

La Reforma del Estado mexicano

Porfirio Muñoz Ledo*

Al adoptar la vía obligatoria, el Congreso se ha colocado deliberadamente en un curso de acción que lo conduce sin escapatoria a la reconstrucción jurídica y política del Estado. En una estimación prudente, si los puntos fundamentales de la agenda fuesen desahogados, terminarían modificándose más de sesenta artículos de la Constitución. Ello haría indispensable culminar la obra en un segundo ejercicio de carácter integral. No nos escapa el hecho de que una tarea de tal envergadura exige la generación de mayorías políticas proclives al cambio y el concurso de una intensa movilización social. Todo ello debiera concurrir a una digna celebración del bicentenario de nuestra Independencia y del primer centenario de la Revolución Mexicana.

La nueva iniciativa

Tras los acontecimientos lamentables del 2006, diversos actores políticos y sociales han realizado un nuevo intento de reformar al Estado mexicano desde el seno del Congreso. Se dirá que, en una situación polarizada como la que caracterizó al proceso electoral y a la imposición política, es imposible llegar a acuerdos de esa magnitud. No obstante, en este esfuerzo legislativo se crea un espacio de confluencia donde los antagonistas pueden alcanzar consensos básicos.

Lo que está en juego es la capacidad de actores e instituciones para reconducir la transición abortada y

para otorgar legitimidad a la renovación de las instituciones. Urge restablecer al menos los pactos políticos que habían hecho posible la alternancia y establecer el marco para profundizarlos en vistas a la redefinición de las relaciones entre la sociedad y el poder.

Los legisladores que encabezan esta propuesta aseguran que las reformas precedentes se limitaron casi exclusivamente a los aspectos electorales y que, pese a ello, hemos nuevamente experimentado comicios ilegales. Admiten que la cultura antidemocrática continúa y que vivimos “un momento peligroso de agotamiento de las instituciones, profundización de las desigualdades, estancamiento económico, desbordamiento de la delincuencia y penetración del narcotráfico en las esferas del Estado”.

Existe una aceptación extendida de la necesidad de construir un nuevo

sistema político genuinamente democrático. El acervo de propuestas en torno a la reforma y a la revisión integral de la Constitución es enorme; no obstante, a falta de una convocatoria clara en el pasado sexenio, la coyuntura acaparó los intereses del gobierno y secuestró a las instituciones representativas.

Desde sus primeros planteamientos, la reforma sólo fue aceptada de modo progresivo. Al principio, parecía que bastaba reemplazar a las instituciones electorales que permitieron el fraude de 1988. Se creía que la ampliación de las libertades públicas y el ejercicio de los derechos ciudadanos permitirían la transición hacia una democracia plural. Desde entonces algunas voces subrayamos, sin embargo, que sería necesaria una ruptura mayor con el pasado y la reinversión del andamiaje institucional.

* Consejero de la Presidencia de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión.

Una vez que el pluralismo se alojó en la representación política, ingresamos en un escenario para el cual no teníamos un proyecto compartido. Cumplimos con la primera fase del cambio, comúnmente llamada la “reforma pactada”: logramos, gradualmente que el voto se respetara y que la oposición venciera en las urnas al poder establecido.

Pero el gobierno de la alternancia prefirió la ocupación y el reparto del poder en vez de la reforma institucional. A pesar de las promesas de campaña y del compromiso explícito de emprender una reforma cabal del Estado, el Ejecutivo federal abandonó el objetivo de la “refundación de la República”, en aras de turbios proyectos de corto plazo. La legitimidad del primer presidente de la transición se dilapidó en frivolidades y concupiscencias.

Se volvió imposible consumir la “ruptura pactada”, siguiente fase de la transición, y las instituciones fueron presa de la incompetencia. El usufructo, que no la transformación del poder público, benefició a los grupos cómplices. Con ese fin, no se tuvo reparo en recuperar las prácticas autoritarias del pasado para fines electorales, destacadamente, en el intento por descarrilar al adversario político.

Para el otrora partido hegemónico, la primera generación de reformas políticas tenía la intención de fomentar la gobernabilidad. La pérdida de la mayoría en el Congreso y la distribución plural de los poderes estatales y regionales eran señales de la urgencia de ajustes que permitieran la eficacia de la acción del Estado en un esquema de poderes compartidos.

En mayo de 1995 convinimos una agenda completa sobre la reforma del Estado, dividida en cuatro partes: reforma electoral, reforma de los poderes públicos, reforma para el federalismo y reforma para la comunicación social y la participación ciudadana. No obstante, los partidos se extraviaron en intereses diversos que impidieron una transformación de mayor aliento.

Como cumplimiento a la mayor promesa política de la alternancia, un grupo de especialistas y personalidades instalamos la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, con seis mesas de trabajo que produjeron ciento ochenta propuestas sobre la transformación de las instituciones constitucionales del país. Después de haberlas asumido con toda solemnidad, el Ejecutivo las abandonó deliberadamente.

Nuestra mayor dificultad teórica había sido demostrar la obsolescencia de nuestra Carta Magna. No obstante, durante la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, la Comisión de Estudios Legislativos encuestó a numerosos juristas y académicos sobre las reformas más necesarias a la Constitución; en opinión de los interrogados, las reformas deberían comprender ciento veintidós artículos, esto es, cerca del 90% de sus preceptos.

A mayor abundamiento, desde los trabajos de la CERE, casi 300 iniciativas de reforma constitucional han sido propuestas en ambas cámaras. Todo ello revela que la reforma del Estado se expresa ineluctablemente en el proyecto de una nueva constitucionalidad. Creemos que es posible una revisión integral y ordenada de la Constitución, siempre y cuando se respeten sus decisiones políticas fundamentales en cuanto a la organización del Estado, la protección de los derechos humanos, incluyendo los derechos sociales, y la salvaguarda de los derechos de la nación.

El número excesivo de reformas introducidas a la Constitución ha alterado muchos de sus propósitos, ha generado numerosas yuxtaposiciones y contradicciones. Por ello es necesario suprimir la práctica de la revisión incesante, llamado comúnmente “parchado”, para crear un texto estable, inamovible cuando menos durante una generación.

La Comisión concluyó que la convocatoria a un Congreso Constituyente no es compatible con el orden jurídico vigente, pero que el método previsto en el artículo 135 puede emplearse para revisar todo el texto de nuestra Carta Magna. Alternativamente, la Comisión sugirió la aprobación de un artículo transitorio de la Constitución, por el que se mandate al Congreso para elegir una comisión responsable de redactar la iniciativa de reformas.

En un nuevo episodio de este proceso, la LX Legislatura ha creado la Comisión Ejecutiva de negociación y construcción de acuerdos del Congreso de la Unión, en consonancia a lo dispuesto en la Ley para la Reforma del Estado. Este ejercicio demuestra que el proceso político y electoral del 2 de julio pasado dejó un déficit tal de legitimidad, que obliga a los actores políticos a replantear la reforma. El legislativo se autoasigna un deber de cuyo cumplimiento depende tanto su prestigio como la legalidad de su actuación.

El que el Congreso se otorgue a sí mismo un mandato para el desempeño de una función que constitucionalmente le corresponde, tiene una lógica clara. Cuando el responsable político y moral de la reforma traicionó su compromiso, había que trasladar explícitamente el eje de la tarea a la representación popular. El Congreso es el único espacio del poder cuya validez de origen reconocemos todos los actores.

Hacia un Estado de Derecho

La concentración del poder y la aplicación selectiva de la ley son residuos de un modelo autoritario y discrecional que impiden completar la transición. El orden jurídico anterior es obsoleto, no sólo porque fue establecido para legitimar el poder —más que para limitarlo—, sino porque fue concebido

para una realidad política distinta. El ejercicio del sufragio y la alternancia no bastan para que la Constitución cobre vigencia plena; por ello, es menester construir un nuevo andamiaje jurídico, fruto del consenso democrático y destinado a convertirse en orden legal auténticamente vigente.

Tal como asentamos en el primer programa de la revolución democrática de 1993, “la Reforma del Estado que nuestro país necesita exige la revaloración de la función pública, la participación social, la desconcentración de la autoridad y el establecimiento de fronteras claras entre lo estatal y lo privado, que eliminen el carácter patrimonialista del poder público, disuelvan los monopolios y liberen las energías productivas de la nación”.

Es preciso que la rendición de cuentas tenga un lugar primordial en la renovación de los vínculos entre la sociedad y el Estado. Sólo de esta manera podría modificarse una precaria cultura democrática caracterizada por la “baja intensidad” de la ciudadanía. La primacía del dinero en la política y el contubernio de los medios de comunicación fomentan una “democracia delegativa”, en la que los ciudadanos se desentienden de los asuntos públicos tras los comicios y contemplan pasivamente el saqueo y la discrecionalidad.

Para remontar esta tendencia, deben instaurarse diversos esquemas de democracia directa (referéndum, plebiscito e iniciativa popular) y participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos. Igualmente podrían modificarse las legislaciones electorales que mantengan cauces abiertos a la renovación política e impidan el establecimiento de partidocracias endogámicas, y asegurar el ejercicio cotidiano de la soberanía popular por medio de una decidida descentralización en los gobiernos comunales y municipales.

Lo esencial es la primacía de un verdadero Estado de Derecho que transforme el conjunto de nuestra legislación en ordenamientos obligatorios y no sólo declarativos. Un sistema de gobierno y un estilo de vida que hagan posible la creación de ciudadanía y la funcionalidad de las instituciones conforme a objetivos compartidos y a la definición de un nuevo pacto social.

Régimen de Estado y de gobierno

Una auténtica gobernabilidad democrática requiere cuestionar la vigencia del presidencialismo que depositó durante largo tiempo la suerte del país en unos cuantos individuos y personalidades. Este diseño institucional, extendido en toda América Latina, correspondió a sistemas de partido hegemónico o bien a regímenes autoritarios de todas clases, por lo que resulta incompatible con el pluripartidismo que ha surgido en nuestros países.

Resulta imprescindible asegurar la formación de mayorías estables y agregar elementos esenciales del régimen parlamentario para atenuar la inestabilidad y la ineficiencia que surgen de las contradicciones de nuestro sistema. Sobre la parlamentarización del régimen encontramos consensos en lo tocante a la fórmula de “gobierno de gabinete”, donde el jefe y los miembros del gabinete serían aprobados por el Congreso. Las coaliciones estables asociadas a esta figura facilitarían la toma de decisiones y volverían más funcional al sistema político ante cualquier correlación de fuerzas.

Dicha mayoría política y programática en el Congreso sostendría la acción del gobierno y procesaría sus proyectos legislativos. Esta reforma sería el comienzo de una deseable separación entre el Estado y el gobierno: el primero encarnaría los valores y las instituciones permanentes de un país y el gobierno sería resultante del ejercicio del sufragio y reflejaría la diversidad inherente al ejercicio de la soberanía popular.

Para lograr una mejor representación de las voces ciudadanas, es necesario poner en práctica las distintas vías de la democracia directa como referéndum, plebiscito, iniciativa popular, revocación de mandato y contraloría ciudadana dentro de una Ley de participación ciudadana. En el Congreso, convendría modificar el sistema de representación hacia criterios de estricta proporcionalidad y paridad de género, así como fortalecer sus facultades de investigación y de las competencias de sus comisiones.

Al establecer el Consejo Económico y Social de Estado, se podría facultarlo para la revisión del sistema de planeación democrática con criterios regionales y de pluralidad social. Hacia este fin, se sugiere la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo por parte del Congreso y reformar el Banco de México, para la promoción del crecimiento y el empleo y la supervisión democrática de su funcionamiento.

Finalmente, debe estimarse una reformulación de los mecanismos de sustitución del presidente de la República para propiciar la certidumbre y reducir la duración de los interinatos.

Democracia y sistema Electoral

El proyecto de la Ley para la Reforma del Estado considera que la elección del 2006 fue “profundamente inequitativa” y que el dictamen del Tribunal Electoral “no ha permitido encauzar el conflicto político y ha generado un déficit de legitimidad” de la elección presidencial. Ante ello, no queda más tiempo para repensar la normatividad vigente y replantear las reglas del juego político sobre los ejes de austeridad y la equidad.

Es menester una reforma electoral de tercera generación que ataje la influencia corruptora del dinero en los comicios y la intromisión de las autoridades en los órganos y procesos electorales. El dispendio de los partidos resulta abusivo en un país de grandes necesidades sociales y penurias fiscales, y la intervención de los poderes fácticos atenta contra la equidad no sólo política, sino económica y social.

Para garantizar la equidad y el Estado de Derecho, así como para frenar la influencia de estos poderes en la vida republicana, es recomendable la revisión de los procedimientos contenciosos hacia la plena vigencia de la legislación penal electoral, a fin de satisfacer la garantía constitucional del voto público. Se necesitan reformas que aseguren la autonomía de los tribunales y fiscalías electorales. Los tiempos oficiales de los partidos y candidatos deben distribuirse equitativamente, y estamos obligados a regular los programas sociales y la propaganda gubernamental en periodos electorales.

La exigencia ciudadana de elecciones austeras debe atenderse con una drástica reducción de los tiempos de campaña, por la disminución de los topes de gastos partidarios, por una clara regulación de las precampañas, por la proscripción del financiamiento privado y por la prohibición absoluta del uso comercial de la radio y la televisión en los comicios, todo lo cual haría posible recortar el monto de las prerrogativas partidarias.

En el ámbito estatal, preocupa la pérdida de autonomía y la inocuidad de los consejos, las fiscalías y los tribunales electorales, donde se ha instaurado de facto un sistema de cuotas partidarias. Por ello, urge retomar las conclusiones del encuentro de Zacatecas sobre legislación electoral de los estados de la República.

Aún faltan ciertos ajustes en la legislación y los procesos electorales que se verían fortalecidos por una regulación más estricta de los partidos en una ley específica, que garantice su comportamiento democrático. En materia de equidad de género, candidaturas independientes, agrupaciones políticas, urnas electrónicas, obligatoriedad del voto, flexibilización de las coaliciones y apertura a las candidaturas comunes, deben lograrse avances conceptuales y legales. Finalmente, es imprescindible implementar el voto universal y directo de los ciudadanos mexicanos en el extranjero y su representación en el Congreso.

Descentralización del poder

Los procesos de globalización han vuelto a colocar en el centro de la teoría política el desarrollo local y regional. Por ello, es indispensable afirmar al municipio como emanación

de la soberanía popular y no sólo como base de la división territorial de los estados. De esta forma, se atajaría la concentración política y económica que ha hecho gravitar a las entidades federativas en torno a los poderes centrales y a las libertades municipales en torno a los poderes estatales.

Como comienzo de la descentralización del poder, la Constitución requiere una redacción diferente donde se reconozca que los municipios poseen la soberanía originaria y que el nivel derivado son los estados. La redistribución de facultades impositivas de los tres órdenes de gobierno requiere un análisis profundo y una visión de largo plazo para fortalecer y dotar de autonomía paulatinamente a los ayuntamientos. Se sugiere adoptar fórmulas de asociación para el desarrollo regional y la coordinación intermunicipal.

A fin de hacer efectiva la autonomía, es necesario dotar de recursos y capacidades a los poderes locales, para convertir a cada municipio y comunidad en sujetos plenos del desarrollo. La única vía es la reforma hacia un modelo que permita el funcionamiento federativo del sistema fiscal y fortalezca, a la vez, el carácter compensatorio del mismo, mientras se revisa la distribución de competencias para descentralizar aquéllas cuyo ejercicio es más eficaz por parte de las autoridades locales y que permitan una contribución más palpable con el desarrollo.

No puede aplazarse más la expedición de una Constitución del Distrito Federal que restablezca las prerrogativas municipales, que otorgue plena autonomía a las autoridades de la ciudad con plenos derechos de entidad federativa y que resuelva cuestiones competenciales entre éstas y la federación. Asimismo, el cambio de naturaleza jurídica de la capital facilitaría la resolución de numerosos problemas metropolitanos.

Debiera reconocerse el carácter asimétrico de todo federalismo y permitirse una mayor flexibilidad en la definición orgánica de los poderes locales. La gran deuda histórica de la patria con los pueblos indios nos orienta a especificar su autonomía plena y a definir el carácter multiétnico pluricultural de la Nación.

Acceso a la justicia

Nuestro país se distingue por una muy pobre ciudadanía civil, patente en el deficiente ejercicio de los derechos y cumplimiento de las obligaciones. El acceso efectivo a la justicia podría incrementar la confianza ciudadana en la eficiencia e imparcialidad de todos los poderes públicos.

Es indispensable la creación de un Tribunal Constitucional Autónomo para dirimir exclusivamente las controversias entre los poderes públicos sobre sus respectivas competencias y sobre la constitucionalidad de sus actos.

Ese organismo debería representar a todo el sistema federativo del país para dejar a la Suprema Corte las facultades que le corresponden: el control de la constitucionalidad de las decisiones del poder público a petición de los particulares y por la vía del amparo.

Propuestas puntuales como las de *El libro blanco del poder judicial* deben concretarse sin demora para eficientar y transparentar el funcionamiento de la administración de justicia. Entre los proyectos de largo aliento, sobresalen los referidos a la justicia penal, algunas de cuyas instituciones, como el juicio oral, ya se han puesto en vigor en algunas entidades y deberían extenderse. La prevención explícita de la presunción de inocencia y la reparación del daño y fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas sobre el Poder Judicial resultan pendientes impostergables.

El sistema judicial se vería beneficiado por la autonomía del Ministerio Público respecto del Poder Ejecutivo por la supresión del monopolio de la acción penal y por el reordenamiento de todo el sistema de seguridad pública, considerando la redistribución y coordinación de competencias entre la federación, los estados y los municipios.

La plena vigencia de los derechos humanos obliga a una revisión del texto constitucional a efecto de incorporar las obligaciones internacionales que hemos contraído en la materia y convertir en ley interna las obligaciones derivadas de dichos convenios y tratados, así como precisar los mecanismos para su exigibilidad. Los Derechos Humanos tendrían que actualizarse y reagruparse en un capítulo constitucional y sobre ellos debe otorgarse plena jurisdicción a una Comisión Nacional de Derechos Humanos autónoma, digna y eficaz.

Contra la desigualdad

El foco de las reformas a las garantías sociales es el combate a la desigualdad. No es otra la causa de una baja ciudadanía económica y social en nuestra región, manifiesta en que más de la mitad de los latinoamericanos prefiera un régimen político que atienda eficazmente sus necesidades, que una democracia sin resultados. Ello según el estudio sobre la democracia en América Latina, realizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, que enfatiza la necesidad de devolverle al Estado su fortaleza económica y política.

El objetivo sería crear un muro de contención contra los intentos de continuar adaptando nuestra legislación a una integración subordinada a la economía de mercado. Las circunstancias actuales exigen una redefinición del interés patrio en la Carta Magna, que recoja el consenso actual del país sobre su destino.

El primer reto es garantizar constitucionalmente la alimentación y fomentar la producción agropecuaria y pesquera nacional con este fin. Habría que sondear la exigibilidad y la universalización de los programas sociales que hoy son de carácter clientelar. El complemento indispensable es la participación de la sociedad civil en la planeación, gestión y evaluación de los servicios públicos. El establecimiento de consejos económicos, sociales y regionales como organismos de consulta obligatoria para las políticas públicas permitiría revertir su partidización y su selectividad. Asimismo, se aconseja fijar el principio de transversalidad en las políticas públicas y la legislación como un paso firme hacia la equidad de género.

La reforma laboral debería ahondar en la democracia y la autonomía sindicales, en la garantía del salario mínimo y en la fijación de éste por parte del Congreso y en la elevación del ingreso de los trabajadores. Ante la palpable crisis de la seguridad social y del sistema de pensiones, es menester restablecer pensiones solidarias y universalizar el derecho a la ayuda económica para los adultos mayores. Asimismo, existe consenso para avanzar hacia un sistema de salud único y universal.

Se recomienda ampliar los años de escolaridad obligatoria hasta la educación preparatoria, conceder atención prioritaria a la educación inicial y garantizar en el ordenamiento jurídico los porcentajes de ingreso nacional que demandan la educación pública de calidad y la revolución científica y tecnológica. De esta manera, cobraría sentido definir el fomento de la investigación, la promoción de la sociedad del conocimiento y el derecho al disfrute de los bienes de la cultura en un enfoque de ciudadanía democrática como obligaciones del Estado.

Al término de las consultas, discusiones y acuerdos debería decidirse el método para la revisión cabal del texto constitucional. He dicho que al adoptar la vía obligatoria, el Congreso se ha colocado deliberadamente en un curso de acción que lo conduce sin escapatoria a la reconstrucción jurídica y política del Estado. En una estimación prudente, si los puntos fundamentales de la agenda fuesen desahogados, terminarían modificándose más de sesenta artículos de la Constitución. Ello haría indispensable culminar la obra en un segundo ejercicio de carácter integral.

No se nos escapa el hecho de que una tarea de tal envergadura exige la generación de mayorías políticas proclives al cambio y el concurso de una intensa movilización social. Todo ello debiera concurrir a una digna celebración del bicentenario de nuestra Independencia y del primer centenario de la Revolución Mexicana.