

La Reforma del Estado Propuestas de Alternativa Socialdemócrata

Introducción

La sociedad mexicana reclama una vida política de calidad, basada en principios éticos, en un diálogo constructivo en el marco de la pluralidad y en un claro compromiso a favor de la consolidación de nuestra incipiente democracia, como la única vía para atender con libertades y eficacia los problemas y los desafíos del país, en particular la persistente y profunda desigualdad social que escinde a México.

Es la hora de cambiar y dejar atrás las confrontaciones estériles entre los partidos políticos. Es el momento de colocar los derechos de todas las personas, sin excepción, por encima de cualquier forma de abuso del poder y discriminación. Es el tiempo de reivindicar la autonomía de la esfera de lo público ante el dominio de los intereses particulares y los poderes de facto que han secuestrado la representación ciudadana y, con ello, han desnaturalizado el sentido mismo de la política.

Una gran parte de la sociedad mexicana se manifiesta abiertamente inconforme con los partidos políticos existentes. No es para menos. Los partidos hemos permitido el dominio de los intereses corporativos y las clientelas electorales sobre las ciudadanas y los ciudadanos libres, lo cual, además de impedir una actuación responsable de cara a los intereses generales de la sociedad, nos ha colocado cada vez más lejos de la participación y las demandas de ésta. Por ello, Alternativa no se resigna a que la política sea irremediablemente lo que es hoy, y por el contrario, mantiene la convicción de que es posible una verdadera transformación de los valores, los intereses y las prácticas de nuestra vida pública, siempre y cuando pongamos el acento en la construcción de ciudadanía.

Por esa razón, en Alternativa Socialdemócrata asumimos la crítica indispensable a la política tal como hoy se nos presenta, pero reivindicamos el derecho y la exigencia de construir una nueva forma de hacer política: mediante el diálogo, la formulación de propuestas y la generación de acuerdos, bajo un riguroso compromiso de rendición de cuentas sobre nuestros compromisos y nuestras acciones. Creemos que la política en la pluralidad es la única forma de avanzar en la ruta del desarrollo, con libertades y legalidad.

La democratización del país en la última década ha significado un salto cualitativo sin precedentes en la historia de México. Las normas e instituciones creadas con las sucesivas reformas electorales, especialmente desde 1996, y a la par de ellas, el despliegue de la pluralidad y el ejercicio de la alternancia, así como la incorporación y protección efectiva de una serie de libertades y derechos políticos antes inexistentes o restringidos en los hechos, han modificado para bien parte de los fundamentos y las prácticas del poder público en nuestro país. Se trata, sin duda, de una clara muestra de nuestra capacidad para dialogar y construir.

Sin embargo, con todas sus indiscutibles ventajas, lo cierto es que la competencia electoral y la alternancia no han resuelto las exigencias básicas del país en materia de bienestar social, legalidad democrática, crecimiento económico, seguridad pública, protección del medio ambiente y calidad de vida; ni han asegurado su cohesión en la diversidad y su viabilidad en el nuevo entorno global, con definiciones estratégicas, propuestas programáticas y políticas públicas con una visión de largo plazo.

Para decirlo con otras palabras, la democracia no sólo debe constituir un conjunto de principios, normas y procedimientos que impongan límites efectivos al poder político y garanticen los derechos fundamentales de las personas. Debe ofrecer, además, las condiciones necesarias para una genuina competencia democrática que se traduzca en la integración de órganos de representación política que respondan con eficacia a las demandas y las causas de una sociedad plural, así como a las exigencias para lograr un desarrollo social y regionalmente equilibrado, incluyente y sustentable, donde todas las personas tengan cabida con dignidad y oportunidades reales para satisfacer sus necesidades y aspiraciones.

¿Qué reglas y mecanismos requiere la democracia mexicana para incentivar el diálogo y los acuerdos que, sin desconocer la pluralidad propia de la vida democrática, hagan funcional y efectivo el desempeño de las instituciones públicas?

En Alternativa Socialdemócrata tenemos la convicción de que es imprescindible repensar y ajustar el diseño constitucional. Pero también sostenemos que esto sólo tiene sentido si construimos ciudadanía.

En un país sin ciudadanas y ciudadanos libres, sin equidad efectiva entre hombres y mujeres, a salvo de la denigración y la manipulación inherentes a la desigualdad y la exclusión, la democracia carece de viabilidad. Bajo las condiciones actuales, la competencia democrática y los procesos electorales - que hace unos años abrieron paso al despliegue de la pluralidad y la alternancia- son cada vez más una nueva forma de simulación, donde el uso de la pobreza y el abuso de la mercadotecnia, hacen de la democracia un cascarón vacío, una edificación frágil, cuyos beneficiarios son quienes tienen el poder del dinero, público o privado, lícito o ilícito, para construir y comercializar imágenes sin sustancia, sin propuestas y sin compromisos sujetos al escrutinio ciudadano y la rendición de cuentas. En las condiciones actuales, hay que subrayarlo, podríamos muy pronto tirar por la borda los frutos aún verdes de nuestra incipiente democracia.

Por eso la Ley para la Reforma del Estado nos coloca ante una disyuntiva radical: o asumimos en serio la responsabilidad y aprovechamos la oportunidad para cambiar las cosas; o seremos parte de la simulación reiterada, depredadora de la ciudadanía y la democracia.

Lo primero implica asumir el reto de la consolidación de una democracia con ciudadanía, basada en la libertad y la dignidad de las personas, así como en el ejercicio y la protección real y universal de los derechos individuales y sociales, como fundamentos indispensables para reivindicar el sentido constructivo de la política en la pluralidad y la autonomía de las instituciones democráticas.

Lo segundo no sería otra cosa que preservar, bajo nuevos ropajes institucionales y nuevas expresiones retóricas, el dominio de los intereses particulares y los poderes de facto sobre la política y las instituciones del Estado.

Más de cien millones de mexicanas y mexicanos esperan una respuesta. Esperan, al menos, una buena razón para creer en la política, participar en los asuntos públicos y hacer de la democracia una verdadera construcción ciudadana.

Los Principios

Las propuestas de Alternativa Socialdemócrata tienen como punto de partida tres principios fundamentales que, desde nuestra perspectiva, deben constituir los ejes de la reforma del Estado:

- **La legalidad democrática**, entendida como la universalización efectiva de los derechos y las libertades de las personas, con especial énfasis en la equidad de género y el respeto a la diversidad, de tal modo que se establezcan las condiciones para la formación de una ciudadanía con la capacidad de ejercer y hacer valer sus derechos y libertades, sin distinción alguna. En el mismo sentido, se debe garantizar un sistema de justicia accesible e incluyente, así como un sistema eficaz para la promoción y la defensa de los intereses sociales, con el fin de que la economía de mercado no se traduzca en una sociedad de mercado.
- **La pluralidad política**, entendida como un sistema de reglas, procesos e instituciones que garanticen la expresión y la representación de las diversas corrientes ideológicas y de las demandas y causas de la sociedad; que aseguren la competencia, la formación y la autonomía democrática de los órganos públicos de representación, en el marco del laicismo, la equidad de género y la diversidad; y que generen las condiciones necesarias para el gobierno de la pluralidad, mediante normas y mecanismos que establezcan incentivos para el diálogo y los acuerdos, así como para una nueva relación entre los gobiernos y la sociedad, basada en la transparencia, la rendición de cuentas y el respeto a los derechos ciudadanos.
- **La igualdad social**, entendida como la universalización y la garantía efectiva de los derechos sociales, con el fin de que todas las personas, sin excepción, tengan un piso mínimo de bienestar y oportunidades reales de desarrollo, con normas y políticas públicas transversales que promuevan y aseguren la equidad de género. Esto supone una indeclinable responsabilidad social del Estado para asegurar servicios públicos de salud y educación de calidad; la generación de empleos dignos y bien remunerados, con estabilidad y certidumbre; y la preservación del medio ambiente. Son derechos sociales imprescindibles que, lejos de cualquier concepción asistencial, el Estado debe garantizar.

La reforma del Estado, conforme a estos principios, debe hacer de la democracia un espacio abierto a las ideas, el debate y la elaboración de propuestas; una forma de vincular a la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad con la vida pública del país; un instrumento de cambio para hacer eficaz y funcional la vida democrática y, sobre esa base, articular propuestas de reformas legislativas y políticas públicas que, en su conjunto, constituyan un proyecto de desarrollo integral e incluyente, a la vez sustentable, consistente y factible, para ganar el futuro con una visión y compromisos de largo aliento.

La reforma del Estado supone, por tanto, ajustar las reglas y las instituciones de la democracia, así como garantizar los derechos individuales y sociales, con el fin de construir una ciudadanía libre.

De allí que sea imprescindible asumir el reto de hacer de la democracia un vehículo para la dignificación de la política; un espacio abierto para la discusión y la sistematización de ideas y propuestas; y, desde luego, una forma de gobierno que, en la pluralidad, dote de eficacia a las instituciones públicas, sin lo cual el desarrollo del país y la defensa de los intereses nacionales en el escenario global seguirán enfrentando severas restricciones.

Las Propuestas para la Integración de la Agenda

En los términos de la Ley para la Reforma del Estado, y en cumplimiento del compromiso asumido por los Partidos Políticos Nacionales ante la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, Alternativa Socialdemócrata ha elaborado las líneas generales de sus propuestas respecto a cada uno de los cinco capítulos temáticos previstos en la Ley de referencia.

El objetivo, conforme al compromiso suscrito por los Partidos Políticos Nacionales el 25 de abril de 2007, es definir el sentido y los contenidos básicos de las propuestas para integrar la agenda de los temas que deberá contener la Convocatoria para la Consulta Pública prevista en la Ley. Las propuestas que se presentan constituyen, en efecto, los términos de referencia que Alternativa Socialdemócrata plantea para la integración de la agenda que deberá servir de base para la Consulta Pública, en el entendido de que el proceso de deliberación y elaboración de acuerdos e iniciativas será materia de una etapa posterior.

1. Régimen de Estado y Gobierno

La agenda en este tema debe centrarse en la revisión del diseño constitucional y, en particular, de la forma de gobierno, con el fin de definir los cambios que se requieren para garantizar la gobernabilidad democrática. El reto medular es garantizar una conjugación eficaz entre las reglas e instituciones democráticas y la eficacia del gobierno, sin que ello signifique incurrir en la evidente contradicción de pretender resolver la exigencia de gobernar la pluralidad mediante la restricción de la pluralidad misma.

Lo que resulta imprescindible, en consecuencia, es identificar los nudos de la democracia mexicana y, sobre esa base, ordenar y abrir una discusión que permita construir los acuerdos básicos para hacer de las reglas y las instituciones democráticas un sistema con los incentivos y la funcionalidad necesarios para asegurar el ejercicio eficaz del gobierno en la pluralidad.

El proceso de cambio político mexicano se ha concentrado en el ámbito electoral, es decir, en el establecimiento de las condiciones necesarias para garantizar elecciones legales y competitivas, lo que ha permitido el despliegue de la pluralidad y, con base en ella, una nueva distribución del poder político.

Pero lo cierto es que sólo en forma limitada ha sido atendida la necesidad de adecuar la organización constitucional del poder público a las condiciones y exigencias de una vida política caracterizada justamente por el arribo de la pluralidad. La Ley para la Reforma del Estado abre la oportunidad de revisar el diseño constitucional de la democracia, a la luz de la relación entre sus componentes fundamentales: el sistema electoral, el sistema de partidos y la forma de gobierno.

El problema de fondo se encuentra en la persistencia de un sistema presidencial rígido, concebido para la concentración del poder, ante las exigencias de la pluralidad democrática, lo que se manifiesta en la falta de incentivos para la formación de acuerdos en el ámbito legislativo y para la colaboración entre los poderes públicos. Dicho en otros términos, el problema medular de nuestra democracia radica en que no ha encontrado la forma de sustituir la vieja eficacia autoritaria del poder concentrado y centralizado en la presidencia de la República, por una nueva eficacia democrática donde el poder está distribuido entre diversas fuerzas políticas y distintos órganos de representación, tanto federales como locales.

Por esas razones, la reforma del Estado debe abordarse bajo una clave parlamentaria, pues es allí, en la vida legislativa y en las relaciones entre un Congreso plural y una Presidencia democrática, donde puede encontrarse la fórmula para la gobernabilidad en democracia. En este sentido, las propuestas prioritarias de Alternativa Socialdemócrata en materia de Régimen de Estado y Gobierno ponen el acento en la necesidad de flexibilizar el sistema presidencial, incorporando componentes parlamentarios relevantes que, en última instancia, puedan conducir a un sistema dual, con dos formas de gobierno alternativas, donde se mantenga la legitimidad electoral propia del titular del Ejecutivo, con facultades sustanciales como Jefe de Estado, y donde, a la vez, esté prevista la posibilidad, en caso de que el partido del presidente no tenga mayoría en el Congreso, de compartir la responsabilidad en la formación y el ejercicio de gobierno. Para ello, proponemos incluir en la agenda:

- a) **La incorporación de la coalición parlamentaria** en las normas de la vida legislativa, como un mecanismo para que dos o más partidos políticos, sin ignorar sus diferencias, puedan acordar una agenda común en determinadas materias, de tal modo que en forma transparente, de cara a la sociedad, dichos acuerdos se traduzcan en un compromiso público, donde la dinámica parlamentaria facilite la formación de

mayorías plurales y, con ello, supere la visión estéril de ganadores y perdedores.

- b) **La incorporación de la figura de Jefe de Gabinete**, como el responsable de la coordinación entre la Administración Pública Federal y el Congreso, designado por la mayoría del Poder Legislativo a propuesta del Presidente de la República, ya sea como la expresión de la voluntad del partido del Presidente si cuenta con mayoría parlamentaria o, en su caso, como expresión de los acuerdos de una coalición, con el fin de garantizar la gobernabilidad en la pluralidad.
- c) **La inclusión de los dispositivos constitucionales necesarios para la mecánica parlamentaria**, de tal modo que, a la par de la designación del Jefe de Gabinete en caso de que el presidente no cuente con mayoría en el Congreso de la Unión, se prevea que la formación y el ejercicio de gobierno funcionen con las reglas y los mecanismos propios de los sistemas semipresidenciales.

2. Democracia y Sistema Electoral

Nuestra democracia y nuestro sistema electoral están plagados de distorsiones. La principal causa radica en la relación entre los procesos electorales, la formación de la representación política, el dinero y los medios de comunicación.

El diagnóstico es muy claro: las enormes cantidades de dinero involucradas en los procesos electorales han generado que los resultados electorales y la integración de los órganos de representación popular sean cada vez más producto del poder del dinero y de los medios de comunicación masiva. Esta situación no sólo le resta autonomía a los poderes públicos y los somete a los intereses particulares y a los poderes de facto, determinantes en su conformación, sino contraviene los principios básicos de una competencia equitativa.

La discusión supone un balance crítico sobre la decisión de incrementar sensiblemente el financiamiento público con las reformas de 1996, cuya finalidad era generar mayor equidad en las contiendas electorales, limitar la influencia del dinero privado en la conformación de los órganos de

representación y desincentivar la entrada de recursos ilícitos a las campañas, bajo la idea de que mientras más alto fuera el financiamiento público, menor sería la influencia relativa de los dineros provenientes de otras fuentes, lícitas o ilícitas.

Los procesos electorales del 2000 y del 2006 muestran que no se lograron los objetivos de aquella reforma, ya que de cualquier manera entraron recursos no lícitos a las campañas, lo que se tradujo en sanciones económicas altas, pero finalmente resueltas con dinero. En efecto, esas grandes cantidades de recursos públicos destinados a los partidos ya no tienen razón de ser, lo cual no debe significar, bajo ninguna circunstancia, suprimir la primacía del financiamiento público sobre el privado.

Por otra parte, resulta indispensable fortalecer la pluralidad en la conformación de la representación política, y en consecuencia garantizar que los principios electorales para la integración de los órganos legislativos se orienten con mayor énfasis a la proporcionalidad. Esta propuesta es consistente con los planteamientos formulados en materia de Régimen de Estado y Gobierno, ya que la incorporación de componentes parlamentarios conducirá a facilitar la construcción de acuerdos plurales para la gobernabilidad democrática.

Con el fin de atender estas exigencias y distorsiones, sugerimos cuatro propuestas para la agenda:

- a) **Disminuir el monto del financiamiento público a los partidos políticos**, mediante un proceso gradual para lograr que cada año, hasta el 2009, se reduzca en un 20 por ciento, de tal modo que en la misma proporción disminuyan los montos de financiamiento privado; en sanciones que recuperen la eficacia del principio de equidad y, en consecuencia, que las faltas y delitos relativos a fuentes ilícitas de financiamiento, se traduzcan en la nulidad de los procesos correspondientes; y en el establecimiento de incentivos a través del financiamiento público para los partidos políticos que promuevan la equidad de género.
- b) **Consolidar la pluralidad en la integración de los órganos legislativos**, de tal modo que, independientemente del número de representantes que los integren, la representación proporcional refleje

con fidelidad el porcentaje de la votación obtenida por cada partido político.

- c) **Definir las precampañas como procesos políticos internos** y, por tanto, prohibir la publicidad en medios de comunicación masiva para esos procesos, con la sanción expresa de no registrar una candidatura que haya sido promovida en cualquier medio contratado, independientemente de quien firme o financie la publicidad.
- d) **Otorgar al IFE la facultad exclusiva de contratar y distribuir entre los partidos los tiempos en radio y televisión**, con la prohibición expresa de que participe cualquier otra fuente de financiamiento o contratación para esos efectos; y, en cualquier caso, reducir los montos de financiamiento público destinados a propaganda pagada.

3. Federalismo

La exigencia de transitar a un genuino federalismo que, más allá de las disposiciones formales del ordenamiento constitucional, se despliegue en la realidad, no debe seguirse postergando más. Se trata de revisar el sistema de distribución de facultades del sistema federal, promover la participación efectiva de la ciudadanía en la formación y ejercicio de gobierno en los ámbitos locales y municipales, y establecer nuevos términos para la asignación de responsabilidades y prerrogativas en materia fiscal, entre el Gobierno Federal y las entidades federativas.

El objetivo en este tema de la reforma del Estado debe ser la desconcentración del poder. Pero ésta supone, bajo un código democrático, atender no sólo la distribución de facultades entre órganos federales y locales, sino también, y sobre todo, entre los poderes públicos y la ciudadanía, bajo obligaciones puntuales y exigibles de transparencia y rendición de cuentas. En otros términos, el debate sobre el federalismo y los gobiernos locales y municipales debe ser abordado desde la perspectiva ciudadana.

En este proceso, una de las claves para lograr un federalismo democrático consiste en evitar que el genuino reclamo federalista degenera en nuevos cacicazgos regionales, sin controles y contrapesos efectivos que garanticen los derechos de las personas.

En materia fiscal, la cuestión de fondo radica en que la principal fuente de recursos para sufragar las responsabilidades a cargo de las autoridades de las entidades federativas y los municipios lo constituyen los fondos que provienen de la recaudación federal y de su reparto, regulado por la Ley de Coordinación Fiscal. Este esquema de generación y reparto de recursos muestra varios problemas, entre los cuales cabe destacar los siguientes.

Por una parte, la elevada dependencia de las participaciones y aportaciones, que expone a las autoridades locales a una delicada vulnerabilidad debido a que la recaudación de impuestos está estrechamente ligada al comportamiento del precio del petróleo y de su plataforma de exportación. En este contexto, es difícil que los gobiernos locales y municipales puedan plantearse realizar acciones de largo plazo, con alto impacto en el desarrollo local y que demandan importantes recursos, ante la falta de certeza en el flujo de financiamiento. Esto frena el desarrollo económico y social.

Por otra parte, el desequilibrio entre el elevado beneficio que obtienen los gobiernos locales en la aplicación de estos recursos y su reducida participación en la fijación y recaudación de impuestos, quedando prácticamente todos los costos políticos en el ámbito federal. En los términos actuales resulta más fácil y menos costoso intervenir en el Congreso de la Unión para que se aumente la dotación de recursos mediante ajustes a la Ley de Coordinación Fiscal que establecer y recaudar impuestos locales. La prueba es que los ingresos por contribuciones y derechos locales aportan menos del 10% al financiamiento del gasto local (el impuesto predial a nivel nacional asciende a sólo 54,000 millones de pesos).

Asimismo, la aplicación de múltiples criterios para la distribución de los recursos entre las entidades federativas, que no reflejan la atención de desafíos y necesidades de desarrollo a nivel local, ni la participación en la generación de la recaudación. Esto exige una revisión que descansa en la fusión de los dos actuales instrumentos (participaciones y aportaciones), con criterios que contemplen de un lado las necesidades de desarrollo local, y del otro, la aportación de cada entidad en la generación de recursos fiscales.

Por último, la relativa autonomía en la aplicación del gasto que concede la Ley de Coordinación Fiscal, que no permite alcanzar una satisfactoria transparencia en el uso de estos recursos. Esta opacidad favorece la discrecionalidad y el manejo político del presupuesto. Los mecanismos de

vigilancia, rendición de cuentas y transparencia para la asignación y uso de estos recursos han demostrado graves limitaciones. Hoy día, no es posible garantizar a la ciudadanía la legalidad, eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos.

De acuerdo a lo anterior, las propuestas de Alternativa para l integración de la agenda son las siguientes:

- a) **Fortalecer las bases constitucionales existentes y establecer nuevas bases en materia de transparencia, rendición de cuentas y derechos ciudadanos**, con el fin de que las legislaciones y las instituciones locales y municipales tengan un piso mínimo de garantías democráticas exigibles en todo el país.
- b) **Revisar en forma integral la Ley de Coordinación Fiscal**, con el fin de brindar mayor certidumbre financiera para el ejercicio de los gobiernos locales y municipales; y, al mismo tiempo, atribuir mayores responsabilidades a éstos en la recaudación y rendición de cuentas, en los términos planteados en los párrafos anteriores.

4. Reforma del Poder Judicial

Las democracias requieren como soporte un piso firme de legalidad que garantice la inclusión de todas las personas en el mundo de las leyes. Desde esta perspectiva, la noción del Estado de Derecho en nuestro contexto, ha sido una expresión retórica, conservadora y excluyente, en la medida en que no se hace cargo de la exigencia de asegurar la universalización efectiva de los derechos y las libertades. El problema de la ineficacia de las normas jurídicas y, por tanto, las raíces de la fragilidad de la legalidad en nuestro país pasa por la dificultad y, en muchos casos, la imposibilidad que enfrenta buena parte de la sociedad para hacer valer sus derechos por los cauces legales e institucionales.

Mientras millones de mexicanas y mexicanos sólo vean en la ley y en las instituciones de procuración e impartición de justicia una fuente de exclusión y arbitrariedades en su contra y, en contraste, no encuentren en ellas una fuente de derechos y garantías efectivas y accesibles para proteger y hacer valer esos derechos, en México no existirá una legalidad democrática.

La desigualdad real ante la ley y ante el sistema de justicia debe ser, en efecto, el punto de partida para una transformación no sólo normativa e institucional, sino también social y cultural en esta materia.

Al lado de los principios originarios del pensamiento liberal, orientados a la limitación del poder público y a la protección de los derechos y las libertades individuales frente al Estado, se fueron incorporando otros más que, sobre todo en la segunda mitad del siglo XIX y la primera del siglo XX, acentuaron la exigencia de garantizar la igualdad real de las personas ante la ley y, con ello, ampliaron la dimensión de la idea de legalidad. Ya no sólo se debía garantizar que la vida en sociedad se rigiera por leyes que tutelaran esos derechos y libertades, sino también que la protección de éstos fuera cada vez más amplia y efectiva. Así, el principio de igualdad real ante la ley adquirió un lugar central en la evolución de los ordenamientos constitucionales modernos.

En ese proceso de universalización de los derechos se forma el concepto del acceso a la justicia. De la concepción liberal estrictamente individualista, propia de las primeras constituciones modernas –en particular la norteamericana y la francesa-, donde el principio de igualdad ante la ley se restringe a su expresión formal en los ordenamientos jurídicos y a la capacidad material de cada individuo para hacerlo valer, se pasa a la exigencia de asegurar el valor de dicho principio en la realidad. Así, el pensamiento político liberal asumió esta exigencia, y de manera gradual pero irreversible evolucionó hacia una concepción del derecho socialmente incluyente, orientada a la universalización de los derechos y las libertades.

De nada servía la enunciación formal de la igualdad ante la ley si no se creaban las condiciones necesarias para que, en efecto, cualquier persona pudiera gozar de esos derechos y hacerlos valer. En México esta exigencia sigue sin ser atendida.

En efecto, si no se incorpora a todas las personas al mundo de los derechos, los reclamos de igualdad correrán por fuera de las vías institucionales y se seguirá enfrentando el riesgo de que la cohesión social se destruya mediante distintas formas de violencia. Con otras palabras: si por la vía de las leyes y las instituciones no se garantizan los derechos fundamentales de manera universal, no podemos hablar de legalidad democrática.

Este eje supone la formulación de un proyecto de reformas al Poder Judicial, en tres grandes vertientes:

- a) **Establecer un sistema nacional de acceso a la justicia** que garantice la posibilidad real, no sólo formal, de que cualquier persona pueda defender y hacer valer sus derechos.
- b) **Universalizar los efectos del amparo**, ya que en las condiciones actuales esta institución de defensa de los derechos fundamentales no sólo refleja sino que acentúa la desigualdad en el ámbito de la justicia.
- c) **Establecer mecanismos alternativos de solución de controversias**, sobre todo en el ámbito de la justicia local y para asuntos de cuantía menor o delitos no graves, con el fin de generar racionalidad entre la materia de los procesos y el costo y la duración de los mismos.
- d) **Establecer mayores obligaciones de transparencia** respecto a los poderes judiciales y los procesos, así como incorporar los juicios orales respecto a controversias que versen sobre asuntos de cuantía menor o delitos no graves.
- e) **Fortalecer las normas e instituciones para la defensa de derechos e intereses difusos**, particularmente en materia ambiental y de derechos de los consumidores.

5. Garantías Sociales

Nuestro país inició el nuevo siglo con poco más de cien millones de habitantes, de los cuales más de la mitad viven por debajo de la línea de la pobreza y una cuarta parte se encuentra en condiciones de pobreza extrema, lo que significa que no pueden satisfacer las exigencias mínimas de bienestar para un desarrollo con dignidad y libertad. Del mismo modo, la desigualdad social tiene dimensiones escandalosas: el diez por ciento de la sociedad mexicana con mayores ingresos concentra más del cincuenta por ciento de la riqueza nacional, mientras el veinte por ciento más pobre no alcanza el cinco por ciento del ingreso.

La situación de absoluta marginación y la falta de expectativas para nuestros compatriotas más pobres, así como su estrecha relación con los desequilibrios

regionales, se reflejan con crudeza en los graves problemas de desnutrición, la baja calidad de la educación, el desempleo, la desintegración familiar y, desde luego, los crecientes flujos migratorios dentro del territorio nacional y, sobre todo, hacia los Estados Unidos.

Cada año, aún con el riesgo de perder la vida, sufrir vejaciones y separarse de su familia, alrededor de un millón de mexicanos cruza la frontera. De éstos, más de cuatrocientos mil lo hacen para quedarse del otro lado, mientras el resto lo hace de manera temporal, de acuerdo a los ciclos productivos de la economía estadounidense. Si no fuera por su valor, determinación y capacidad productiva, la pobreza en nuestro país sería mucho más aguda, si cabe imaginar esa situación sin una ruptura del orden social. En el 2004 el monto de las remesas de las mexicanas y los mexicanos que trabajan en Estados Unidos, rebasó los dieciséis mil millones de dólares, cifra superior a los ingresos obtenidos por el turismo e inferior únicamente a la entrada de divisas que genera la exportación de petróleo.

Esta es una realidad inaceptable, no sólo por razones éticas, no sólo por el drama humano que significa para la mayoría de los mexicanos, sino también porque un país en esas condiciones y con esa desigualdad, sencillamente no tiene viabilidad en un horizonte de mediano y largo plazos. Por ello, es imprescindible que las instituciones del Estado, los partidos políticos, las organizaciones sociales y los empresarios asumamos nuestra responsabilidad sin ambages, puesto que no hemos sido capaces de atender las exigencias institucionales y generar las inversiones productivas necesarias para ofrecer las condiciones para el desarrollo que demanda la sociedad mexicana, ni hemos podido rediseñar el pacto social y definir el proyecto nacional incluyente y solidario que el país necesita para dar cabida a todos los mexicanos, con derechos universales efectivos e igualdad de oportunidades.

De allí que el punto de partida para impulsar los cambios que se requieren no puede ser otro que el reconocimiento abierto y explícito de esta realidad, cuyos desafíos ponen en entredicho, hay que reiterarlo, la viabilidad misma del país.

La alternancia en la presidencia de la República no ha significado ningún cambio sustantivo en el modelo económico y, en consecuencia, no se ha traducido ni siquiera en el planteamiento de un nuevo proyecto para el desarrollo. Es evidente que el viejo modelo de un Estado grande e ineficiente, en el marco de una economía cerrada, carece de sentido y viabilidad, sobre

todo por su incapacidad para generar un crecimiento económico sostenido que sea, a la vez, financieramente sano y sustentable. Pero también es evidente que el modelo actual no sólo no ha logrado un crecimiento económico sostenido, sino además ha agudizado la pobreza y la exclusión social; este modelo ha degenerado al grado de enfocarse únicamente a darle ventajas a las grandes corporaciones, a costa de sacrificar la seguridad social, el medio ambiente y el desarrollo y bienestar de la mayoría de la sociedad.

Por ello, es imprescindible garantizar un modelo de desarrollo integral donde el crecimiento económico y el bienestar social no sean vistos como exigencias distintas o separadas.

La construcción de un nuevo modelo de desarrollo exige establecer una serie de principios y atender una serie de condiciones. Entre los primeros, una cuestión clave consiste en definir los términos de la relación entre el Estado y el mercado en el contexto de nuestra incipiente vida democrática y de la globalización. La discusión sobre el papel del Estado no puede hoy omitir el proceso de cambio político ni los desafíos de un entorno internacional radicalmente distinto al de la segunda mitad del siglo veinte.

En efecto, hay dos datos fundamentales para esta discusión que, en el caso de México, no estaban presentes en el pasado. El primero tiene que ver con el cambio democrático, pues aunque todavía existen muchas insuficiencias, lo cierto es que hoy contamos con instituciones y mecanismos de control que permiten avanzar hacia una gestión pública más eficiente y transparente. Dicho en otros términos, el Estado no es irremediabilmente corrupto e ineficiente. El segundo es el de la apertura económica y la globalización, cuyos efectos demandan complementariedad entre el Estado, los sectores productivos y la sociedad, a partir de la definición compartida de los intereses estratégicos del país.

Por ello, hablar del papel del Estado en el México actual supone hablar de los derechos de las personas, las demandas de la sociedad, las capacidades e insuficiencias del mercado, y los desafíos de la globalización. La clave, pues, radica en definir el papel del Estado a partir de un compromiso con la legalidad en la actuación de la autoridad y, en efecto, con la seguridad jurídica de los particulares; un compromiso con los grupos más vulnerables y, por tanto, con la responsabilidad social del Estado; un compromiso con el fortalecimiento del mercado y la actividad productiva, lo que supone contar con políticas que favorezcan el desarrollo y el crecimiento de la economía

nacional; y un compromiso, desde luego, con intereses compartidos por las instituciones públicas, la sociedad y los empresarios, para atender en forma articulada los desafíos de la globalización.

En otras palabras, un Estado Social y Democrático de Derecho, con la legitimidad que le confieren los compromisos apuntados, no puede permitir que las decisiones sobre la mejor forma de defender, promover y traducir en leyes, instituciones y políticas los intereses nacionales, estén subordinadas a intereses particulares o sean impuestas desde afuera. Estos deben ser los principios y los compromisos de un nuevo modelo de desarrollo para México.

Para Alternativa resulta de la mayor prioridad atender diversos puntos que abundarían en la transformación de las condiciones sociales y las garantías que conllevan.

- a) **La construcción de un piso mínimo de bienestar.** Durante años los programas asociados al bienestar y el desarrollo social, han estado vinculados a dos componentes. Por un lado, al peso político de los grupos objetivo y, por el otro, a la discrecionalidad del gobierno en turno. Para que los derechos sociales sean una prerrogativa ciudadana real, y para que los programas o los subsidios no le resten dignidad o hagan objeto de manipulación a los beneficiarios, es necesario que un piso mínimo de bienestar sea proveído por el Estado. Se trata de que el acceso a los mínimos de bienestar sea un derecho y no una expresión discrecional o asistencial de quien administra programas y recursos públicos. En este punto, los soportes del piso de bienestar deben ser los servicios públicos de salud y educación de calidad, como condición indispensable para la equidad social.

- b) **El establecimiento de un ingreso mínimo ciudadano,** de tal modo que las personas con menos recursos, quienes se encuentran por debajo de la línea de la pobreza, puedan asumir como un derecho, no como una concesión, los programas y los recursos públicos que se les destinan hoy bajo criterios asistenciales o políticos. El objetivo, en última instancia, es establecer garantías sociales efectivas para los grupos más vulnerables, y construir ciudadanía democrática, con el fin de que la pobreza no sea usada para la manipulación y la generación de clientelas que limitan o suprimen las libertades políticas.

c) Democracia y transparencia sindical. En un país escindido por una profunda desigualdad social, con una economía dominada por monopolios y oligopolios, y sujeta cada vez más al poder de las grandes corporaciones internacionales, pretender, sin más, flexibilizar los derechos de los trabajadores, no significa otra cosa que buscar su debilitamiento. El derecho de sindicación, el derecho de huelga y el derecho a la estabilidad y la certidumbre en el empleo, son principios esenciales para la existencia de relaciones laborales justas y equitativas, que no se basen en el dominio arbitrario del más fuerte sobre el más débil. Pero estos principios no se contraponen a la exigencia de poner límites a las escandalosas desviaciones del viejo sindicalismo autoritario. La clave radica en normar debidamente la exigencia de procesos democráticos en el interior de los sindicatos; en reconocer y garantizar la libertad de sindicación y los derechos de las minorías en las organizaciones; y, por supuesto, en establecer la obligación de transparencia y rendición de cuentas sobre los recursos de los trabajadores que administran las dirigencias.

d) Medio ambiente y desarrollo sustentable, como garantías sociales. Este eje debe traducirse en reformas legislativas y políticas públicas que hagan de los principios y las exigencias del desarrollo sustentable los ejes de cualquier actividad productiva; y al mismo tiempo, cuenten con mecanismo de procuración y defensa efectivos, en tanto derechos de la sociedad actual y de las próximas generaciones, con especial énfasis en el derecho de acceso universal y racional al agua, así como en el cumplimiento de los compromisos internacionales suscritos por México en materia de cambio climático.