena medida la promoción de intereses particulares.

Creación de una ley de acceso a la información

En México es difícil el acceso a las fuentes de información, sobre todo a las gubernamentales. Obviamente, a nuestro juicio, los actos que lleva a cabo el gobierno no deben mantenerse en secreto ni tampoco difundirse de manera discrecional o condicionada. En este sentido hay que poner énfasis en que la fuente primordial de información de interés público, el Estado, no ha podido ser normada, y el derecho a la y de la información ha sido objeto de constantes controversias, empezando con el rezago jurídico en el que se encuentra nuestro país en el contexto mundial, respecto a cuestiones de derecho de la información, que son todas las leyes y normas que rigen esta actividad.

Notas · · · · ·

Notas

Tampoco contamos con una ley reglamentaria de acceso a la información, por lo que existe indefinición en cuanto a cuáles son los plazos de entrega de una información solicitada, cómo se entregaría, bajo qué circunstancias, cuáles son las limitantes y por qué, entre otras muchas circunstancias que hacen difícil la relación entre el Estado, los medios de comunicación y la sociedad.

Aunque cabe señalar que existe el derecho de petición, que consiste en lo estipulado en el artículo 8º constitucional, que a la letra dice:

Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del *derecho de petición*, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la república.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

En este sentido, volvemos a la ambigüedad, ¿a qué se refiere este artículo con la frase, “breve término”? No se puede dejar así, a la deriva, sin marcar límites de tiempo, ya que esto podríamos decir que fue redactado a propósito, para que las peticiones pasen a formar parte del archivo burocrático de las oficinas gubernamentales.

Sin embargo, el ciudadano común puede recibir de su gobernante, representante o servidor público una contestación satisfactoria o negativa a su petición y que con esto concluya el problema, o –la peor y más utilizada en nuestro sistema de gobierno– ¡el silencio absoluto!, es decir, la indiferencia total.

Esta última debería ser sancionada por los daños y perjuicios causados por parte del Estado, ya que no cumple con una de sus funciones principales que es la de informar a los que lo eligieron como su representante o autoridad; sea este incumplimiento por dolo, negligencia o mala fe.

Notas

presentada en la LIII Legislatura de Querétaro; y la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado y los Municipios de Guanajuato, presentada por el Grupo Parlamentario del PRI, ante la LV Legislatura del Estado de Guanajuato, entre otras.

También, existen otras propuestas como la que surgió de la Consulta Nacional sobre Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, convocada por el Poder Ejecutivo, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, que se llevó a cabo de octubre a noviembre de 2001, con la participación de asociaciones civiles, periodistas, académicos, legisladores y ciudadanos en general.

Casi al mismo tiempo, se presentó la propuesta de acceso a la información del Grupo Oaxaca, que fue convertida en iniciativa de ley con el aval de los grupos parlamentarios del PRD, PRI, PVEM, PT y Convergencia por la Democracia.

Cabe destacar que el Partido de la Revolución Democrática ha hecho suya esta iniciativa por considerar que es la más completa en el rubro de acceso a la información, pero es de llamar la atención que aunque es una muy buena iniciativa –y esto ya es un gran avance en nuestro país– que fue elaborada y consensuada por algunos académicos, periodistas, etcétera, la impulsan algunos empresarios de medios impresos, muchos de los cuales pertenecen a la SIP (Sociedad Interamericana de Prensa), agrupación patronal de medios impresos que en años anteriores se había negado a cualquier intento de reglamentación en materia de derecho a la información, sobre todo en temas como el derecho de réplica y la cláusula de conciencia, que son garantías muy importantes para llegar a un punto en donde la democracia y la libertad de expresión se puedan desarrollar de manera plena. Este nuevo posicionamiento lo celebramos y nos demuestra que en esta nueva fase de consensos los acuerdos constructivos son posibles siempre y cuando impere el respeto entre las partes.

Ante esto, cabe subrayar que la iniciativa es muy buena en cuanto al acceso a la información se refiere, pero en caso

..... Notas

nombrados por el presidente de la república y cuya designación podrá ser objetada o no por el Senado.

Este órgano, con autonomía presupuestaria, operativa y de decisión, tendrá como tarea difundir el derecho de acceso a la información, así como resolver controversias cuando a los particulares se les nieguen los datos o documentos que hayan solicitado a los sujetos obligados a entregarlos por esta ley.

Anexo Iniciativas presentadas por el PRD relativas a medios de comunicación (LVII y LVIII legislaturas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión)

<i>Fecha de presentación</i>	<i>Nombre de la iniciativa</i>	<i>Presentada por</i>	<i>Comisión(es) dictaminadora(s)</i>
26 de abril de 2000	Que reforma el Código Penal, título décimo quinto, el artículo 64 de la Ley Federal de Radio y Televisión y los artículos 9 y 10 de la Ley de Imprenta (para crear una regulación específica que permita a las víctimas ejercer el derecho a su privacidad, consagrado por nuestra Constitución)	Elsa Patria Jiménez Flores	Justicia
11 de julio de 2001	Ley de Acceso a la Información relacionada con los Actos Administrativos y de Gobierno del Poder Ejecutivo de la Unión	Luis Miguel Barbosa Huerta	Aprobada. Publicada en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 11 de junio de 2002.

Política exterior

IRÁN MORENO SANTOS
LUIS GABRIEL DELGADILLO

A partir del 11 de septiembre han muerto un sinnúmero de personas inocentes y un orden internacional caduco. Sin embargo, al mismo tiempo, también han nacido nuevas oportunidades para construir un nuevo sistema internacional más justo, equitativo y democrático.

Introducción

El fin de la guerra fría representó la culminación de un era bipolar caracterizada por el conflicto ideológico, político y militar entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. Con la caída del muro de Berlín y el *triunfo* del capitalismo, los Estados Unidos se ubicaron en la escena internacional como la gran superpotencia, es decir, como el único país capaz de mantener una hegemonía mundial, gracias a su poderío económico, político y militar.

De igual forma, como consecuencia de la profundización del conjunto de procesos contradictorios denominados globalización, los conflictos políticos y militares clásicos, es decir, entre Estados, han sido sustituidos por guerras de carácter económico, en las que las empresas multinacionales son las principales protagonistas; y por conflictos culturales, étnicos y religiosos, históricamente arraigados en diversos ámbitos de las dimensiones tanto nacional como internacional, en donde las sociedades y los individuos tienen un papel y una participación directa.

Asesores de la Coordinación de Política Exterior del Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Senadores.

Notas

Paradójicamente, el mecanismo de toma de decisiones internacionales, materializado en el complejo sistema de Naciones Unidas, y centralizado en el Consejo de Seguridad, aún mantiene la vieja y obsoleta estructura con la que fue creado para responder a la conformación política producto de la correlación de fuerzas derivada de la segunda guerra mundial. Asimismo, pese a la aparición de un gran número de nuevos actores en la escena internacional, las estructuras de toma de decisiones económicas, políticas y militares en el ámbito internacional, siguen estando basadas en una concepción estatista que restringe toda posibilidad de evolución de las estructuras y los mecanismos mundiales.

En este contexto, la circunstancia actual no debe reducirse ni calificarse como una crisis más. Nos encontramos ante la crisis terminal de ese sistema internacional basado en la omnipresencia y omnipotencia del Estado nación, como un ente y sujeto que, por cierto, se declara y asume incapaz de dar respuesta a los numerosos retos que, como consecuencia de la distensión del conflicto político ideológico tradicional, han salido a la luz.

Por ello, y no sólo por la actual y particular coyuntura de la sociedad internacional, nuestro país debe asumir la responsabilidad histórica de participar activamente en la reforma integral de ese sistema cuya ineficacia se ha hecho dramática y trágicamente patente.

Paralelamente, será necesario replantearnos conceptos y repensar nuestras posturas tradicionales. La soberanía y la autodeterminación, en un mundo globalizado e interdependiente, se vuelven conceptos vacíos cuando de ellos se hace una interpretación absoluta y dogmática. El mundo cambia más rápido de lo que parece y no admite titubeos.

Análisis prospectivo en el ámbito internacional

En el largo plazo, el mundo deberá avanzar hacia la consolidación de un sistema multilateral, justo, equitativo, democrático e incluyente, en el que el proceso de toma de decisiones involucre a los individuos y no única y exclusivamente a los

Notas

del intento de derrocar por la vía de un golpe de Estado a un gobierno electo democráticamente, como fue el caso de Venezuela; y finalmente de la crisis económica que Argentina padece, por mencionar algunos acontecimientos recientes.

En el mediano plazo prevalecerá la incertidumbre y la desconfianza en la restructuración del sistema internacional, sobre todo como consecuencia de la previsible ausencia de una modificación en la forma de relacionarse de los Estados Unidos con el mundo, principalmente con el subdesarrollado. En este sentido, la naturaleza de la respuesta estadounidense ante la crisis terminal del sistema internacional contemporáneo, marcará la pauta de evolución o regresión de la organización y la dinámica internacional.

México deberá desplegar una política exterior apegada a las normas internacionales; el declararnos un aliado de los Estados Unidos no debe ser visto como una traición, por el contrario, la cooperación derivada de tal alianza debe ser considerada como una política y como una postura estratégica que, con estricto apego a la Constitución y a las normas del derecho internacional, nos permitirá avanzar en la tarea de disminuir la asimetría que caracteriza a la relación bilateral. El ser aliado estratégico no debe confundirse con la alineación en la toma de decisiones, una alianza implica y debe implicar límites, compromisos y obligaciones entre ambas partes, no sometimiento.

A corto plazo, el resurgimiento de las posiciones más conservadoras y ultranacionalistas de los gobiernos europeos y estadounidense, representadas por la bandera de la no aceptación de todo aquel individuo que no sea nacional o anglosajón, derivará en un *endurecimiento* de sus fronteras nacionales. Incluso, podemos esperar una política de racismo y xenofobia aunada a una violación sistemática de los derechos humanos tanto en sus territorios como en aquellos países considerados no democráticos y promotores del "terrorismo".

No obstante, si bien es cierto que esto repercutirá directamente en la relación bilateral México-Estados Unidos,

Notas

mexicano, ajustándolo a las nuevas realidades nacionales e internacionales.

De esta forma, y en virtud de que la política exterior afecta directamente a todos y cada uno de los mexicanos, consideramos que la forma en la que se utilice este margen de maniobra internacional que tiene la administración del presidente Fox, es un asunto de interés nacional que debe ocupar inmediatamente un lugar preferente y prioritario en la agenda de todas las fuerzas políticas.

Sobre todo, porque en México, como una cuestión casi de procedimiento, sexenio tras sexenio se parte de un falso paradigma y se afirma que nuestra relación con el exterior tiene un nuevo punto de partida al inicio de cada nueva administración, como si se tratara de un asunto que dependiera de la personalidad, el carisma o la buena voluntad del presidente en turno o de su canciller.

Creemos que la coyuntura actual, tanto nacional como internacional, entendida como un periodo de redefinición obligatoria, es inmejorable para que nuestro país y nuestro partido avancen y evolucionen su papel y su influencia en el juego político internacional y nacional respectivamente.

Para ello, consideramos que en primer lugar, el PRD debe estructurar una estrategia integral que le permita definir y presentar una postura clara y articulada en torno a la política exterior del gobierno del presidente Fox.

Ésta debe ser resultado de un profundo proceso de discusión y análisis interno, con la intención de asumir la postura de interlocutores tanto con el Ejecutivo Federal como con las fuerzas políticas.

Creemos que si bien hemos perdido diversas oportunidades durante las comparecencias del canciller para posicionarnos y convocar a la definición de una política exterior de Estado, aún es tiempo para hacer del tema de la política exterior un piso común y un eje articulador del debate en torno a la reforma del Estado.

Hoy en día, la política exterior se ha posicionado como una de las políticas más activas y controvertidas en relación

con las demás políticas del Estado mexicano. Desde la cancillería se han impulsado un conjunto de acciones que han roto con las posturas tradicionales y dogmáticas intentando dar una nueva cara y una nueva dimensión a nuestra actividad internacional.

Esta controvertida política exterior muestra cambios en las formas que no en el fondo de cómo nuestro país debe relacionarse con el mundo; reconoce explícitamente, sin ambigüedades, que México debe buscar una mayor integración con América del Norte, sin embargo no dice cómo; considera las relaciones con América Latina y el Caribe como de intercambio bilateral y cooperación multilateral en diversas materias como son: el intercambio de información sobre crimen organizado, narcotráfico y lavado de dinero, etcétera, y de cooperación en migración, pobreza, desarrollo económico, entre otros, en el ámbito de los organismos regionales –Grupo de los Tres, Grupo de Río, Organización de Estados Americanos y Cumbre Iberoamericana–; Europa y Asia son entendidos por la actual administración como regiones con un potencial de inversión económica para nuestro país, relegando su peso político y las afinidades que ambas regiones comparten con México, en especial las de impulsar conjuntamente reformas a la Organización de las Naciones Unidas, al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial.

Asimismo la actual administración ha considerado como uno de sus ejes de política exterior, la diversificación de las relaciones comerciales y la defensa de los derechos humanos, entre otros, lo cual ha llevado al Ejecutivo Federal a realizar varios viajes por Europa, Asia, Estados Unidos, América Latina y el Caribe, en donde ha manifestado el interés de México y de su gobierno de recibir inversiones hasta en aquellos sectores donde el Estado mexicano mantiene aún el control como es la energía eléctrica y la explotación de petróleo. Del mismo modo se ha manifestado abiertamente por impulsar una mayor integración con América del Norte, particularmente con los Estados Unidos, y finalmente se ha declarado defensor de los derechos humanos en el mundo.

Notas

Notas

En este marco de referencia, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Presidencia de la República han errado su estrategia de comunicación entre los poderes de la Unión ya que legisladores y ciudadanos se han enterado del quehacer internacional de esas entidades a través de los medios de comunicación. En las relaciones internacionales de México se suscriben acuerdos, se definen posiciones sobre votos en organismos internacionales como fue el caso de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas y se efectúan las negociaciones en materia de defensa –léase Comando del Norte, Unitas, Fronteras Inteligentes y Comunidad de América del Norte– que no se dan a conocer al Congreso de la Unión. Esto trae a la memoria aquellos tiempos donde prevalecía el sistema de partido de Estado y la toma de decisiones se daba de manera vertical.

Los esquemas del viejo régimen que se suponían desechados tras la elección del 2 de julio del año 2000, hoy recobran vida y buscan someter al Poder Legislativo. Así, no sólo se intenta socavar a la institución legislativa, sino que además se tiene el propósito de enfrentarla a la sociedad, mostrándola como obstáculo para el desarrollo de México.

En este sentido, creemos que nuestro partido, y principalmente nuestro grupo parlamentario, debe centrarse en las políticas y en las acciones concretas, pero más allá de estancarnos en el *qué*, debemos enfocarnos en el *cómo* y en el *para qué*.

Las polémicas generadas en torno a la personalidad del secretario de Relaciones Exteriores y a sus conflictos con otros miembros del gabinete son estériles. En estos momentos, nuestro partido debe aprovechar la coyuntura y hacer de la política exterior un instrumento político que nos permita, como fuerza política nacional, influir en el proceso de toma de decisiones en el ámbito interno, y a nuestro país, involucrase en el trazo de la nueva arquitectura mundial. La adecuada redefinición del papel de nuestro país en el mundo depende mucho de ello.

Análisis prospectivo en el ámbito interno

La falta de una definición clara del Estado mexicano ante los acontecimientos sucedidos en los Estados Unidos, Argentina, Venezuela, Cuba, Israel y Palestina, etcétera, nos obliga a definir un conjunto de propuestas que permitan adaptar nuestro aparato de política exterior a la dinámica del proceso político internacional.

Para ello, cabe recordar que el objetivo y fin último de toda política exterior es la satisfacción del interés nacional. Sin embargo, la historia de la política exterior mexicana ha demostrado que el proceso de formulación y toma de decisiones en materia de la política exterior, ha respondido a los intereses del gobierno en turno y no del Estado mexicano.

Lo anterior, aun por encima de las facultades constitucionales del Poder Legislativo, particularmente las del Senado de la República, relativas al análisis de la política exterior y a la aprobación de los instrumentos internacionales.

Para México, la vigencia y el sustento de su política exterior están comprendidos en la fracción X del artículo 89 constitucional, que incorpora los principios rectores de nuestro actuar en el exterior al orden jurídico mexicano.

Los principios elevados a rango constitucional proporcionan el cuerpo jurídico y de apego a las normas internacionales de búsqueda de la paz y seguridad mundiales, acorde a la tradición de nuestra política exterior. Sin embargo, es sano y pertinente considerar que los principios de política exterior no son resultado de la discusión del Constituyente del '17, sino que son principios que han fungido como un escudo para ocultar las prácticas autoritarias de un sistema de partido casi único, que como se hacía cada vez más evidente durante las últimas décadas del siglo xx, tarde o temprano se enfrentaría a una crisis de legitimidad.

En este sentido, y con relación al debate en torno a los principios de política exterior, consideramos que el problema no se encuentra en la violación o inutilidad de los mismos, sino en la interpretación errónea y en la manipulación que realizaron los gobiernos anteriores de normas que no

Notas

Notas

son invenciones de una clase política, sino que son parte y sustento del derecho internacional.

De esta forma, y sin perder de vista la defensa de la soberanía y el interés nacionales, nuestra política exterior debe coadyuvar a unas relaciones internacionales más justas, igualitarias y democráticas, que sólo serán posibles si se alcanza un nuevo orden mundial y un nuevo pacto que incluya mecanismos expeditos para resolver conflictos subordinados a un nuevo derecho internacional.

Para ello, nuestro país debe buscar, y nosotros debemos apoyar, una participación de toda aquella convención internacional que tienda a reforzar el sistema multilateral de defensa de los derechos humanos y de impartición de justicia.

Así, México debe representar en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas la defensa del derecho internacional y el prestigio de nuestra política exterior, pero con posturas modernas, propositivas y que puedan contribuir a ofrecer opciones de solución a los temas de la actual agenda internacional.

Los principios no son absolutos y no sirven fuera del marco de una política exterior de Estado que responda a las necesidades, capacidades y anhelos de los mexicanos.

El Grupo Parlamentario del PRD del Senado de la República debe considerar como necesaria la aprobación del Estatuto de la Corte Penal Internacional, la cual tendría atribuciones legales para juzgar los crímenes de lesa humanidad, los genocidios y regular el derecho humanitario. De igual forma, debemos aprobar el conjunto de protocolos que se han sometido a la Cámara de Senadores para su consideración e impulsar las reformas constitucionales necesarias para adecuar nuestro marco jurídico a la naciente jurisdicción de derecho internacional.

Si bien es cierto que la carta magna limita las atribuciones del Senado de la República en materia de política exterior, y restringe la capacidad del Poder Legislativo para participar en el diseño de una política exterior de Estado, nuestro partido debe buscar la reforma integral del Estado mexicano

que permita la redefinición de las facultades del Congreso de la Unión en esta materia.

Actualmente, si bien el diseño y la ejecución de la política exterior en nuestro país es una facultad exclusiva del Poder Ejecutivo, debemos reconocer que las acciones importantes en materia de política exterior no han sido definidas por el presidente de la república; de hecho, podemos afirmar que el accionar de la cancillería ha encontrado fuertes obstáculos impuestos desde otras secretarías del gobierno federal.

Como ejemplo de la afirmación anterior, tenemos el caso de la Secretaría de Gobernación, la que lógicamente y de acuerdo con la naturaleza y necesidades del proceso político interno, se ha opuesto a la creación de la Comisión de la Verdad. De igual forma, la Secretaría de Economía ha impuesto y profundizado la lógica economista que ha caracterizado en los últimos tres sexenios a las relaciones internacionales de nuestro país. Esto ha sido en menoscabo del papel coordinador que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 28, otorga a la Secretaría de Relaciones Exteriores respecto a las acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

En este contexto, se vuelve imperativo reformar los artículos 73, 76, 89 y 133 de la Constitución. Estos cambios son urgentes para permitir una participación más activa del Poder Legislativo en procesos de negociación comercial y financiera; en la revisión de la constitucionalidad de los instrumentos comerciales; y en la elaboración de la política exterior junto con los diversos sectores sociales, políticos, económicos e industriales, así como de las organizaciones civiles, no gubernamentales y de derechos humanos, que forman parte de la nueva realidad que vive nuestro país, en aras de ajustarla a las nuevas tendencias internacionales.

Propuestas de reformas constitucionales en materia de política exterior

Como hemos argumentado, el tema internacional es tan importante que ya no puede ser esfera exclusiva de las decisiones

Notas

Notas

del Ejecutivo. Esta exclusividad expresa otra característica obsoleta del presidencialismo mexicano. Para nosotros queda muy claro que necesitamos una política exterior de Estado, no sólo de gobierno. Promover este cambio es una tarea fundamental de la reforma del Estado, cuyos ejes fundamentales son la redistribución del poder y la colegiación de las decisiones públicas.

Por lo tanto, planteamos que la atribución de la ratificación de los tratados internacionales ya no sea exclusiva del Senado de la República, para trasladar ese imperativo al Congreso de la Unión en su conjunto, es decir, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores.

Con esta modificación, salvamos una inconsistencia jurídica importante, que mantiene por encima de las leyes federales a los tratados internacionales, siendo que los primeros son aprobados por el Congreso de la Unión y los segundos, con el actual esquema, sólo por el Senado de la República. Con esto volvemos un acto legislativo pleno la aprobación de los tratados, los cuales generan normas para nuestro país.

Los tratados deben ser concebidos como instrumentos internacionales entre los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público, como parte primordial de la política exterior del Estado mexicano, ya que, como lo estamos proponiendo, los compromisos internacionales celebrados por el Ejecutivo de la Unión con aprobación del Congreso deben ser ley suprema para toda la Unión.

Entre los instrumentos internacionales se cuentan entonces los tratados, acuerdos, convenios, memoranda y convenciones diplomáticas celebrados por escrito entre los Estados Unidos Mexicanos y uno o más sujetos de derecho internacional, cualquiera que sea su denominación, mediante los cuales el Estado mexicano asuma compromisos.

Proponemos entonces, que todo instrumento internacional deberá tener la aprobación del Congreso incluso *antes* de su ratificación por el presidente de la república. El propio Congreso de la Unión formulará los lineamientos básicos que deberá contener el proceso de negociación de instrumentos

Notas

- ➔ En el marco del Acuerdo Político Nacional, suscrito por las distintas fuerzas políticas del país y el Ejecutivo Federal, se ha reconocido como indispensable un mayor entendimiento entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y tomando en cuenta que uno de los principales objetivos plasmados en el acuerdo es el de lograr y garantizar el respeto a los principios rectores de nuestra actividad internacional establecidos en la Constitución, lo cual no implica renunciar a la búsqueda de un papel más activo de México en el entorno internacional
- ➔ La situación actual reclama la construcción de acuerdos básicos a fin de que nuestro país enfrente con éxito los retos planteados por un contexto mundial caracterizado por nuevas normas, así como por agresiones y amenazas a la seguridad nacional de los Estados, por la desaceleración de la economía y, simultáneamente, por el reconocimiento generalizado de las instituciones democráticas y por la lucha a favor de la vigencia universal de los derechos humanos
- ➔ Las medidas necesarias para que México se adapte a la nueva realidad internacional demandan una eficaz colaboración y un equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo dentro del orden constitucional; consideramos necesario plantear ante los legisladores y legisladoras de nuestros grupos parlamentarios, la necesidad de que el Partido de la Revolución Democrática reconozca sus coincidencias con el secretario de Relaciones Exteriores, ahí donde las haya, y busque un acuerdo que tenga como objetivo modificar el proceso de formulación, ejecución y toma de decisiones en materia de política exterior, lo que significaría el inicio de una reforma gradual e integral del Estado

En este escenario, nuestro partido avanza, se reposiciona y adquiere la posibilidad y la responsabilidad de participar, activa y directamente, en la redefinición de nuestra política exterior y, por ende, del papel que debemos jugar en el mundo.

ÉRIC VILLANUEVA MUKUL ♦ **Reforma económica del Estado**

Introducción

Cuando se apagaban las luces de la celebración del triunfo electoral de la Presidencia de la República por el candidato de un partido político diferente del que había gobernado al país durante 70 años, muchos actores políticos y analistas veían este acontecimiento como el fin de una etapa de la transición política emprendida por las fuerzas opositoras hace una década.

Pero al mismo tiempo que se reconocía la importancia de la alternancia en el poder, se afirmaba que ésta no era la real transición democrática que necesitaba el país, sino apenas su inicio, ya que la sociedad mexicana, que había optado por el cambio, estaba decidida a profundizar su contenido y alcances y a luchar por que se cumpliera.

Además del cambio político, nuestro país entró a un nuevo siglo y un nuevo milenio y decidió emprender la transformación fundamental, que es su cambio de destino. La experiencia internacional y el sentido político apuntan a la necesidad de construir un nuevo pacto nacional y por consiguiente el diseño de una nueva estructura constitucional.

El viejo sistema político que posponía los conflictos y problemas como una forma de resolverlos hizo implosión, lo que aunado a su descomposición interna, explica el acceso al poder de la oposición, que hoy no puede aplicar esas formas de gobierno disfuncionales en una sociedad caracterizada

Ponencia presentada en el acto de instalación de la Mesa de Trabajo del PRD sobre la Reforma Económica del Estado en la Cámara de Diputados, el 26 de septiembre de 2001. El diputado Éric Villanueva Mukul es vicepresidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados en la LVIII Legislatura.

Notas

1988 se ha venido presentando en la composición del Poder Legislativo, en el que deja de existir el control absoluto por un partido político, por lo que, para lograr acuerdos, es preciso consensuar con las fuerzas políticas que concurren al Congreso General, en un juego de mayorías y minorías.

El esquema centralista y autoritario prohijado por el régimen priista es la herencia de la cual no se ha podido desprender el actual gobierno. La existencia de atribuciones del Ejecutivo Federal que violentan el ejercicio de poder en una verdadera democracia y que se dan en nuestro país, son indeseables en el México de nuestros días. Algunos ejemplos bastan para ilustrar lo anterior.

Una de las expresiones del presidencialismo en México lo tenemos en la facultad del Ejecutivo Federal para crear o vetar normas jurídicas, siendo el veto tal vez –desde el punto de vista de la ciencia política– un instrumento más poderoso que el derecho de legislar, además de que es una contradicción que para pasar un veto del Ejecutivo se pida a las cámaras las dos terceras partes del total de sus votos.

Por otra parte, la facultad de expedir reglamentos puede ser un mecanismo para legislar en caso de no contar con el apoyo del Congreso. Este expediente lo utilizó en su momento el presidente Salinas, quien para no reformar la Ley sobre Inversión Extranjera, promulgó un reglamento que contradice la ley en vigor, legislando en la práctica, aunque inconstitucionalmente por supuesto.

El ejemplo señalado ilustra cómo el presidente de la república puede burlar las competencias de las cámaras y abusar por consiguiente de la facultad reglamentaria.

Otras facultades legislativas del Ejecutivo que sin ser autónomas tienen un grado de control mínimo por parte del Poder Legislativo son las referentes a tratados internacionales, en tanto que el Senado carece de facultades constitucionales para intervenir en su negociación; las relativas a la suspensión de garantías; y las referidas a la exclusividad en la iniciativa de los proyectos de Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos que anualmente se presentan.

La profundidad de las reformas demandadas, los límites y estrechez de maniobra del régimen político actual y su incapacidad para resolver los problemas, así como la presión de la ciudadanía que ya no quiere ser simple espectadora sino actora política, habrán de definir el alcance de la reforma constitucional.

En torno a la reforma del Estado es necesario primero definir qué tipo de Estado deseamos, qué tipo de sociedad queremos construir en el presente y de cara hacia el futuro y la respuesta es, que pensamos en una sociedad abierta y justa, fuerte y sana, democrática y autónoma, en la que mujeres y hombres libres puedan desarrollarse y ver realizadas sus expectativas de vida.

La solución inmediata que probablemente no encuentre mayor resistencia implica reducir las atribuciones constitucionales del presidente de la república, pero lo ideal sería modificar nuestra forma de régimen, por lo menos por uno con características semiparlamentarias.

Urge de momento una definición precisa de las reglas del ejercicio del poder en nuestro país. El discurso de los actores políticos respecto a la reforma del Estado ha quedado precisamente en eso, en discurso; falta voluntad, compromiso o deseo político para definir el tipo de Estado y Constitución que deseamos para México en el siglo *xxi*.

La reforma de las instituciones constitucionales y gubernamentales encuentra fundamento y correspondencia en procesos de cambio socioeconómico y cultural en la vida misma de la nación, porque un país mejor para todos es posible. Por ello hacemos propuestas para la reforma del Estado, para alcanzar una sociedad más a la medida de todos los habitantes de este país.

Reforma del Estado en materia económica

Hoy confirmamos que la visión neoliberal que coloca al Estado como una entidad reducida al mínimo en su capacidad interventora, ha quedado atrapada en el contradictorio y complejo tejido social de la presente realidad mexicana, por

Notas

Notas

lo que urge darle a nuestras instituciones y políticas económicas un enfoque totalmente distinto.

La orientación del programa económico

Nuestra propuesta se orienta fundamentalmente a buscar un desarrollo económico sustentable, con equidad, basado en el ejercicio republicano de una política económica que ponga fin al poder absoluto y unipersonal del Poder Ejecutivo sobre las decisiones de ingreso, gasto y deuda pública. Esto se logrará teniendo una efectiva y real división de poderes; deberá asimismo abarcar el proceso de elaboración, discusión y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, con la participación activa de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; la presentación con suficiente tiempo de los proyectos de Presupuesto de Egresos y de Ley de Ingresos; la efectiva fiscalización del uso de los recursos públicos y una auténtica rendición de cuentas.

Por otra parte habrá de tenerse presente la facultad constitucional del Estado de conducir la rectoría del desarrollo económico para garantizar que éste sea integral y sustentable, por lo que la reforma que se emprenda debe llevar a la transformación estructural del funcionamiento de la economía y de sus instituciones.

Asimismo será necesario fortalecer el papel del Estado como regulador de la actividad económica y no dejar desamparada a la sociedad al exclusivo juego de las fuerzas del mercado. A modo de ejemplos tendríamos que: por la importancia que reviste la información estadística para la formulación de planes y proyectos y para la toma de decisiones es recomendable otorgar plena autonomía al INEGI para que la información que éste genere sea oportuna, confiable y de calidad; dotar a la Comisión Federal de Competencia de amplias atribuciones, para que intervenga oportuna y eficazmente cuando se presenten distorsiones en la actividad que desarrollan los agentes económicos; modificar la legislación relativa a la protección y defensa del consumidor para asegurar la plena certeza en la información y calidad de los productos y

Notas

Como consecuencia de la política fiscal aplicada se ha dado una caída tendencial de los ingresos presupuestarios y el presupuesto total anual ha ido decayendo y por lo tanto ha disminuido su papel como promotor del desarrollo nacional.

Sistema financiero

Nuestra propuesta de reforma también considera una reorganización del sistema financiero que fije nuevas políticas que pongan en el centro la recuperación de la función crediticia de la banca comercial, así como frenar la embestida oficial en contra de la banca de desarrollo y pugnar por su fortalecimiento e incorporarla a la operación crediticia de primer piso para otorgar financiamiento directo sin pasar por los bancos comerciales.

Preciso será también fortalecer la participación de los organismos de ahorro y crédito como parte del sistema bancario y financiero.

Política industrial

En cuanto al fomento industrial, planteamos que es necesario desarrollar una industria integrada y competitiva, ya que la estrategia que se ha adoptado hasta el presente ha consistido en promover el crecimiento industrial basado en el sector exportador, por lo que las exportaciones se han constituido en la actividad más dinámica y el beneficio alcanza a empresas que representan menos de uno por ciento de los establecimientos industriales existentes. No se propone destruir lo ya construido, sino buscar esquemas de participación para incorporar a micro, pequeñas y medianas empresas.

Energéticos

Respecto al sector energético, su sano desarrollo implicará una reformulación del pacto entre el gobierno y empresas energéticas, que permitirá cumplir con los objetivos de racionalidad económica, desarrollo social y preservación de los recursos disponibles y del medio ambiente. Por ello será

Notas

- ➔ Continuar con el análisis de los créditos reportables del Fobaproa y llevar a cabo las acciones pertinentes para castigar a quienes lucraron con sus recursos.
- ➔ Convocar a un foro nacional sobre energéticos-petróleo, energía eléctrica y energía nuclear, en virtud de la embestida que emprenderá el gobierno federal durante su gestión.

Anexo

Iniciativas presentadas por el PRD relativas a la reforma económica del Estado (LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión)

<i>Fecha de presentación</i>	<i>Nombre de la iniciativa</i>	<i>Presentada por</i>	<i>Comisión(es) dictaminadora(s)</i>
10 de octubre de 2000	De reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (para conferir al Poder Legislativo la facultad de dictaminar, aprobar y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo)	Jesús Garibay García	Puntos Constitucionales
12 de octubre de 2000	De reformas al artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los artículos 20 y 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (para adelantar la fecha de presentación del paquete económico, y previsiones en caso de que no se apruebe)	Éric Eber Villanueva Mukul	Puntos Constitucionales / Presupuesto y Cuenta Pública
27 de abril de 2001	De Ley de Desarrollo Rural Sustentable	Diputados del PRI, PRD, PT, PAS y CDPPN	Aprobada. Publicada en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 7 de diciembre de 2001
23 de mayo de 2001	Con proyecto de decreto que reforma los artículos 72, 73 y 74 y deroga el artículo 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia presupuestal	Luis Miguel Barbosa Huerta	Puntos Constitucionales / Presupuesto y Cuenta Pública

<i>Fecha de presentación</i>	<i>Nombre de la iniciativa</i>	<i>Presentada por</i>	<i>Comisión(es) dictaminadora(s)</i>	<i>Notas</i>
11 de diciembre de 2001	De reformas a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (para que el Ejecutivo se apegue al presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados)	Martí Batres Guadarrama	Presupuesto y Cuenta Pública	.
13 de febrero de 2002	Que reforma el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (para otorgar plena autonomía al INEGI a fin de que la información económica que genere sea oportuna, confiable y de calidad)	Mirolava García Suárez	Puntos Constitucionales	.
27 de febrero de 2002	De reformas a la Ley General de Deuda Pública (para acotar las facultades discrecionales de la SHCP)	Mirolava García Suárez	Hacienda y Crédito Público	.
29 de abril de 2002	De reformas a diversas disposiciones de la Ley de Planeación (para abatir la desigualdad en el desarrollo regional y que los estados tengan una mayor participación en la planeación)	Tomás Torres Mercado	Gobernación y Seguridad Pública	.



Reforma hacendaria: una propuesta de alternativa

JOAQUÍN TÓRREZ OSORNO

RAÚL CARBAJAL CORTÉS

JOSÉ ZÚÑIGA JIMÉNEZ*

Introducción

La construcción de nuestra propuesta de reforma fiscal integral es la síntesis de varios años de investigación, análisis y trabajo conjunto con organizaciones sociales y políticas, y con académicos, investigadores y legisladores.

* Asesores de la Coordinación de Política Económica del Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados.

Notas

El planteamiento que presentamos en marzo de este año se ha sometido al escrutinio y análisis de la sociedad, del Congreso y del Ejecutivo Federal. A excepción de este último, en todos los ámbitos hemos hallado coincidencias con propuestas que han enriquecido a la nuestra y que nos permiten que hoy estemos en posibilidad de llegar a acuerdos con las demás fuerzas políticas que componen el Congreso. Aunque aquí conviene destacar que cuatro ejes esenciales del documento original no se han modificado y son parte fundamental de la reforma fiscal que propone el PRD:

1. Se consideran aspectos más allá de los recaudatorios, es decir, se incluye ingresos, gasto, transparencia y fiscalización.

2. Se basa en la obtención de recursos a través de los ingresos y no del consumo, lo que implica un rechazo al incremento de la tasa impositiva a alimentos, medicinas, libros, colegiaturas y transporte.

3. Es federalista y busca otorgarle mayores potestades a estados y municipios para el ejercicio de sus recursos, así como el incremento de las participaciones federales.

4. Busca disminuir la importancia de los ingresos petroleros en el Presupuesto de Egresos de la Federación y así disminuir la vulnerabilidad del gasto público ante los cambios bruscos en el mercado internacional.

Esta propuesta ya se ha revisado puntualmente con el Comité Ejecutivo Nacional y se ha enriquecido sin sufrir modificaciones en los planteamientos originales de fondo. El resultado lo presentamos más adelante en el presente texto.

Iniciativa de Nueva Hacienda Pública del Gobierno

Por otra parte, y a pesar de la intensa campaña promocional en diversos medios de comunicación, la Nueva Hacienda Pública foxista no ha corrido la misma suerte. La escasa aceptación aun en el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados del Congreso, obligó a los grupos parlamentarios a posponer su aprobación para el

periodo ordinario de sesiones que se inició en septiembre de 2001, previo análisis y discusión de las iniciativas oficiales.

Al seno de la Comisión de Hacienda de ambas cámaras se formaron subgrupos de trabajo para analizar las iniciativas por separado. En el caso del subgrupo del impuesto al valor agregado, que tiene a su cargo el análisis de la iniciativa que contiene el tema más polémico de la Nueva Hacienda, recibió más de 50 propuestas de congresos locales, presidencias municipales, asociaciones de productores, cámaras industriales, cooperativas, confederaciones agrícolas y cámaras comerciales, de las cuales, 48 se manifiestan en contra de la iniciativa oficial.

En cuanto a la Iniciativa de reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta, los grupos parlamentarios del PRD y del PRI se manifestaron por mantener en 40 por ciento la tasa máxima, contrario a lo propuesto por la Secretaría de Hacienda de bajarla a 32 por ciento.

En el subgrupo respectivo se recibió la postura de agrupaciones de trabajadores, funcionarios de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos y de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Al mismo tiempo se revisó el impacto sobre el ingreso disponible de los trabajadores y el concepto de previsión social que incorpora la reforma al impuesto sobre la renta (ISR). De las reuniones se concluyó que la propuesta del ISR afectaría considerablemente el ingreso disponible de los trabajadores. Las agrupaciones se manifestaron en contra de que se graven las prestaciones de previsión social, como aguinaldo, prima vacacional, tiempo extraordinario, participación de utilidades, etcétera.

En estas dos iniciativas, IVA e ISR, la hacienda pública soporta gran parte de la recaudación adicional. El Partido rechazó categóricamente aplicar el IVA generalizado y en especial a alimentos y medicinas. La lógica del gobierno federal fue la de favorecer a quienes tienen mayores ingresos, para que con mayores incentivos y facilidades generen las condiciones de empleo, mientras que por otro lado los trabajadores aportarían ingresos adicionales. Este razonamiento es inherente al

Notas

Notas

modelo que ya conocemos desde hace 18 años y lo único que ha aportado es un saldo negativo en el desarrollo social y una escandalosa desproporción en la distribución del ingreso.

En su momento la Secretaría de Hacienda, en un documento llamado “Comentarios a algunas propuestas sobre la Nueva Hacienda Pública Distributiva”, argumentó en contra de algunas de nuestras propuestas; sin embargo, dichos argumentos carecieron de fundamento legal y económico.

Con respecto al ISR, la Secretaría de Hacienda opinó que las tasas de 40 por ciento o más al ingreso son engañosas porque parecen cobrarle más a los ricos, pero inducen a la elusión y evasión. Pone el ejemplo de cuando la tasa máxima del ISR en México era de 55 por ciento y se recaudaba 1.1 del PIB (1984); en cambio, cuando el coeficiente aumentó a 1.9 por ciento, la tasa bajó a 35 por ciento (1990).

La respuesta a ese razonamiento es que nadie propuso tasas de 55 por ciento, pero insistimos en que no deben bajar de 40 por ciento. Respecto a la consolidación de pérdidas, el gobierno consideró que no conviene eliminar la consolidación de pérdidas (régimen de consolidación fiscal), “ya que limitar o eliminar la consolidación colocaría a las empresas mexicanas en desventaja porque las empresas extranjeras sí consolidan”.

La Secretaría de Hacienda omitió que en algunos países, como los Estados Unidos, las empresas que consolidan se encuentran en un grupo de firmas que se consideran de carácter estratégico para la economía, es decir, no lo hacen todos los grandes grupos, como en México.

Finalmente Hacienda señaló que no convenía establecer tasas diferenciadas sobre artículos de lujo ya que la experiencia en nuestro país indicaba que esta política ha conducido a caídas en la recaudación y ha perjudicado a los artesanos mexicanos toda vez que las personas con altos ingresos tienen la capacidad de evadir estos gravámenes, por ejemplo, comprando tales artículos en viajes al extranjero.

Se presenta nuevamente la posibilidad de la evasión, delito tipificado en nuestras leyes. Esto pone de manifiesto la nula voluntad de las autoridades para corregir un problema

legal que en conjunto significa que se evada el equivalente a cinco por ciento del producto interno bruto.

Notas

Propuesta fiscal de alternativa del PRD

En las discusiones para la aprobación de la reforma fiscal del Ejecutivo, el Partido de la Revolución Democrática, mediante sus grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados y en el Senado, la Asociación Nacional de Gobernadores, el Instituto de Estudios de la Revolución Democrática y el Comité Ejecutivo Nacional, presentó los siguientes resolutivos que sirvieron como un eje articulador de la propuesta fiscal del Partido:

Ley del Impuesto sobre la Renta

A diferencia de la iniciativa del gobierno federal, la reforma del impuesto sobre la renta que propone el PRD no propicia una pérdida de ingreso y recaudación sobre esta fuente tributaria, ni la distorsiona. Uno de sus objetivos fue siempre encaminar el ISR hacia un nivel de recaudación similar al promedio que prevalece internacionalmente, y que además sea suficiente para atender los requerimientos del gasto público prioritario.

El principio básico reconocido fue que todos paguen impuestos y que se acumulen todas las fuentes de ingreso de los contribuyentes. Esto, complementado con una eficiente capacidad de fiscalización por parte de la autoridad tributaria, reduciría la evasión y la elusión fiscal. Las bases sobre las que se sentaron estos principios fueron:

- Propuesta de una tabla de tasas más progresiva para los diferentes niveles de ingreso
- Mantener como tasa máxima la de 40 por ciento
- Eliminar el régimen de consolidación
- Crear el régimen de contribuyente social para acotar el simplificado
- Crear un registro nacional de contribuyentes con credencial
- Mantener sin gravamen las prestaciones laborales

Notas

- Acumular todos los ingresos para la declaración de impuestos
- Gravar al capital especulativo
- Gravar el capital financiero (impuesto Tobin)
- Eliminar las analogías que hoy existen entre el impuesto sobre la renta aplicable a personas físicas y morales; con esto se permitiría la acumulación de todas las fuentes de ingreso
- Gravar el ingreso por dividendos en las personas físicas, es decir, que se elimine el reconocimiento del ISR corporativo pagado; esto implica la abrogación de la cuenta de utilidad fiscal neta, que hoy no permite acumular este ingreso a las personas físicas
- Crear una ley federal marco que establezca los umbrales de imposición en el caso de herencias y legados y que el impuesto que resulte sea recaudado y administrado por las autoridades locales.

Ley del Impuesto al Valor Agregado

Las tasas diferenciadas son necesarias, sobre todo manteniendo con tasa cero los bienes de consumo básico, porque en una economía donde los niveles de distribución de la riqueza son tan diferentes, la homologación de las tasas de los impuestos indirectos necesariamente tiene un impacto negativo en el consumo de las familias con menores recursos, ya que dedican un porcentaje mayor de su ingreso al pago de impuestos que las familias que tienen mayores ingresos.

Con base en las consideraciones anteriores se propuso gravar los artículos suntuarios y conservar las tasas diferenciadas para orientar el cobro del impuesto a los contribuyentes que tuvieran los recursos, de acuerdo con sus preferencias de consumo, su nivel de ingreso y su capacidad contributiva. Las propuestas fueron:

- Mantener la tasa cero a alimentos, medicinas, libros, colegiaturas y transporte público
- Establecer una tasa de 20 a 25 por ciento para artículos suntuarios

- Exentar los bienes destinados a ayudar a personas con discapacidad

Notas · · · · ·

Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

La viabilidad que presentó el IEPS para incrementar los ingresos del gobierno federal se encontró, desde nuestro punto de vista, en un aumento de las tasas aplicadas a bebidas alcohólicas, cervezas y tabacos labrados. Si bien esta medida llevaría a una reorientación del consumo hacia productos de menor precio y del mercado negro, la alta inelasticidad de la demanda de estos productos permitiría incrementar los recursos recaudados. Como apoyo a esta medida consideramos que se debía limitar y mantener vigiladas las importaciones de esos productos y evitar el contrabando y la piratería. Por ello se propuso lo siguiente:

- Aplicar el impuesto con mayor transparencia
- Diferenciar claramente los aumentos de precios, de los incrementos del impuesto
- Desaparecer las compensaciones con cargo a Pemex cuando la recaudación del IEPS baje
- Canalizar a la inversión productiva en Pemex un porcentaje del impuesto
- Disminuir las tasas de IEPS aplicadas a gasolina y diesel a fin de que los precios de estos energéticos se homologueen con los internacionales
- Legislar para que la Cámara de Diputados fije la política de precios de estos insumos
- Incrementar los impuestos a tabaco y alcohol y que una proporción de lo recaudado se destine a gasto en salud

Ley Orgánica del Servicio de Administración Tributaria

El SAT carece de plena autonomía de gestión, lo cual lo convierte en una herramienta que se emplea como medio de presión o de premio en el proceso político. El secretario de Hacienda en particular, y la administración en general, han utilizado la política impositiva como un instrumento para premiar a los *favoritos* del sistema, para pagar favores políticos o para

Notas

presionar a contrincantes y castigar a los que se salen del redil. Por ello, no debe ser el presidente o el secretario de Hacienda quienes nombren al presidente del SAT, sino el Congreso de la Unión, que además nombraría a un cuerpo directivo y su periodo podría durar seis años.

Por otra parte, el SAT no debe tener facultad de interpretación de la norma fiscal. Esta práctica se presta a disposiciones discrecionales que perjudican a los contribuyentes. Proponemos también fortalecer la coordinación fiscal entre la federación y los estados, contando con un nuevo esquema de información transparente que pueda ser divulgado por los tres órdenes de gobierno. Así, proponemos:

- Avanzar en la desconcentración del organismo
- Plantear una nueva coordinación fiscal, tomando en cuenta la propuesta que sobre el particular se encuentra en nuestro proyecto de alternativa
- Establecer que la designación de la Junta de Gobierno y la presidencia del SAT se haga en el Congreso, partiendo de una terna presentada por el Ejecutivo
- Establecer normas de auditoría al Servicio de Administración Tributaria y que éste haga pública su información

Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro

La justificación principal de la propuesta es hacer extensivos los beneficios del nuevo sistema de pensiones a los trabajadores que aún no tienen acceso a él.

Buscamos sentar las bases para la futura creación de un sistema nacional de pensiones, cuyo pilar principal sería un sistema de contribuciones definidas y administración privada a cargo de las administradoras de fondos para el retiro (afore), con independencia del régimen laboral que se tenga.

Queremos revertir, mediante una reforma estructural, la virtual quiebra financiera de las instituciones de seguridad pública, que constituiría una pesada carga para las finanzas públicas. Asimismo, pretendemos conciliar el propósito de financiar el desarrollo y al mismo tiempo garantizar ahorro

y rendimientos suficientes para que los trabajadores obtengan una pensión decorosa. Por ello proponemos:

- No aceptar ningún cambio en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en tanto no se discutan de conjunto las características del modelo único y privado de pensiones que se pretende inducir con las reformas
- Reivindicar el modelo público, solidario y redistributivo que aún prevalece como pilar básico en la Ley del ISSSTE
- Demandar claridad sobre el destino de los recursos que hoy se encuentran en el sistema de capitalización individual y llamar la atención sobre los riesgos que implica flexibilizar las normas de inversión
- Someter a discusión la posibilidad de crear un sistema solidario único de pensiones para los servidores públicos (federales, estatales y municipales)
- Incluir en la agenda legislativa la solución al incremento de las pensiones mínimas en el IMSS aún pendiente en el Senado de la República, el asunto de los jubilados ferrocarrileros antes de 1992 y el derecho a una pensión de vejez de todos aquellos ciudadanos mexicanos mayores de 65 años que no podrán comprar una pensión privada ni tuvieron acceso a ningún régimen de seguridad social
- Posibilitar que los ahorradores, que hoy se encuentran cautivos e indefensos, puedan ser representados colectivamente

Iniciativa que reforma disposiciones de la banca de desarrollo

La banca de desarrollo es una institución prioritaria para el desarrollo económico del país, ya que impulsa a los sectores prioritarios de la actividad económica y funciona como complemento de la inversión privada. La banca de desarrollo ha sido tradicionalmente el sustento de obras de infraestructura y proyectos de inversión de la pequeña y mediana empresas.

No obstante, se han hecho varios intentos de modernizar la banca de desarrollo. De acuerdo con el enfoque neoliberal,

Notas

Notas

la banca de desarrollo genera distorsiones en el mercado, por ello se considera que debe desaparecer.

Con nuestra propuesta buscamos que estas instituciones sean nuevamente las principales promotoras del desarrollo, toda vez que la banca comercial se encuentra en la actualidad en una total parálisis para otorgar financiamiento a pequeñas y medianas empresas, tanto industriales como agrícolas. Las propuestas para este sector son:

- Apoyar la función primordial de la banca de desarrollo que es la de otorgar créditos para impulsar a la pequeña y mediana empresas
- Rechazar que las autorizaciones para realizar compras y contratar servicios y arrendamientos se hagan por encima de los ordenamientos legales; también rechazar que el riesgo total o parcial de dichas obras sea transferido a la banca comercial
- Rechazar la propuesta de que las instituciones de la banca de desarrollo no tengan que apegarse a las leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y a la Ley de Obras Públicas; por el contrario, exigir que estas leyes secundarias sean la referencia obligada y sean cumplidas
- Que la conformación del Comité de Sueldos y Prestaciones se sujete a la legislación laboral vigente
- Que el Consejo sea presidido por el director respectivo de la banca de desarrollo ante la falta del secretario de Hacienda
- Que las instituciones de banca de desarrollo informen amplia y claramente al Congreso de las actividades y programas que lleven a cabo en un año de ejercicio

Reformas constitucionales en materia presupuestal

Un camino inmediato para la redefinición de la política presupuestaria está en la ampliación del déficit presupuestal. Sin embargo, derroteros tan serios e importantes como éste, pero de mediano plazo, son la renegociación de las deudas públicas, interna y externa; efectuar una reforma fiscal integral;

incentivar el ahorro interno sobre las bases de una mejor distribución del ingreso y de instrumentos que lo orienten al sector productivo.

Pretendemos que lo anterior tenga un sustento en el presupuesto de egresos de la federación, como pilar de la política económica, sin las restricciones que impone el dogma del equilibrio presupuestal. Por lo anterior proponemos:

- Lograr que la transferencia entre partidas prioritarias sea aprobada por la Cámara de Diputados
- Trabajar junto con los otros partidos en los temas sobre los que existen consensos, tales como: reconducción presupuestal, adelanto de los plazos de entrega de la Cuenta Pública, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos
- Eliminar la partida secreta o confidencial
- Rechazar el concepto de equilibrio presupuestal en la Constitución
- Rechazar la posibilidad de un veto presidencial en caso de no aprobación del presupuesto en la cámara baja
- Acompañar la discusión de estas reformas con el análisis de la Ley General de Deuda Pública
- Mantener la facultad de la cámara baja para emitir el Presupuesto de Egresos de la Federación
- Solicitar que la información que den los funcionarios de la Secretaría de Hacienda al Congreso sea bajo protesta de decir verdad y disponer las sanciones en caso de incumplimiento

Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB)

Con la crisis de 1995 y el “error de diciembre”, el sistema financiero se desmoronó; el gobierno tuvo entonces que garantizar los fondos y para ello rescató a los bancos de una quiebra masiva por medio del Fobaproa, ahora transformado en el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario. Con la creación de este instituto el gobierno asumió los pasivos de los bancos y al mismo tiempo intervino dichas instituciones. La asunción de esta deuda ha sido uno de los mayores fraudes en la historia financiera de México.

Notas

Notas

Durante todos estos años, el PRD se ha manifestado en contra de transformar los pasivos en poder del IPAB en deuda pública y ha insistido en la necesidad de abrir complementariamente los expedientes del Instituto con el fin de transparentar sus operaciones y deslindar responsabilidades. Las propuestas en torno a este tema son:

- Insistir en la entrega de las claves de acceso a los discos que contienen las operaciones irregulares
- Exigir que se transparenten créditos y operaciones y fincar responsabilidades, así como la devolución de los pagarés que amparan operaciones ilícitas para transferirlos al erario público
- Dar seguimiento a la venta de los bancos comerciales a los extranjeros –tal como fue el caso de Banamex-Citigroup– y manifestar nuestra oposición frente a hechos que impliquen que las instituciones financieras se encuentren bajo sospecha de negocios turbios, lavado de dinero y otros ilícitos

Federalismo

El nuevo pacto fiscal deberá avanzar progresivamente en la construcción de un sistema nacional de coordinación hacendaria, que coordine ingresos, egresos, deuda y patrimonio, a través de una nueva ley de coordinación hacendaria.

La asignación de los recursos públicos debe estar en función de una redefinición completa de responsabilidades, potestades, facultades, funciones y recursos de cada orden de gobierno orientados a disminuir la dependencia financiera de los gobiernos locales. Debe disponer de mecanismos de diálogo, coordinación y decisión entre los tres ámbitos gubernamentales.

Asumimos las propuestas presentadas por la Asociación Nacional de Gobernadores:

- Simplificar el sistema impositivo nacional
- Eliminar los regímenes preferentes
- Fortalecer procedimientos que garanticen el cumplimiento de obligaciones fiscales

- Rediseñar el esquema de distribución del ramo 33
- Diseñar una nueva redistribución de potestades tributarias
- Construir un nuevo sistema de coordinación fiscal que garantice que ninguna entidad federativa disponga de menores recursos que los actuales
- Incrementar las participaciones federales de 20 a 23 por ciento
- Insistir en la celebración de la 4ª Convención Nacional Fiscal
- Otorgar el régimen de pequeños contribuyentes a las entidades federativas, bajo un esquema de cuotas fijas, con su recaudación, administración y fiscalización
- Expedir una ley federal que grave con una tasa de dos por ciento las ventas finales, para que se recaude, administre y fiscalice por los estados durante dos años, y después sea un impuesto estatal
- Establecer un procedimiento que transparente la información por entidad en materia de bebidas alcohólicas, refrescos y tabacos labrados
- Destinar un porcentaje del impuesto especial sobre producción y servicios de gasolina como asignable a las entidades federativas, para destinarlo a carreteras y medio ambiente
- Permitir que los estados puedan aplicar impuestos ecológicos
- Diseñar esquemas de financiamiento que permitan a municipios y estados incentivar el desarrollo productivo de sus regiones

Notas

Conclusiones

De concretarse estas propuestas, el país podría dar un importante salto hacia un desarrollo más justo, donde la distribución del ingreso sería más equitativa y los ingresos tributarios crecerían a un nivel mayor al de 11 por ciento del producto interno bruto en el que se han mantenido por más de una década.

Notas

El PRD ha manifestado desde un principio su disposición al diálogo con el Ejecutivo Federal y con las fuerzas políticas que confluyen en el Congreso de la Unión. Ha tendido puentes con la sociedad y ha mostrado la flexibilidad necesaria para ajustar la propuesta de reforma fiscal integral a otras que aportan elementos nuevos sin oposición a nuestro esquema original.

Las propuestas del Partido en materia de reforma hacendaria señalan un camino diferente y propositivo, en el que pretendemos construir una sociedad más justa y equitativa. Para ello, se requiere un cambio de rumbo en el conjunto de la economía mexicana, en el marco de una profunda reforma del Estado. Esto se podrá realizar a través de una política económica de carácter social e impulsora de un desarrollo económico sustentable, que permita el progreso pleno de los mexicanos.

Anexo

Iniciativas presentadas por el PRD relativas a la reforma económica del Estado en la vertiente fiscal (LVII y LVIII legislaturas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión)

<i>Fecha de presentación</i>	<i>Nombre de la iniciativa</i>	<i>Presentada por</i>	<i>Comisión(es) dictaminadora(s)</i>
10 de diciembre de 1998	De reformas a la Ley de Coordinación Fiscal (para aumentar la distribución porcentual de la recaudación federal participable a los municipios y brindar a éstos mayor libertad para administrar y ejercer esos recursos)	José del Carmen Enríquez Rosado	Hacienda y Crédito Público
19 de marzo de 2002	Que reforma el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 19 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (a fin de que el Ejecutivo federal presente el proyecto de presupuesto en el mes de septiembre y se acompañen las asignaciones para las entidades federativas)	Tomás Torres Mercado	Puntos Constitucionales / Programación y Cuenta Pública

<i>Fecha de presentación</i>	<i>Nombre de la iniciativa</i>	<i>Presentada por</i>	<i>Comisión(es) dictaminadora(s)</i>	<i>Notas</i>
4 de abril de 2002	De reformas a diversas disposiciones fiscales (para crear el régimen del contribuyente social)	Rafael Hernández Estrada	Hacienda y Crédito Público
25 de abril de 2002	Que reforma el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (para brindar mayor autonomía al banco central)	Miroslava García Suárez	Puntos Constitucionales

Reforma social del Estado

Introducción

Una vez que hemos abordado la posición del PRD en torno a la reforma económica del Estado, hemos querido abrir la reflexión de la dimensión social con el tema del campo como gozne entre la problemática económica y social. Ciertamente el campo tiene que ver con las dos, y ya en el capítulo desarrollado por el diputado Éric Éber Villanueva hay un comentario sobre desarrollo rural. Sin embargo, concebimos que el principal problema del campo es de carácter social, ya que en él se concentran los mayores fenómenos de marginación y de rezago comunitario. En la atención a este enfoque debemos generar una propuesta del campo que queremos desarrollar y promover en el esquema de un nuevo Estado social y democrático. En esta visión consta con claridad la preocupación permanente del PRD en temas tan sensibles como el apoyo a la productividad, la redistribución de la riqueza y la afirmación de los derechos de las mujeres y de los niños con una clara concepción de promoción de la equidad entre géneros.

La situación actual del campo mexicano refleja un rezago de más de dos décadas, y en particular en los últimos 10 años, esta situación se ha agudizado de manera sustancial. Ello se debe a la falta de inversión y de apoyos para motivar su desarrollo y a la falta de oportunidades para los campesinos que se ven obligados a emigrar a las ciudades para

encontrarse con una situación mucho peor y también los empuja a correr todos los riesgos que significa probar suerte como inmigrantes ilegales en los Estados Unidos.

Notas



Antecedentes históricos del carácter agrario en planes y leyes

ALTYNAI ARIAS HERNÁNDEZ*

En la medida de su emancipación, el pequeño productor rural liberado y creativo no es añorable antigualla, sino paradigma de un nuevo orden social con rostro humano, el campesino no es reliquia sino proyecto.

Armando Bartra

La vocación agrarista de la sociedad mexicana se expresa con mayor fuerza en los albores del siglo xx. El Plan de San Luis del 5 de octubre de 1910, suscrito por Francisco I. Madero, señalaba que se restituiría a los indígenas los terrenos de que se les hubiera despojado en violación de la Ley de Terrenos Baldíos. El Plan de Ayala, suscrito por el movimiento zapatista el 28 de noviembre de 1911, establecía que se debía restituir a los pueblos las tierras de las que fueron despojados y que la toma de posesión de las mismas debería ser inmediata; se ordenaba la expropiación de un tercio de los latifundios para otorgar ejidos, colonias, fundos legales y campos para siembra; y la confiscación de las propiedades de las personas que se opusieran al mencionado plan.

* Asesora en desarrollo rural del Grupo Parlamentario del PRD.

Notas

El decreto del 6 de enero de 1915 declaraba nulas las enajenaciones violatorias de la Ley de Desamortización de 1856 y las que hubieran hecho ilegalmente las autoridades federales desde el 1º de diciembre de 1876; se crea la Comisión Nacional Agraria (antecedente de la Secretaría de la Reforma Agraria) y se establece el derecho de los pueblos a obtener tierras para ejidos mediante la expropiación de terrenos colindantes.

El nuevo orden surgido de la revolución (1910-1917) suscitó nuevas relaciones sociales y la transformación de las estructuras agrarias, mismas que se plasmaron en la nueva carta magna. El Constituyente de 1916-1917 se manifestó en contra del latifundismo en su voto particular presentado el día 28 de junio de 1856, durante las discusiones del artículo 27, al establecer con claridad que:

El derecho de propiedad consiste en la ocupación o posesión teniendo los requisitos legales; pero no se declara, confirma y perfecciona sino por medio del trabajo y la producción. La acumulación en poder de una o pocas personas, de grandes posesiones territoriales, sin trabajo, cultivo y producción, perjudica el bien común y es contraria a la índole del gobierno republicano y democrático.

Los derechos del campo: el artículo 27 constitucional y la reforma del Estado

A pesar de que México ha sido uno de los principales centros agrícolas en el mundo y que dio origen a una de las primeras culturas en el proceso de los cultivos, enfrenta hoy la mayor crisis agroalimentaria desde fines de la revolución de 1910.

Las reformas constitucionales y las estructuras regionales son verdaderas camisas de fuerza que sofocan a los campesinos mexicanos y los han arrastrado a las condiciones más deplorables del atraso agrario.

Los campesinos, que representan una cuarta parte de la población del país, constituyen una importante fuerza

Notas

- 2 de diciembre de 1948: Decreto de adición a la fracción I, para permitir adquirir tierras a los extranjeros bajo ciertos límites y requisitos
- 20 de enero de 1960: Decreto que reforma los párrafos cuarto, sexto y séptimo, fracción I, del artículo 27 y los artículos 42 y 48 de la Constitución Política, en donde se propone el dominio directo de la nación sobre los recursos naturales de la plataforma continental
- 29 de diciembre de 1960: Decreto que adiciona el párrafo sexto del artículo 27 en donde se propone la facultad exclusiva de la nación para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público
- 8 de octubre de 1974: Decreto por el que se reforman los artículos 43 y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se propone que los estados y el Distrito Federal tengan las facultades para adquirir los bienes raíces que les sean necesarios para la impartición de los servicios públicos
- 6 de febrero de 1975: Declaratoria por la que se adiciona el párrafo sexto y un séptimo párrafo al artículo 27 y también se adiciona la fracción X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se establecen las concesiones y las condiciones de las reservas nacionales
- 6 de febrero de 1976: Decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27; se adiciona el artículo 73 con la fracción XXXIX-C y el artículo 115 con las fracciones IV y V; con esta enmienda se busca que la nación tenga en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular en beneficio de la sociedad el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación
- 6 de febrero de 1976: Decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 27, para establecer una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial

Notas

aceptando desde siempre la composición pluricultural del país, la democracia, y la responsabilidad del Estado en la defensa de los intereses de la nación. Se refuerza, por lo tanto, que la importancia de la defensa del artículo 27 constitucional no sólo es fundamental para recuperar derechos democráticos, sino para asegurar condiciones dignas de vida, y lograr establecer el sano equilibrio entre el crecimiento económico, el desarrollo social y el medio ambiente.

La contrarreforma agraria

La aprobación de la reforma salinista del artículo 27 constitucional en 1992 cancela el reparto agrario y posibilita la privatización del ejido y la intervención de las sociedades mercantiles en la propiedad y producción rural; cambia por completo la base fundamental de este artículo, pues de hecho le quita a la nación la facultad de regular el aprovechamiento de sus recursos naturales, única forma de defender y fortalecer la soberanía, independencia e integridad del territorio.

Además se pierde, con esta reforma, una de las facultades más importantes que da la carta magna al Estado mexicano para recuperar el control nacional de nuestras tierras y recursos, y se anula el derecho de los pueblos y comunidades a que se les restituyan las tierras de las que hubieren sido despojados y el derecho de los núcleos de población que carezcan de tierra o no la tengan en cantidad suficiente para cubrir sus necesidades.

Se permite, además, que las sociedades mercantiles por acciones adquieran fincas rústicas y se quita el carácter inembargable, inalienable e imprescriptible de las tierras ejidales y comunales.

El espíritu original del artículo 27

Después de la revolución mexicana, el Constituyente de 1916-1917 otorgó a la propiedad una función social, estableciendo las normas jurídicas que respondieran a las demandas de los campesinos a efecto de que la prohibición de poseer la propiedad en latifundio –refiriéndose a este último como aquel

predio de gran extensión, superior a los límites señalados por la ley fundamental— se hiciera efectiva. La legislación reglamentaria contenía los principios básicos del agrarismo y de la reforma agraria que eran:

- La propiedad original de la nación sobre su territorio y sus recursos y la institución de la propiedad privada en función del interés público
- El reconocimiento legal de la propiedad pública, la social y la privada como partes constitutivas de un sistema mixto de propiedad
- El derecho del Estado para expropiar la propiedad privada por causa de utilidad pública, previa declaratoria legal y mediante indemnización
- La facultad de la nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales, lo que tiene por objeto hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población

El espíritu salinista

La iniciativa presentada públicamente el 7 de noviembre de 1991 por Carlos Salinas de Gortari, entonces titular del Poder Ejecutivo, plantea los siguientes puntos:

- Dar certidumbre al campo y terminar con el reparto agrario
- Capitalizar el campo por medio de nuevas formas de asociación
- Proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal
- Justicia agraria a través de la creación de tribunales agrarios, dotados de autonomía y plena jurisdicción, y
- La creación de una procuraduría agraria

Las reformas salinistas han ido en contra del espíritu original del artículo 27, ya que dieron por concluida la Ley de Reforma Agraria de 1917; de hecho, dieron por concluida

Notas

Notas

la reforma agraria. En la práctica legalizó los latifundios existentes y sentó las bases para la privatización del ejido.

Podemos afirmar que con el artículo 27 constitucional actual, no se ha visto mejoría social y económica entre los núcleos de población ejidal y comunal; ello ha agudizado la descapitalización y crisis del campo mexicano, situación que se refleja en las constantes demandas que los campesinos hacen para la revisión de este artículo, ya que de ninguna manera han elevado sus condiciones de vida e incluso se han visto en la necesidad de enajenar su fuente de vida y la de su familia.

La anterior reforma propició la sectorización creando nuevas instituciones agrarias como la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y los tribunales agrarios, los cuales han servido para la descentralización de las funciones de la entonces Secretaría de la Reforma Agraria. Sin embargo, estas instituciones no han funcionado del todo bien, y sólo se llevó a cabo un adelgazamiento burocrático; se propiciaron los “acuerdos agrarios” con las organizaciones campesinas nacionales y en algunos casos regionales, las cuales jugaron un papel fundamental en el tránsito hacia una nueva relación con los hombres y mujeres del campo, inhibiéndose con ello un levantamiento del movimiento campesino.

La privatización de la propiedad social

De acuerdo con la información proporcionada por la Procuraduría Agraria, por medio de la Dirección de Estudios y Publicaciones, el proceso de privatización de la propiedad social de la tierra, ahora un derecho establecido en la legislación agraria, arroja los siguientes números:

La privatización es un fenómeno restringido y marginal como se puede reflejar con las siguientes cifras del último censo agropecuario: 809 núcleos agrarios, que en el país representan menos de tres por ciento del total, han solicitado el cambio de dominio en 253 mil hectáreas, que representan 0.25 por ciento del total de la propiedad social. La tercera parte de los ejidos que adoptaron el dominio pleno se localizan

..... Notas

destinado, a fin de que sea segura la rentabilidad productiva, comercial y de la agroindustria para el país; sin que se deje de invertir en la conservación y cuidado de los recursos naturales, y el bienestar social, y sobre todo en la capacitación, investigación y nuevas técnicas dirigidas a los campesinos y al campo. La aprobación de la Ley de Desarrollo Rural es fundamental, ya que ésta permite definir lo siguiente:

- Precios y subsidios a los granos básicos
 - Financiamiento al sector agropecuario
 - Compensaciones e incentivos fiscales
 - Revisión del mercado interno, mercado externo y tratados internacionales
 - Planeación, programación, presupuesto y cuenta pública en el desarrollo rural
 - Políticas de investigación y transferencia tecnológica
 - Revisión de la normatividad fitosanitaria y de técnicas de producción
 - Organización productiva, asistencia técnica y capacitación
- El PRD velará por el cumplimiento de estos objetivos y ha propuesto las reformas que comentamos líneas abajo:
- Establecer una nueva relación entre el sector productivo agropecuario, la sociedad campesina y el gobierno federal a fin de que exista una planeación a corto, mediano y largo plazos
 - Normar el trabajo agrícola de acuerdo con el artículo 123 constitucional
 - Asentar el carácter de patrimonio familiar de los bienes ejidales y subrayar, en prevención de discriminaciones, que las mujeres deben tener plenos derechos como miembros del ejido, incluida su incorporación en la lista de sucesión como la primera en derecho¹

¹ Iniciativa de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Agraria (sin dictaminar) presentada en la LVII Legislatura en nombre de la Comisión de Equidad y Género por la diputada Alma Angelina Vucóvich, el 13 de abril de 1999.

Notas

inembargables”. Así como el derecho a que los solares sean patrimonio familiar.

- Mantener la integridad de los ejidos con el pleno derecho y obligación de los sujetos.
- Garantizar a los titulares de las tierras parceladas el pleno dominio del uso y la explotación de las mismas; podrá permitirse aparcería, mediería, arrendamiento o cualquier otro acto jurídico no prohibido por la ley.
- Normar en la venta de tierras la situación del precio acordado en la operación, para evitar que éste se reduzca o se cambie a favor de una u otra persona.
- Revisar los casos en que las expropiaciones hayan sido arbitrarias y aquellas que no cumplan con los requerimientos indispensables, es decir, que no hayan sido expropiadas por el precepto de utilidad pública, devolverlas a sus propietarios o indemnizar a éstos conforme a derecho por los daños ocasionados por dicha expropiación.
- Garantizar el respeto a la integridad de la territorialidad de las comunidades indígenas, prohibiendo expresamente que alguien disponga de sus tierras o explote los recursos naturales y los bienes que estén bajo su dominio.

En cuanto al régimen fiscal es muy importante que se respete cinco por ciento máximo del pago de predial, quedando exentos de impuesto sobre la producción y de la renta los que ostentan la propiedad social de la tierra. Para ello, se debe calcular la rentabilidad de las tierras y estipularlo a partir de la producción anual comercializada, tomando en cuenta los precios rurales de la producción de que se trate. La responsabilidad total del impuesto predial será de todos los ejidatarios, y si la explotación es colectiva, de igual manera cada uno pagará el monto correspondiente a la producción obtenida hasta un máximo de 25 por ciento anual de impuesto.

- Las sociedades rurales tendrán personalidad jurídica y serán sujetas a crédito cumpliendo con los requisitos de registro o si hubiese negligencia por parte de las

..... Notas

Datos geográficos			Propiedad ejidal	
<i>Superficie</i>	<i>Municipios</i>	<i>Núcleos</i>	<i>Superficie</i>	<i>Beneficiarios</i>
1'96'718 300 hectáreas	2 433	27 285	84'216 076 hectáreas	3'059 135
Propiedad comunal		Colonias		
<i>Núcleos</i>		<i>Superficie</i>	<i>Beneficiarios</i>	
2 197		16'480 765 hectáreas	511 136	
Propiedad privada		Colonias		
<i>Predios</i>	<i>Superficie</i>	<i>Colonias</i>	<i>Lotes</i>	<i>Superficie</i>
1'594 902	73'568 387 hectáreas	618	52 483	3'764 690 hectáreas



La reforma laboral: asignatura pendiente de la transición democrática

CARLOS LÓPEZ ÁNGEL*

México se encuentra en el umbral de un nuevo régimen político. De una forma autoritaria de gobierno con amplias facultades discrecionales del Poder Ejecutivo, tiene la oportunidad histórica de transitar a un régimen democrático, con equilibrio de poderes, en donde impere el Estado de derecho. La configuración política surgida del proceso electoral del 2 de julio de 2000, el fin de la hegemonía del PRI, la alternancia en el gobierno federal y el nuevo reparto de poder que refleja con mayor fidelidad la pluralidad de la sociedad mexicana, generan una atmósfera propicia para la transformación democrática de nuestro país. Esa transformación no será consecuencia inmediata del escenario político surgido de los recientes comicios federales, sino que dependerá de la profundidad y

* Coordinador de asesores del Grupo Parlamentario del PRD.

alcance de los cambios políticos, legales, institucionales y culturales que lo acompañen. Requerimos, en suma, una reforma del Estado, de sus instituciones y de su relación con la sociedad.

La transición mexicana y el cambio en el andamiaje político y jurídico que conlleva, no pueden ignorar la necesidad de transformar el universo laboral. El ejercicio de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores y la democratización de los sindicatos reclaman una revisión profunda de las normas del trabajo vigentes con objeto de hacerlas compatibles con las modificaciones en el terreno productivo, en un entorno de mayor competencia e integración económica mundial.

El fin de régimen político que se gesta y la mayor democratización del país deben ir aparejados de una acción legislativa que ponga término al régimen laboral prevaleciente, cuyos rasgos autoritarios y corporativos representan un freno para la verdadera modernización de las relaciones laborales. Este cambio en el modelo laboral debe sustentarse en la equidad y la justicia social para los asalariados.

La transformación que proponemos incluye de manera obligada la adopción de una nueva legislación laboral que responda a dos imperativos: por una parte, a la necesidad de hacer compatible la búsqueda de una mayor competitividad de las empresas instaladas en el país con la equidad a que tienen derecho los asalariados. Por otra, a la urgencia de eliminar los rasgos autoritarios y corporativos que distinguen al viejo orden laboral con el fin de democratizar las relaciones entre los sindicatos, los trabajadores, los patrones y el Estado y establecer la correspondiente adecuación entre los sistemas de representación social y política.

Nuestra iniciativa debe tener como sustento un diagnóstico de la problemática laboral del país, de su proceso de integración a un mundo globalizado, de la situación del movimiento sindical y del papel que hasta hoy han jugado las instituciones del Estado en la relación capital-trabajo. Es preciso reconocer que las condiciones en que se da esta relación

Notas

Notas

han cambiado sensiblemente en los últimos 30 años, desde que fue promulgada la Ley Federal del Trabajo en vigor. Un hito en esos cambios, es que estamos frente a la ruptura estratégica de la alianza histórica sostenida por el movimiento obrero oficialista con el viejo Estado autoritario, piedra angular del corporativismo, lo que abre enormes posibilidades de democratización sindical y de adopción de nuevas reglas para conseguir el equilibrio capital-trabajo.

La revolución laboral que proponemos debe inspirarse en lo mejor del derecho social mexicano, cuyos principales tratadistas han concebido al derecho del trabajo como el conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones laborales. Por ello, debemos pugnar por conservar el carácter tutelar de la ley en favor del trabajador y los principios que le dan sustento.

Desde esta óptica la reforma es imprescindible, pues busca atender los intereses fundamentales de los trabajadores y, al mismo tiempo, mantener ventajas sustanciales para los patrones. Sin un cambio de las actuales reglas del juego en el escenario laboral –que han dejado en manos de las cúpulas sindicales subordinadas al gobierno la posibilidad de poner un freno al creciente poder del capital, y que dan amplios márgenes de intervención gubernamental en los conflictos obrero-patronales e intersindicales–, los intereses de los trabajadores quedarán excluidos a la hora de tomar decisiones fundamentales que pueden afectarlos en el ámbito internacional, regional, nacional, sectorial o local.

Toda la experiencia de los últimos diecinueve años prueba, con creces, que la legislación vigente no permitió generar un reparto equilibrado de los sacrificios y beneficios del profundo proceso de ajuste estructural que acompañó la emergencia de un nuevo modelo económico centrado en las exportaciones. Por el contrario, esta legislación y las instituciones laborales que de ella surgieron, como las juntas de Conciliación y Arbitraje o la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, fueron útiles para imponer una baja sustancial

Notas

La reforma laboral que propondremos se inserta, así, en una necesaria y decidida reforma social del Estado, que responda a la profunda transformación en la que se halla inmerso nuestro sistema político y sea compatible con el modelo de desarrollo económico con justicia social.

El propósito de reformar la legislación laboral es una aspiración programática de nuestro partido que cobra nuevos bríos frente a la situación política imperante. La reforma al artículo 123 constitucional y a la Ley Federal del Trabajo que diseñaremos perseguirá configurar un modelo incluyente de relaciones laborales, sobre la base del respeto a los derechos de los trabajadores, la promoción bilateral de la modernización productiva y el reparto justo de sus resultados por medio de mejores salarios; el goce pleno y la ampliación de los derechos colectivos: de asociación, contratación colectiva y huelga. Un modelo que supere las limitaciones que hoy tienen los asalariados, en particular los trabajadores al servicio del Estado en los niveles federal, estatal y municipal para el ejercicio de tales derechos. Un modelo que considere el reconocimiento de derechos de los trabajadores de confianza y de otros sectores sujetos a regímenes de excepción por sus condiciones de contratación, género, edad, discapacidad, ubicación geográfica e inserción productiva.

Asimismo, es nuestro objetivo rescatar, como un elemento esencial de la reforma, el principio de libertad sindical con pluralidad, autonomía y democracia, que posibilite la participación libre y directa de los trabajadores. Ello, en virtud de que la libertad sindical está íntimamente unida al ejercicio cabal de los derechos individuales y colectivos, la obtención de un salario remunerador, la reducción de la jornada de trabajo, el acceso a condiciones laborales que garanticen la integridad de los trabajadores, la estabilidad en el empleo –que debe ser respetada irrestrictamente– y la capacitación profesional.

Nuestra propuesta debe considerar, además, una reforma de fondo del derecho procesal del trabajo para garantizar la autonomía y eficacia en la administración e impartición

de la justicia laboral, sustituyendo a las juntas de Conciliación y Arbitraje por jueces laborales dependientes del Poder Judicial, con capacidad de conocer los conflictos derivados del régimen de seguridad social.

En suma, la reforma laboral debe ser una propuesta integral que implica reformar el artículo 123 constitucional, derogar su apartado “B”, modificar otros artículos de nuestra carta magna, la Ley Federal del Trabajo y abrogar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en vigor.



Educación y desarrollo sostenible

RICARDO ÁLVAREZ ARREDONDO*

En el Programa del Partido de la Revolución Democrática aparecen como temas fundamentales los relativos a la educación y al desarrollo sostenible como preceptos esenciales de las políticas sociales. No es posible ver hacia el futuro sin garantizar los recursos naturales a las generaciones venideras. No es posible pasar por alto la relación que históricamente guardan los regímenes autoritarios del país con el desarrollo depredador que han fomentado durante décadas. No es imaginable apartar de estos hechos que los dueños del poder y del dinero avasallaron siempre, y lo siguen haciendo ahora, a las poblaciones originales, la mayoría de las veces, pueblos indios, en aras de obtener ganancias derivadas de la explotación irracional del medio ambiente. Las sequías que hoy vivimos guardan estrecha relación con la depredación irresponsable que durante años ha constituido la tala de nuestros bosques. Nuestra generación está ya viviendo el apocalipsis que según los explotadores tardaría mucho en llegar.

* Asesor de la Coordinación para la Reforma del Estado del Grupo Parlamentario del PRD.

Notas · · · · ·

Notas

El desarrollo democrático del país tiene que ver con la participación de la sociedad y del Estado, en la preservación de nuestra cultura, territorio y recursos naturales. Hemos propuesto la creación de la Procuraduría del Medio Ambiente, como un órgano autónomo del Estado para que sea la institución garante de que cualquier proceso de desarrollo humano, científico, técnico o de cualquier otra índole, cumpla con la normatividad ambiental que asegure la preservación de nuestro entorno para las generaciones futuras. La protección del ambiente depende mucho de la efectividad del entramado institucional, de la validez de los preceptos federalistas, en donde con claridad se respete a las autoridades locales, y que éstas cuenten, a su vez, con la infraestructura necesaria –en recursos materiales y humanos– para ejercer su autoridad; y depende también, de la participación de la gente en el cuidado de su entorno. Nuestra postura es radical, ningún proceso de desarrollo se puede dar al margen del *rationale* de la sustentabilidad, que a su vez, tiene como única posibilidad el desarrollo de un Estado y una sociedad cabalmente democráticos.

Una sociedad que pretenda luchar por sus derechos, preservar su medio ambiente, desarrollar un régimen democrático, como lo hemos planteado a lo largo de esta obra, necesariamente debe de ser una sociedad educada. La reforma integral del artículo 3º constitucional ha sido una de las luchas esenciales del Partido de la Revolución Democrática; sus logros han sido escasos pero significativos. Hemos incidido en la reforma constitucional para la obligatoriedad de la educación hasta el décimo grado; y constantemente hemos acompañado la lucha reivindicativa de las condiciones de trabajo del magisterio.

Hacemos eco de las propuestas elaboradas por el senador Raymundo Cárdenas en el sentido de:

- ➔ Actualizar los conceptos de democracia y laicismo contenidos en el artículo 3º constitucional, además

de introducir entre los criterios educativos los valores de un Estado pluriétnico y pluricultural

- Clarificar la obligación del Estado de impartir educación integralmente gratuita en todos los niveles, y aumentar la educación obligatoria a 14 años, incluidos dos de pre-escolar
- Establecer la obligación del Estado de atender de modo gratuito la formación inicial y permanente de los educadores
- Proteger las partidas presupuestales destinadas a la educación y a la investigación científica y tecnológica
- Establecer la participación directa de la comunidad educativa, mediante consejos capaces de emitir resoluciones vinculatorias en el diseño, la gestión y el control de las políticas educativas
- Establecer el derecho a la cultura
- Establecer la obligación de los medios electrónicos de comunicación de coadyuvar al esfuerzo educativo
- Crear un organismo autónomo integrado por representantes de la comunidad científica y educativa, encargado de aprobar planes y programas de estudio, evaluar la calidad de la educación y diagnosticar su estado, así como de supervisar en general la gestión educativa del Poder Ejecutivo

Tenemos la convicción de que la reforma del Estado implica no sólo un cambio de régimen político, sino un cambio cultural, que necesariamente pasa por un proyecto educativo incluyente para todos los mexicanos, que nos permita contar con las herramientas para ejercer nuestros derechos republicanos, para no permitir que alguno de nosotros sea súbdito, y para garantizar que todos podamos ser ciudadanos.

Notas · · · · ·

Notas

Anexo
Iniciativas presentadas por el PRD
relativas a la reforma social del Estado
(LVII y LVIII legislaturas de la Cámara de Diputados
del Congreso de la Unión)

<i>Fecha de presentación</i>	<i>Nombre de la iniciativa</i>	<i>Presentada por</i>	<i>Comisión(es) dictaminadora(s)</i>
25 de abril de 2000	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (para eliminar los rasgos autoritarios, corporativos y excluyentes en las relaciones laborales entre los servidores públicos y el Estado)	Rosalío Hernández Beltrán	Gobernación y Puntos Constitucionales / Trabajo y Previsión Social
28 de abril de 2000	Con proyecto de decreto que adiciona los párrafos noveno y décimo al artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (para la protección de los derechos sociales)	Clara M. Brugada Molina	Gobernación y Puntos Constitucionales
28 de abril de 2000	De Ley de Equidad entre los Géneros	Julieta Gallardo en nombre de las diputadas del PRD	Gobernación y Puntos Constitucionales
30 de mayo de 2000	De reformas al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en relación con salarios mínimos)	Antonio Palomino Rivera	Gobernación y Puntos Constitucionales
19 de abril de 2001	De reformas al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (equidad de género)	Hortensia Aragón Castillo	Puntos Constitucionales/ Equidad y Género
27 de abril de 2001	De Ley de Desarrollo Rural Sustentable	Diputados del PRI y del PRD	Aprobada en la Cámara de Diputados con 412 votos en pro, el 23 de octubre de 2001
6 de septiembre de 2001	De reformas al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (para establecer la obligación del Estado de garantizar el ejercicio del derecho a la no discriminación)	Hortensia Aragón Castillo	Puntos Constitucionales

<i>Fecha de presentación</i>	<i>Nombre de la iniciativa</i>	<i>Presentada por</i>	<i>Comisión(es) dictaminadora(s)</i>	<i>Notas</i>
18 de octubre de 2001	De reformas a la Ley General de Educación	Ramón León Morales	Educación Pública y Servicios Educativos	.
26 de marzo de 2002	Que reforma diversas disposiciones de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro	Rafael Servín Maldonado	Hacienda y Crédito Público / Trabajo y Previsión Social / Seguridad Social	.
2 de abril de 2002	De reformas a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro	Pedro Miguel Rosaldo Salazar	Dictaminada y rechazada el 24 de abril de 2002	.
9 de abril de 2002	De decreto que reforma y adiciona la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley General de Salud y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable	Adela del Carmen Graniel Campos	Salud, y en lo que se refiere a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, turnada a la Comisión de Desarrollo Rural	.
23 de abril de 2002	De reformas a la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social (incremento de pensiones)	Cuauhtémoc Montero Esquivel	Trabajo y Previsión Social / Seguridad Social	.

Cuando hablamos de la nueva relación Congreso-presidente existe la sensación de que algo falta. Y es que en realidad vivimos en una suerte de suspensión de la transición. No queremos lo de antes, apostamos al cambio, pero queremos que lo nuevo funcione.

Así podría sintetizarse una suerte de estado de ánimo general en la sociedad y en una parte de la sociedad política.

Había un sistema que funcionaba con sus reglas y muchos desde esferas muy distintas luchamos para terminar con este sistema. De hecho se terminó, pero no hay un sistema nuevo aún. Es más, la transición hoy inconclusa corre el riesgo de derivar en una especie de democracia mutilada por un neocaudillismo empresarial mediático. Volveré más adelante con esta idea.

El viejo sistema funcionaba a su modo, y a su modo terminó con las luchas de facciones. Las dos piezas centrales eran el presidencialismo y el partido oficial, diría don Daniel Cosío Villegas. El presidente era el gobernante del Distrito Federal, era el autorizador administrativo de casi todo, el eje casi exclusivo de la negociación, el juez fáctico de última instancia o árbitro final de los conflictos; el designador de diputados, senadores, gobernadores. Diría Cosío Villegas, “la mexicana era la única república del mundo que se daba el lujo de ser gobernada por una monarquía sexenal absoluta”.

Notas · · · · ·

Si pensamos en la familia revolucionaria, entonces era una monarquía absoluta, sexenal y hereditaria en línea transversal. El partido oficial era la arena en la que se dirimía la competencia de casi todos los grupos políticos; la representación de intereses de los grupos sociales; la lucha pacífica por el poder y hasta la alternancia de líneas ideológicas y proyectos económicos. El presidente era el líder real del partido, y el partido absorbía a casi todas las organizaciones de la sociedad y la gran mayoría de los políticos sólo tenían al partido oficial como el espacio para hacer carrera administrativa, parlamentaria o de liderazgo social.

El presidente obviamente era el jefe del Ejército y de la administración pública, pero también era el jefe del Poder Judicial y del Poder Legislativo. La disciplina del Ejército y de la administración pública irradiaron al resto de los órganos del Estado para lograr la fascinante disciplina que vivió nuestro sistema durante más de siete décadas. El sistema además alimentó su estabilidad con el desarrollo económico del país y la continua realización de reformas sociales.

Pero todo esto ya no es análisis del sistema político. Esto ya es historia. Todo esto concluyó y constituyó en su momento una solución autoritaria al problema de la estabilidad. El presidente ya no es el líder del Congreso, ni existe un conjunto de legisladores designados fácticamente por él. El partido que gobierna no es mayoría parlamentaria; la disputa pacífica del poder y la alternancia ya no se dirimen centralmente en el interior de un partido oficial.

El que era partido oficial ya no es el espacio exclusivo de la representación social aunque sigue siendo un espacio importante de representación; y no es más el único canal de acceso al poder político. La negociación no se circunscribe exclusivamente al espacio de la Presidencia de la República. Y por cierto, la Suprema Corte de la Nación está viviendo una etapa de protagonismo, por lo demás, interesantísimo.

Muchos medios de comunicación no trabajan más sobre la lógica de la censura política sino en la competencia informativa de mercado.

Notas

El Distrito Federal ya no es gobernado por el presidente ni por su partido, y las disciplinas verticales son cuestionadas en todos los partidos.

Los eslabones del círculo cerrado se desconectaron, pero formalmente persisten muchos elementos del viejo esquema normativo del presidente fuerte, esquema que ya no puede funcionar porque ya no existen los elementos fácticos y algunos jurídicos que lo hacían posible.

En esta transición en suspenso se está construyendo también en los hechos una gobernabilidad que no depende, ni puede depender, del presidente fuerte, sino que debe depender ahora fundamentalmente del Congreso: el Congreso se encuentra ante el desafío de tomar decisiones y definir rumbo sin directriz presidencial, y de construir mayorías legislativas sin partido dominante. Y aquí está una parte, fascinante también, de la nueva etapa: el Congreso se enfrenta al hecho nuevo aunque formalmente viejo, de ser plenamente una soberanía, es decir, de tomar decisiones sin supeditarse a otros poderes.

Este renacimiento de la división de poderes, y del parlamento, tan importante para una democracia, no es asimilado aún por todos los grupos de la sociedad, especialmente por el más conservador, algún sector de la iniciativa privada. No lo pueden creer, no entienden qué pasa. Si, por poner un ejemplo, al viejo estilo los grupos de presión económica acordaron con el presidente una reforma fiscal determinada, ¿por qué el Congreso les cambió la jugada?, ¿por qué no se hizo la voluntad del presidente? Simple y sencillamente, no lo han podido asimilar. Que el Congreso tome sus propias decisiones y que éstas sean distintas de aquellas propuestas por el Ejecutivo tiene que ver ahora con algo que formará parte de la normalidad democrática y que antes constituía un hecho extraño.

Comenzamos a vivir por vez primera una división de poderes constante y cada poder del Estado tiende a reivindicar sus atribuciones formales y a buscar ejercerlas. Y va ganando terreno el equilibrio. El Congreso hasta ahora, por

Notas

y en el sistema de partidos. Hay un Congreso que está estrenando su autonomía y comienza a ejercer su soberanía, pero necesita un entramado institucional nuevo. En el presidente de la república, hoy en día, está depositado el 40 por ciento de la voluntad popular delegada. En el Congreso está el cien por ciento de la representación. Por eso el presidencialismo difícilmente se puede restaurar. El presidente ya no puede ser, como antes, el eje central de los consensos. En la nueva etapa el eje de la gobernabilidad, de los consensos nacionales, sólo puede ser el propio Congreso de la Unión, por su representatividad y su pluralidad; porque, a pesar de los debates recientes, al servidor público al que tiene acceso con mayor facilidad el ciudadano es el diputado; y porque en el Congreso está representada la fuerza de los partidos.

Eso que falta, esa funcionalidad que se extraña, esa armonía de un nuevo sistema político tiene que residir en la corresponsabilidad del Congreso. Aquí no hablamos de que un órgano del Estado esté contra otro. Hablamos de la colaboración institucional entre los órganos, pero no se trata de toda una nueva Constitución o de un nuevo constituyente. Se trata de *aterrizar* en reformas específicas y básicas. Algunas de éstas pueden ser: uno, la ratificación parcial del gabinete presidencial por el Congreso; otra, el cambio del formato en el informe presidencial que permita el intercambio institucional entre los legisladores y el presidente; también las comparecencias de los servidores públicos bajo protesta de decir verdad ante las comisiones del Congreso; la aprobación de Plan Nacional de Desarrollo por el Congreso de la Unión; la limitación y la fiscalización del financiamiento privado a los partidos y a los candidatos; el fin de la *congeladora* de las iniciativas legislativas. Planteamos que todas las iniciativas que se presenten deban ser dictaminadas. Existen cientos de iniciativas que nunca se dictaminan. Aquella que no se dictamine en comisión debe pasar al pleno para ser votada.

El establecimiento de un periodo anual de sesiones del Congreso con uno o dos meses de receso. El arribo anticipado,

Libro blanco de la reforma del Estado
se imprimió en julio de 2002
en los talleres de Offset Universal, S.A.
El tiraje constó de 2 000 ejemplares.