



SENADO DE LA REPÚBLICA

Para defender y profundizar la democracia

Las elecciones de las que fuimos producto evidenciaron la inconformidad social, sobre todo entre los jóvenes, con la forma en la que funciona la política en nuestro país.

El clima de insatisfacción es generado por la distancia entre representantes y representados, por el fastuoso dispendio en las elecciones, por la intervención de poderes extralegales en la conformación de la voluntad ciudadana.

La impotencia de los ciudadanos para incidir efectivamente en los asuntos públicos ha provocado un desencanto creciente con la democracia como forma de vida colectiva. Ese desencanto, como se ha probado en otras sociedades, trae consigo el riesgo de convertirse en el caldo de cultivo de una regresión autoritaria. Bajo el manto de una supuesta modernidad política pueden esconderse viejas prácticas clientelares, centralistas y patrimonialistas en detrimento de las libertades políticas conquistadas.

Si bien el Pacto por México recoge algunas de las demandas de los ciudadanos y reconoce pendientes de regeneración institucional, quienes representamos a la oposición democrática en el Senado de la República no podemos aceptar que la iniciativa del cambio político provenga de una mesa que sustituya la responsabilidad del Congreso, ni que la reforma política tenga como único propósito la legitimación del nuevo gobierno.

Los ciudadanos nos eligieron como representantes y, a esa confianza, la acompañaron del mandato de defender los espacios de deliberación, de representación y de participación política. Delegar esta responsabilidad en mecanismos alternativos de concertación política significaría claudicar a nuestra responsabilidad democrática.



SENADO DE LA REPÚBLICA

Frente a ese reto, senadores de los grupos parlamentarios del PAN y del PRD hemos convenido una agenda mínima de reformas para consolidar un régimen democrático plenamente equitativo, funcional y representativo. Debemos pasar de la democracia procedimental a la democracia sustancial y participativa.

Asumir esta agenda es la única vía para acreditar la disposición del Gobierno Federal y de su partido de avanzar en el fortalecimiento de la institucionalidad democrática. El discurso modernizador que el Gobierno ha asumido sólo será creíble en la medida en la que se demuestre la voluntad de atender, en los hechos, los pendientes de nuestra transición democrática y de avanzar en la transformación a fondo e integral del sistema político mexicano. La prueba de voluntad serán los votos de sus bancadas para aprobar esta agenda.

Los últimos procesos electorales federales han visibilizado dos grandes pendientes de la consolidación democrática. Por un lado, las condiciones de inequidad en las que se desenvuelve la competencia electoral y, por tanto, la ineficacia de las reglas vigentes para inhibir la incidencia de los poderes extralegales y del dinero, público o privado, en el resultado electoral. Por otro lado, la imposibilidad estructural del sistema político de conformar gobiernos con auténtica legitimidad mayoritaria.

A nivel local, los pendientes democráticos son aún más agudos. El federalismo mexicano se ha traducido en espacio de impunidad, de ejercicio unipersonal del poder político y de opacidad en el uso de los recursos públicos. La institucionalidad electoral está al servicio de los intereses del gobernador en turno. Las estructuras de gobierno se subordinan a los intereses electorales del partido en el poder, debido a que la transparencia y la rendición de cuentas son derechos de papel sin efectividad real. La división de poderes se encuentra nulificada por la hegemonía monopartidaria, que a su vez es resultado de reglas electorales confeccionadas a modo para asfixiar la competencia en la pluralidad.

Esta agenda guarda relación con los tres ámbitos constitutivos del poder político- acceso, ejercicio y rendición de cuentas.

Acceso al poder: equidad como condición de la democracia

El uso de recursos durante las campañas debe vigilarse a la par de su ejercicio. Hoy en día, la investigación y la resolución definitivas sobre rebase de topes de financiamiento o de gasto de campaña se agotan cuando el cargo electo ya ha entrado en funciones, y las sanciones se reducen a multas económicas a los partidos. Es decir, los tiempos dispuestos encarecen desproporcionadamente un dictamen condenatorio por parte de la autoridad electoral y eliminan la posibilidad de castigo ejemplar por el uso deshonesto, excesivo o fraudulento de recursos. Esto nos obliga a establecer en la ley un régimen de **fiscalización anticipada de todos los recursos de los que dispongan los partidos y sus candidatos**. Asimismo, las sanciones legalmente establecidas no inhiben el uso profuso de recursos en las campañas. Por ello, de la mano de una fiscalización preventiva, debemos también incrementar las sanciones, esto es, encarecer severamente la ilegalidad. Rebasar los topes de campaña debe implicar la **pérdida de la candidatura y del registro para el partido** -si la evidencia se presenta antes de que concluya la campaña- o **la nulidad de la elección, la destitución del cargo y la inhabilitación del candidato para concurrir nuevamente a la elección de que se trate** - en caso de acreditarse tras el resultado-. El mismo castigo debe recibir la falta de transparencia por parte de los partidos políticos **una vez impuesta en ley la obligación de revelar posibles conflictos de interés** de los candidatos por su relación con poderes económicos relevantes. La penalización debe abarcar también a quienes, usando el poder a su disposición, incurrir en conductas que sesgan el resultado, como sería la **transmisión de propaganda o publicidad encubierta**. Para aquéllos que participen de esta práctica, proponemos la imposición de **sanciones penales**. En el caso de que los medios de comunicación intervengan ilegalmente en las campañas, proponemos establecer como sanción **la revocación inmediata de sus concesiones**. El sistema político debe ser intolerante frente a quien pretenda vulnerarlo.

En este mismo orden de ideas, tenemos que avanzar en la formulación de la **Ley de propaganda gubernamental**, comprometida en la reforma electoral de 2007 y que no se ha constituido como norma para la equidad.

De igual forma, hay que remediar el hecho de que actualmente es prácticamente imposible castigar la **compra y coacción del voto**. Por tanto, proponemos reestructurar los tipos y agravar las sanciones penales, para erradicar efectivamente las prácticas clientelares o el uso indebido de



SENADO DE LA REPÚBLICA

programas sociales para beneficio electoral. Si algo justifica la razón del derecho penal es, precisamente, el propósito de lucrar con las necesidades básicas de la gente.

Debemos atender las exigencias democráticas evidenciadas en términos de comunicación y debate públicos. En este ámbito es menester **flexibilizar la entrega y sustitución de promocionales de radio y televisión, así como establecer la celebración obligatoria de debates en todos los niveles de la competencia electoral**, los cuales deben gozar de la máxima difusión en las concesiones de radio y televisión.

La pasada elección puso en evidencia el efecto pernicioso que pueden provocar las encuestas electorales. **En consecuencia, proponemos que los encuestadores revelen obligatoriamente la metodología, las fuentes de financiamiento y potenciales conflictos de interés con partidos, candidatos, gobiernos e intereses económicos o mediáticos**, con el propósito de que los ciudadanos tengan la posibilidad de juzgar y discriminar la calidad de estos ejercicios demoscópicos, así como para inhibir que se utilicen como modalidades encubiertas de propaganda electoral.

Finalmente, en este conjunto de iniciativas orientadas a fortalecer la equidad de las contiendas proponemos otorgar **autonomía constitucional a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales** para hacer efectiva e imparcial la investigación y persecución de las conductas que alteren las condiciones de la competencia, así como a la **Fiscalía Anticorrupción** para castigar el uso de los recursos y programas públicos por parte de servidores públicos. Por otro lado, consideramos imprescindible dotar de autonomía también al **Consejo Nacional de Evaluación para la Política de Desarrollo Social**, en el entendido de que su función se fortalece con la independencia respecto de las instancias cuya actuación evalúa.

Para garantizar la imparcialidad de los órganos electorales locales, proponemos facultar al Senado de la República para, a petición de las legislaturas locales o a instancia propia, **desaparecer los órganos electorales locales** y, en consecuencia, encomendar al Instituto Federal Electoral la organización de una determinada elección, cuando se acredite parcialidad o colusión con intereses



SENADO DE LA REPÚBLICA

de partido o de gobiernos locales. El Senado es el espacio que representa el pacto federal y la instancia que debe asegurar su correcto funcionamiento.

La falta de representación que reclama la ciudadanía se debe a que la democratización no ha alcanzado a los instrumentos más importantes de la participación ciudadana: los partidos. Es necesaria una ley de partidos políticos que norme, con certeza y seguridad jurídicas, los procesos de toma de decisiones y los derechos de los militantes.

Mientras se mantenga un sistema de partidos cerrado y ajeno a la ciudadanía, el déficit de representación seguirá creciendo, al igual que la distancia de las cúpulas partidistas con la sociedad. Poco servirán los acuerdos entre las dirigencias partidarias si la sociedad no se ve representada en ellos. Si bien las candidaturas independientes aprobadas en 2011 constituyen alternativas a la participación política sin la mediación de los partidos, un sólido sistema de partidos es una pieza central de la democracia que facilita la capilaridad política, la canalización de demandas ciudadanas y la rendición de cuentas.

Ejercicio del poder: segunda vuelta electoral para gobiernos de coalición

El vínculo entre aquellas iniciativas orientadas a regular el acceso democrático al poder y aquellas destinadas a mejorar su ejercicio, radica en **la segunda vuelta electoral** para elecciones presidenciales y de gobernadores. En el año de 2006, las elecciones presidenciales se decidieron con un margen menor a 250 mil votos- medio punto porcentual-. En el año 2012, el Presidente electo obtuvo el voto de 38% del electorado. Es decir, tenemos un sistema en el que basta con obtener el voto de una mayoría relativa de mexicanos para asumir la responsabilidad total de poder. En este contexto, la segunda vuelta permite superar las discusiones postelectorales sobre la legitimidad del encargo, pero también brinda estabilidad al sistema político en su conjunto. Genera gobiernos con auténtico respaldo mayoritario, sin sacrificar la pluralidad política.

Sin embargo, por sí misma la segunda vuelta no garantiza que el Ejecutivo cuente con una mayoría estable en el Congreso para impulsar ciertas políticas públicas. Para superar las dificultades del gobierno dividido sin sacrificar la pluralidad, la segunda vuelta debe venir acompañada de la



SENADO DE LA REPÚBLICA

posibilidad de formar **gobiernos de coalición**, esto es, de compartir el poder a partir de compromisos programáticos visibles y evaluables.

La segunda vuelta y el gobierno de coalición significan el tránsito de la administración de reformas coyunturales a un gobierno basado en un programa plural, incluyente y de largo plazo.

El gobierno de coalición implica la aprobación congresional de la figura del **jefe de gabinete**, así como de los integrantes del mismo. Impone también el funcionamiento del gabinete como una instancia ejecutiva colegiada, con funciones específicas y sujeta a control parlamentario. Discutamos a consciencia la posibilidad de transitar a un régimen semipresidencial.

Para asegurar la rendición de cuentas y una dinámica efectiva de equilibrio de poderes, se propone otorgar al Congreso de la Unión la facultad de remover a un integrante del gabinete, a través de la **moción de censura**.

El informe anual de gobierno poco ha servido para dar sustancia a este encuentro. Es por ello que proponemos eliminar la figura ceremoniosa del informe y sustituirla por **sesiones de control semestrales**, en las que el Presidente y su gabinete deberán comparecer ante ambas cámaras legislativas a debatir sobre su desempeño y a discutir la agenda prospectiva.

Entre los controles parlamentarios que proponemos incorporar, planteamos que las cámaras en el **Congreso participen de la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas Operativos Anuales** que de él se desprenden, en el entendido de que en ellos se evidencian las prioridades gubernamentales. La participación del Congreso no sólo otorgará mayor legitimidad al sistema de planeación democrática, sino que además servirá para fijar compromisos y agendas de largo plazo entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

La función de seguridad pública, interior y nacional debe someterse escrupulosamente a cánones democráticos y ciudadanos. Esto supone fortalecer los controles a cargo de la representación



SENADO DE LA REPÚBLICA

nacional. Proponemos que el Ejecutivo Federal tenga **la obligación de someter a aprobación del Congreso la Estrategia Nacional de Seguridad**.

En este marco, y dada la incidencia que ciertas decisiones del Ejecutivo pueden tener en la soberanía nacional, proponemos que el Senado de la República tenga la **facultad de ratificar todos los acuerdos suscritos por el Ejecutivo en materia de seguridad**, y no únicamente aquellos que tengan la condición de tratados internacionales.

En este mismo espíritu de contrapeso y de responsabilidad compartida entre poderes, proponemos incluir la figura de **iniciativa razonada**, esto es, la obligación del gobierno de comparecer a explicar las motivaciones y particularidades de las iniciativas legislativas que el Ejecutivo presenta al Congreso.

Los senadores que suscribimos esta agenda proponemos que bajo el régimen del gobierno de coalición, **la Procuraduría General de la República adquiera plena autonomía constitucional**. Es nuestra convicción que la procuración de justicia sólo puede ser plena, si es independiente y sólo tiene la oportunidad de serlo, si no se encuentra restringida a la lógica de la subordinación del gobierno en turno. Bajo este esquema, la PGR deberá rendir cuentas del uso de su presupuesto a la Auditoría Superior de la Federación y de sus resultados a las comisiones de justicia de ambas cámaras del Congreso de la Unión. La autonomía de la Procuraduría permitirá transformar el ejercicio del poder y evitar las tentaciones de uso arbitrario del poder punitivo del Estado. La autonomía de la Procuraduría también mejorará el acceso a la justicia en nuestro país, una exigencia democrática cuyo cumplimiento debemos reconocer que se encuentra rezagado.

Para erradicar la impunidad y reapreciar la función pública, proponemos la **eliminación del fuero o inmunidad para todos** los representantes que hoy gozan de él, incluido el Presidente de la República. El fuero no responde al desarrollo democrático que nuestro país ha alcanzado. Se instituyó con la intención de evitar que ciertos servidores públicos fueran procesados como producto de sus posicionamientos políticos o como mecanismo de presión o coacción. Es decir, se pensó como garantía del normal funcionamiento de las instituciones y de la autonomía de la representación popular. Hoy en día, esta protección es innecesaria y ha sido utilizada, incluso,



SENADO DE LA REPÚBLICA

como instrumento de impunidad. Este abuso del ejercicio del poder es lo que indigna a la ciudadanía. Es por ello que proponemos que todo representante sin excepción, legisladores y Presidente de la República, puedan someterse en igualdad de condiciones a la justicia.

Ahora bien, para consolidar un **auténtico federalismo democrático** proponemos tres iniciativas concretas. En primer lugar, una profunda **reforma política para el Distrito Federal**, orientada a otorgarle las prerrogativas que el resto de las entidades federativas tienen, así como reconocer las cargas asociadas a su condición de capital. Es nuestra convicción que no existe razón para mantener el sistema heterogéneo y la excepcionalidad en el régimen jurídico-político del Distrito Federal.

En segundo lugar, proponemos **ampliar las posibilidades de intervención subsidiaria y temporal de la Federación** frente a situaciones de emergencia, de debilidad institucional para garantizar el orden público o la vigencia de las libertades, así como frente a la incapacidad material de las entidades federativas para ejercer ciertas funciones que tienen encomendadas. Bajo este modelo, el Senado podrá establecer medidas y directrices para que los órganos federales asuman temporalmente responsabilidad propias de las entidades federativas, en supuestos claramente establecidos en la ley y en el marco de un estricto régimen de control y de evaluación.

En tercer lugar, planteamos crear un **cuarto nivel de gobierno: el gobierno comunitario**, con facultades concretas de decisión presupuestal, democráticamente electos y que funcionen bajo modelos de gestión participativa. Esta iniciativa parte del reconocimiento de que los hechos comunitarios representan formas estables de convivencia y vínculos de corresponsabilidad más estrechos, que permiten atender de mejor manera problemas comunes. El crecimiento y la creciente complejidad del arreglo municipal hace necesaria una instancia, todavía más próxima a la ciudadanos, para la atención inmediata de las necesidades colectivas y para la toma de decisiones acordes con la particularidad social.

Estamos convencidos de que las iniciativas presentadas dan cuerpo a una transformación radical del ejercicio del poder público, a partir de entender la pluralidad social como una realidad valiosa que debe ser preservada. Representan, en conjunto, un nuevo modelo de sistema político con



SENADO DE LA REPÚBLICA

respaldo ciudadano mayoritario y basado en equilibrios simétricos de poder. Es, en suma, un sistema de responsabilidades compartidas y dinámicas institucionalizadas de rendición de cuentas.

Rendición de cuentas y participación ciudadana: el poder en manos de la gente

Hemos avanzado en los dos primeros ejes de la reforma. Sin embargo, el tercero constituye el vínculo más importante para la ciudadanización del poder. Sin rendición de cuentas, la política se mantendrá en la esfera plutocrática del privilegio.

El ejercicio del poder tiene que estar sometido a la sanción democrática de la ciudadanía. Es por ello que ya debe removerse el candado a la **reelección legislativa y de autoridades municipales**.

La reelección legislativa y de autoridades municipales permite fortalecer el carácter representativo de la democracia. Paralelamente, debemos materializar los avances logrados en la dimensión participativa de nuestra democracia. Por ello, consideramos necesaria e impostergable una regulación que haga efectiva **las candidaturas independientes, la iniciativa popular, el plebiscito, el referéndum y el derecho de réplica**. Todos ellos son instrumentos constitucionales valiosos que aumentan el poder ciudadano, pero que actualmente son ineficaces porque sus límites y alcances no se encuentran plenamente definidos.

En la intersección entre la democracia participativa y la representativa, proponemos dos iniciativas que darán presencia a minorías o grupos históricamente marginados en el ejercicio del poder. En primer lugar, proponemos la **creación de circunscripciones electorales indígenas** para garantizar la representación en el Poder Legislativo. Alrededor de 12 millones de mexicanos se reconocen como indígenas. No existe proporción equivalente en su representación. No sólo eso, sino que enfrentan condiciones de marginación y discriminación discordantes con cualquier sistema democrático. Con esta iniciativa buscamos brindar acceso real al poder a quienes han sido marginados de él. En segundo lugar, consideramos que es necesario incrementar la equidad de género en los puestos de poder y representación. En ese entendido, proponemos la imposición obligatoria de **cuotas de género para hacer efectiva la paridad**. Ambos mecanismos



SENADO DE LA REPÚBLICA

tienen el objetivo de actuar a modo de impulsos a la participación de quienes hoy no han tenido acceso equitativo al ejercicio del poder. Una verdadera democracia pasa por garantizar esta condición.

Finalmente, queremos ampliar los alcances del **voto de los mexicanos en el extranjero**. Los mexicanos que por voluntad o necesidad han migrado a otros países, pero mantienen una relación patriótica, emocional o material con su Nación, deben tener el derecho de decidir sobre la conformación de las autoridades representativas. Por ello planteamos una revisión integral al régimen de voto en el extranjero, para que deje de ser una marginalidad electoral y se traduzca en un auténtico derecho.

Estamos llamados a representar a una ciudadanía harta del abuso del poder y de la imposibilidad de sancionar conductas reprochables. Tenemos el deber de cambiar un sistema político que se abandona en la parálisis, incapaz de generar bienes públicos desde el ejercicio de la política. Debemos sustituir el sistema de incentivos que ata al gobierno al corto plazo en lugar de procurar políticas de largo aliento que recojan y recreen la pluralidad social. Es tiempo de abandonar un sistema electoral incapaz de dotar de legitimidad mayoritaria a las autoridades políticas, y atrapado aún en lógicas corporativas y clientelares. Nuestra misión es ciudadanizar la democracia mexicana, disolver los privilegios de unos cuantos y erradicar los resabios autoritarios ahí donde se encuentren. La agenda que proponemos constituye la base mínima para aumentar la calidad de nuestra democracia. Es el camino hacia un México más justo, más equitativo y próspero. El único camino legítimo de quienes aspiramos a vivir siempre en democracia.