Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

LA REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO

La propuesta de la escuela constitucionalista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de los partidos políticos nacionales para la actualización del sistema presidencial mexicano

Daniel A. Barceló Rojas*

Sumario: I. *La propuesta de la escuela constitucionalista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM para actualizar el sistema presidencial mexicano*. II. *La propuesta de los partidos políticos con representación en el Congreso para actualizar el sistema presidencial mexicano*. III. *La paradoja de la transición democrática mexicana: el caso de los estados de la República federal y de los partidos políticos*.

I. La propuesta de la escuela constitucionalista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM para actualizar el sistema presidencial mexicano

Como quedó de manifiesto en el seminario internacional *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial* celebrado en febrero de 2008 en el IIJ-UNAM,[1] parece haber quedado atrás por algún tiempo el debate en México de optar entre el sistema parlamentario o el sistema presidencial como

* Maestro de Política y Gobierno en América Latina por la Universidad de Essex (Inglaterra); doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca (España); es investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, e integrante del Sistema Nacional de Investigadores.

[1] *Cfr.* Orozco Henríquez, Jesús J. y Zovatto, Daniel, *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, México, UNAM-IDEA-Agencia Española de Cooperación (en prensa la memoria escrita dentro del programa editorial del Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008); se puede consultar la versión audiovisual en DVD.

la forma de gobierno idónea para consolidar nuestra democracia.[2] Sin desestimar la necesidad de reformas que puedan mejorar el rendimiento del sistema presidencial en México así como de otras variables que inciden en la consolidación democrática, Jorge Carpizo,[3] Diego Valadés[4] y Manuel Camacho Solís[5] han identificado que la mayor fuente de inestabilidad de la democracia mexicana no se encuentra en el diseño del sistema presidencial, como sostienen los seguidores mexicanos de Juan Linz, sino sobre todo en la marginación económica y la desigualdad social que facilita la emergencia de populistas en la arena electoral y el distanciamiento ideológico entre los partidos políticos —clivaje que dificulta el acuerdo entre el Legislativo y el Ejecutivo en el sistema presidencial,[6] sobre todo en escenarios de gobierno dividido.

Sobre la base de este diagnóstico lo que hoy en día es objeto de discusión académica[7] y en círculos políticos de México[8] es la configuración del diseño institucional de la democracia presidencial para que rinda mejores resultados políticos y sociales.[9] El esfuerzo se centra en proveer al

[2] El debate en la arena política sobre la adopción del sistema presidencial o del sistema parlamentario en México no es nuevo, pues como Diego Valadés ha recordado, la fracción zapatista propuso esta última forma de gobierno en la Convención de Aguascalientes. Sin embargo hacia fines del siglo XX cobró relevancia dicho debate en círculos académicos, sobre todo como efecto de los trabajos de Juan Linz: "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, vol. I, núm. 1, 1990, pp. 51-69; "The Virtues of Parliamentarism", *Journal of Democracy*, vol. I, núm. 4, 1990, y "Presidential or Parliamentary Systems. Does it Make a Difference?", en Linz, Juan y Valenzuela, Arturo (eds.) *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore, John Hopkins University Press, 1994. Sobre este debate véase Valadés, Diego y Serna de la Garza, José María (coords.), *El gobierno en América Latina. ¿Presidencialismo o parlamentarismo?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

[3] *Cfr*. Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 110-115.

[4] Diego Valadés ha hablado de un "pacto social" como una de las medidas ineludibles para consolidar la democracia mexicana. *Cfr*. Valadés, Diego, *Constitución y democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 120-123.

[5] *Cfr*. Camacho Solís, Manuel, "Un nuevo pacto para México", en Camacho Solís, Manuel y Valadés, Diego (coords.), *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 122 y ss.

[6] *Cfr*. Alcántara, Manuel y Rivas, Cristina, "Las dimensiones de la polarización partidista en América Latina", *Política y gobierno*, vol. XIV, núm. 2, 2007, pp. 355 y ss.

[7] *Cfr*. *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, *cit.*

[8] *Cfr*. Ley para la Reforma del Estado, *Diario Oficial de la Federación*, del 13 de abril de 2007.

[9] Infortunadamente hasta el momento se ha soslayado la necesidad de una política de Estado para atemperar las desigualdades sociales, como sugieren Jorge Carpizo, Diego Va-

presidente de instrumentos jurídicos adecuados para que pueda realizar su función de gobierno, pero al mismo tiempo reforzar los mecanismos de supervisión y control del Congreso sobre el Ejecutivo[10] (así como los mecanismos de control ciudadano sobre ambos, que dejamos fuera del análisis de este trabajo para concentrar el esfuerzo en los controles interorgánicos).[11] El objetivo final es que la democracia representativa mexicana eleve su calidad para que el pueblo efectivamente dirija y controle a su gobierno; esto es, el objetivo del ejercicio de ingeniería constitucional que se plantea en el marco de la reforma del Estado es racionalizar el sistema presidencial.[12]

Es de señalar desde el inicio de este trabajo que no existe un modelo presidencial único o puro que sirva de inspiración al poder constituyente mexicano para actualizar el sistema mexicano, pues incluso el sistema presidencial norteamericano que en un tiempo sirvió de modelo al mexicano[13] ha experimentado cambios profundos con el transcurso del tiem-

ladés y Manuel Camacho Solís. Los actores políticos —con independencia de los partidos políticos— han privilegiado el clientelismo electoral en la configuración y aplicación de los programas sociales tanto en el ámbito federal como en el de los estados y municipios.

Sobre el impacto de la distribución de satisfactores materiales básicos sobre la formación de una ciudadanía para la consolidación de la democracia, véase Whitehead, Lawrence y Gray-Molina, George, "Capacidad política a la larga", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 179, mayo-agosto de 2000, pp. 51-59.

[10] Valadés, Diego, "Estudio introductorio", en *id.* (ed.), *Gobernabilidad y constitucionalismo en América latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. XIV.

[11] Sobre los controles ciudadanos, véase el trabajo de Cárdenas Gracia, Jaime, "Hacia otra democracia", en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (eds.), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 164-171.

[12] *Cfr*. Valadés, Diego, *Constitución y democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 79-82.

[13] Carpizo, en su obra *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina* (p. 50), señala que el sistema presidencial mexicano recibió en su origen, además de la influencia del modelo norteamericano, la de Francia y España y en menor medida la influencia inglesa. A dicha lista de influencias extranjeras sobre la formación inicial del sistema presidencial mexicano, Carpizo ha sugerido que también pudo haber habido influencia proveniente del derecho comparado latinoamericano, véase su trabajo, "En búsqueda del ADN y las influencias en algunos sistemas presidenciales y parlamentarios", en Ortiz, Julio César y Osuna, Néstor (coords.), *La democracia constitucional en América Latina y las evoluciones recientes del presidencialismo*, Bogotá, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional-Universidad Externado de Colombia (en proceso de publicación), p. 6.

po[14], y ni siquiera el modelo presidencial federal estadounidense es el modelo prevaleciente al día de hoy en todos los estados norteamericanos. Basta tener presente que en varios de ellos la función ejecutiva no se deposita en una sola persona sino en varios funcionarios ejecutivos, que son electos popularmente en forma independiente del gobernador; así mismo no existe homogeneidad en cuanto al reconocimiento constitucional del gabinete, pues algunas Constituciones estatales lo incorporan mientras que otras no.[15]

Fuera de Estados Unidos es igualmente observable la diversidad de las formas presidenciales de gobierno. Manuel Aragón Reyes señala que los sistemas presidenciales se han parlamentarizado y que los sistemas parlamentarios se han presidencializado.[16] Por su parte Diego Valadés en su más reciente obra *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, hace un recuento de cómo los sistemas presidenciales de América Latina (y de todo el mundo) han ido adoptando algunos instrumentos de los sistemas parlamentarios.[17] Incluso como señala Valadés, el propio sistema presidencial estadounidense ha ido integrando algunos de los instrumentos del sistema parlamentario, como lo ilustra la moción de censura no vinculante que se promovió contra el secretario de justicia del presidente George W. Bush, Alberto Gonzáles. Precisamente y con fines meramente académicos, Jorge Carpizo asume esta diversidad y propone en su obra *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina* una tipología de los sistemas presidenciales latinoamericanos, a saber:

a) Presidencialismo puro.
b) Presidencialismo dominante.
c) Presidencialismo atemperado.
d) Presidencialismo con matices parlamentarios.

[14] *Cfr.* Milkis, Sydney M. y Nelson, Michael. *The American Presidency. Origins and Developments 1776-1998*, 3a. ed., Washington, CQ Press, 1999.

[15] *Cfr.* Tarr, Alan G., *Understanding State Constitutions*. Princeton, Princeton University Press, 1998, pp. 82-90 y 150-157; versión en español: *Comprendiendo las constituciones estatales*, trad. de Daniel A. Barceló Rojas, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.

[16] *Cfr.* Aragón Reyes, Manuel y Gómez Montoro, Ángel J., *El gobierno. Problemas constitucionales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, pp. 33-48.

[17] *Cfr.* Valadés, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, El Colegio Nacional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

e) Presidencialismo parlamentarizado.[18]

En sintonía con las observaciones de Aragón Reyes, Valadés y Carpizo que se han mencionado, Jesús Orozco Henríquez y Daniel Zovatto apuntan que en el periodo comprendido entre 1978 y 2007 es posible observar, en América Latina, "la renovación o racionalización de los sistemas presidenciales, centrándose en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, a menudo con el objetivo de fortalecer al Legislativo y consolidar un sistema de controles, pesos y contrapesos en aras del equilibrio".[19] Sin embargo, como apunta Diego Valadés, entre los países latinoamericanos, México —conjuntamente con República Dominicana— es el que muestra una menor evolución en la reingeniería de las relaciones entre poderes.[20]

Tan lamentable estado de cosas tiene sin embargo una explicación. Como es sabido dentro del contexto latinoamericano México se ha distinguido de casi todos los países de la región porque ha hecho evolucionar su sistema presidencial a través de reformas parciales a la Constitución de 1917, y no mediante un nuevo proceso constituyente y desde una dictadura militar.[21] La continuidad de la vigencia de la Constitución de 1917 explica en buena medida la estabilidad política y el proceso incruento de la transición democrática de México, transición que se había venido escribiendo paulatinamente en el texto constitucional. Precisamente por esta propensión reformadora de la Constitución, en la última década del siglo XX no resultaba aconsejable desechar el texto constitucional de 1917, pues con fundamento en él México había logrado en el siglo XX importantes adelantos.[22] Ahora bien, la opción por no suscribir un nuevo texto constitucional también explica el hecho de que sea el mexicano uno

[18] *Cfr*. Carpizo, *Concepto de democracia...*, *cit.*, p. 194.

[19] *Cfr*. Orozco Henríquez, Jesús J. y Zovatto, Daniel, "Introducción", en *id.* (coords), *Reforma política y electoral en América Latina*, México, IDEA-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, p. 16.

[20] *Cfr*. Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 29.

[21] *Cfr*. Fix-Zamudio, Héctor, "Hacia una nueva constitucionalidad. Necesidad de perfeccionar la reforma constitucional en el derecho mexicano. Las leyes orgánicas", *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, pp. 194-197.

[22] *Cfr*. Carpizo, Jorge. "México: ¿Hacia una nueva Constitución?", pp. 99-104; Valadés, Diego, "México: renovación constitucional o retroceso institucional", pp. 344-352; Salvador Valencia Carmona, "Constitución y transición política", pp. 387-389; Miguel

de los sistemas presidenciales más arcaicos de América Latina, pues al no haber ido hacia un nuevo proceso constituyente se evitó pensar desde una perspectiva integral el sistema presidencial.[23] Sin embargo, en mi opinión, el beneficio de no haber optado por un nuevo proceso constituyente es, al día de hoy, evidente para los mexicanos. Por ello se han apagado las voces que promovían una nueva Constitución.

En este orden de ideas se entenderá fácilmente que debido a la decisión constitucional apuntada, así como a la impericia y frivolidad del presidente Vicente Fox Quesada (2000-2006) que no supo liderar el cambio político de México durante su periodo de gobierno, el hecho es que México se encuentra tras las reñidas elecciones presidenciales de 2006 ante un nuevo momento de su historia institucional, como se ha expresado en la exposición de motivos de la Ley para la Reforma del Estado.

Entre otras cosas el sistema de partidos mexicano ha madurado sin que los arreglos institucionales y las conductas de los actores políticos se hubiesen adecuado a esta nueva realidad, provocando problemas en la gobernación del país;[24] además de ello el sistema constitucional de rendición de cuentas y de exigencia de responsabilidad política —tanto del poder Ejecutivo como del Legislativo— sigue siendo sumamente deficientes. Por lo anterior se ha considerado en medios políticos y académicos que corresponde en este tiempo histórico configurar las nuevas reglas de "ejercicio del poder" —para que éste sea eficaz y responsable—, y que acompañen y complementen las reglas de "acceso al poder" que con tanto éxito ya se han implantado en su mayor parte.[25]

Carbonell, "La Constitución de 1917 hoy: cinco retos inmediatos", p. 51; todos en *Hacia una nueva constitucionalidad*, *cit.*

[23] Al respecto véase el discurso de Porfirio Muñoz-Ledo, publicado en la obra coordinada por dicho autor *Comisión de estudios para la reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, pp. 27-31, donde invitaba a los actores políticos y al pueblo de México en general a explorar la posibilidad de ir hacia una "nueva constitucionalidad" abandonando la estrategia de las reformas parciales a la Constitución. La propuesta de Porfirio Muñoz Ledo —que era compartida por algunos importantes actores políticos así como por algunos respetados académicos—, no tuvo el consenso suficiente, y años después, la Ley para la Reforma del Estado del 13 de abril de 2007 aprobada por los partidos políticos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión de la LX Legislatura, claramente optó por reformas a la Constitución.

[24] *Cfr.* Whitehead, Laurence, "El futuro de la democracia mexicana", *Bien Común*, año 9, núm. 100, 2003, p. 30.

[25] *Cfr.* Córdova Vianello, Lorenzo, "La reforma electoral y el cambio político en México", en Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, J. Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina*, *cit.*, pp. 677-683.

Ahora bien, cómo y qué funciona del sistema presidencial mexicano y qué no funciona y cómo se debe modificar es un tema abierto a la discusión. Por ello es pertinente referirse a la interpretación de la academia, que con mayor o menor fuerza influye en el poder constituyente mexicano. Al respecto es de señalar que en México se han venido perfilando tres corrientes metodológicas, no excluyentes sino complementarias, para el estudio del sistema presidencial. La "personalista", iniciada en El Colegio de México por el profesor Daniel Cosío Villegas y consolidada por su discípulo el profesor Enrique Krauze. La "institucional" o "politológica" elaborada en el ITAM por el profesor Alonso Lujambio y en el CIDE por la profesora María Amparo Casar y el profesor Ignacio Marván Laborde, y la aproximación "constitucional", desarrollada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, por los profesores Jorge Carpizo con *El presidencialismo mexicano*[26] y *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina,* entre otras importantes obras sobre el tema, y por Diego Valadés con *El gobierno de gabinete*[27] y *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*[28] entre otros trabajos igualmente influyentes.

Sobre las propuestas para la actualización del sistema presidencial mexicano la escuela constitucionalista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, tras un fructífero diálogo académico que hace diez años inició Diego Valadés con un ensayo en el que proponía el reconocimiento del gabinete y de un jefe de gabinete en el sistema presidencial mexicano[29] —que posteriormente amplió con *El gobierno de gabinete,*[30] que fue contestado por Jorge Carpizo—,[31] ha encontrado po-

[26] *Cfr*. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 16a. ed., México, Siglo XXI, 2002.

[27] *Cfr*. Valadés, Diego, *Gobierno de gabinete*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

[28] *Cfr*. Valadés, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, *cit.*

[29] *Cfr*. Valadés, Diego, "Todo cambio es constancia", *Significado actual de la Constitución*, México, UNAM, 1998.

[30] *Cfr*. Valadés, *Gobierno de gabinete*, *cit.*

[31] *Cfr*. Carpizo, Jorge, "Propuestas de modificaciones constitucionales en el marco de la denominada reforma del Estado", en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 216-222.

Cabe advertir que Carpizo había venido reflexionando y madurando su postura sobre el tema del jefe de gabinete y del propio gabinete, así como sobre la censura, desde mucho tiempo atrás a la aparición del escrito que en el párrafo anterior se refiere. Jorge

siciones comunes, a la vez que mantiene algunos puntos de divergencia.[32] Las propuestas comunes de la escuela constitucionalista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y aquellas en las que difieren, son:

— Oposición a la segunda vuelta electoral para elegir al presidente de la República.
— Incorporar un nuevo mecanismo de sustitución del presidente por falta absoluta, sobre la base de un orden de funcionarios predeterminado en la Constitución.

Carpizo, en un escrito publicado en el año de 1998 y otro en el año de 1999, señalaba: "Los temas que sugiero que se discutan son los siguiente:... c) la introducción de la figura del jefe de gabinete de ministros, cuyas principales facultades se relacionan con la administración general del país y los expedientes de los proyectos de ley, como acontece en Argentina a partir de 1994, y quien es nombrado por el presidente de la República pero es responsablemente políticamente ante el propio presidente y ante el Congreso Nacional que lo puede remover con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros de cada una de sus cámaras". *Cfr.* "México: ¿Hacia una nueva Constitución", *cit.*, nota a pie de página núm. 26, y "La presidencia renovada", *Nexos*, México, septiembre de 1998.

[32] *Cfr.* Carpizo, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina, cit.*, pp. 161-167.

Las diferencias entre Carpizo y Valadés sobre el jefe de gabinete y el tema de la censura que habían expresado en sus escritos se volvió a presentar en el seminario internacional *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, celebrado en la ciudad de México en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en febrero de 2008, diferencias que fueron identificadas por Daniel A. Barceló Rojas en el marco del seminario *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina. Tendencias y perspectivas,* en cuya memoria se publica el presente trabajo donde se registran dichas diferencias. Pero cabe hacer mención que poco tiempo después de celebrado el seminario sobre *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina* fueron finalmente zanjadas las diferencias entre estos dos autores, en el marco de la celebración en el mes de abril del 2008 del *Encuentro Internacional del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional*, organizado por los profesores Julio César Ortiz y Néstor Osuna en la Universidad Externado en Bogotá Colombia, denominado *La democracia constitucional en América Latina y las evoluciones recientes del presidencialismo*, cuya memoria será publicada en el programa editorial de la Universidad Externado, 2008-2009. En dicho acto académico, el 23 de abril de 2008, tras la brillante conferencia dictada por el doctor Jorge Carpizo denominada "En búsqueda del ADN y las influencias en algunos sistemas presidenciales y parlamentarios", que ha sido ampliamente citada en este trabajo, el profesor Julio César Ortiz preguntó expresamente a Jorge Carpizo sobre sus diferencias con Valadés en torno a la actualización del sistema presidencial mexicano. Al responder Carpizo señaló que éstas se habían difuminado al reconocer ambos autores la idoneidad de integrar al sistema de gobierno mexicano la figura del "jefe o coordinador del gabinete" y establecer la censura de los secretarios de despacho en forma individual, pero sin que tal resolución de las cámaras del Congreso fuese vinculante para el presidente.

— Consolidar en el sistema presidencial mexicano la práctica política de formar coaliciones de gobierno.
— Incorporar la iniciativa legislativa preferente del presidente para que un número determinado de iniciativas de ley que éste presente ante el Congreso, sean estudiadas, discutidas y votadas en un periodo de tiempo breve.
— Incorporar la reconducción presupuestal.
— Reconocer la reelección de legisladores, por periodos limitados —pero de ninguna manera la del presidente.
— Fortalecer la función de control del Congreso sobre el Ejecutivo:

- Establecer la ratificación de algunos de los mandos superiores del Poder Ejecutivo por el Senado, entre ellos al secretario de Hacienda, y al de Relaciones Exteriores.
- Prolongar los periodos de sesiones de las cámaras del Congreso de la Unión para que la función de control sobre la actividad el Ejecutivo sea —al igual que ésta última— continua.
- Actualizar el marco constitucional de responsabilidad política del presidente para que responda por violaciones a la Constitución ("violación a la Constitución" como causal de juicio político contra el jefe del Ejecutivo).

Los puntos de divergencia de la escuela constitucionalista estriban en lo siguiente:

— No existe el mismo "entusiasmo" por el reconocimiento constitucional del gabinete,[33] pero sobre todo la divergencia mayor radica en la posibilidad de que el jefe de gabinete "deba proponer al presidente la designación y remoción de los demás miembros del gabinete".[34]
— no hay acuerdo tampoco en lo que se refiere a la censura a los secretarios de despacho por el Poder Legislativo.[35]

[33] *Cfr.* Carpizo, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, *cit.*, p. 162.
[34] *Ibidem*, p. 164.
[35] *Ibidem*, p. 166.

Las propuestas de la escuela constitucionalista del mencionado instituto han influido significativamente el debate sobre la reforma del Estado en México, particularmente en el tema de la actualización de la forma de gobierno. Ello se refleja en las propuestas que formalmente los partidos políticos nacionales con representación en las cámaras del Congreso de la Unión presentaron en el marco de la reforma del Estado, y que en el siguiente apartado se sintetizan. Al respecto es oportuno indicar que las propuestas de la escuela constitucionalista para actualizar el sistema presidencial mexicano en el marco de la reforma del Estado, han estado inspiradas mayormente —además de en la propia tradición constitucional mexicana— en el derecho constitucional comparado iberoamericano.

El principal aporte del derecho constitucional comparado iberoamericano se manifiesta en los instrumentos que el sistema presidencial latinoamericano ha desarrollado en forma autóctona en el siglo XIX —inexistentes en el modelo presidencial norteamericano del siglo XVIII—, como el refrendo ministerial o la iniciativa legislativa del presidente, o que han adoptado y adaptado en el siglo XX de los sistemas parlamentarios y semipresidenciales europeos pero sin desnaturalizar los rasgos esenciales del sistema presidencial. Sobre esto último Jorge Carpizo ha señalado:

> Existen mecanismos de control, cuya incorporación al sistema presidencial (latinoamericano) no implican matices parlamentarios, sino que se establecen para perfeccionar el sistema de pesos y contrapesos entre los poderes políticos, entre los cuales se pueden mencionar: el refrendo ministerial, la asistencia de los secretarios de Estado al congreso para informar, la interpelación ministerial, la presentación de informes escritos al congreso por parte de los secretarios de Estado, la existencia de un gabinete en el que sus integrantes pueden ser removidos libremente por el presidente, comisiones legislativas de investigación e incluso la existencia de "censura" no vinculante de los secretarios de Estado, en la cual es el criterio del presidente el que determina los efectos de la misma.[36]

[36] *Cfr.* Carpizo, "En búsqueda del ADN y las influencias en algunos sistemas presidenciales y parlamentarios", *cit.*, p. 11

II. La propuesta de los partidos políticos con representación en el Congreso para actualizar el sistema presidencial mexicano

En abril de 2007, a propuesta de la iniciativa de ley presentada por el senador de la República Manlio Fabio Beltrones Rivera (PRI), se aprobó la Ley para la Reforma del Estado.[37] Dicha ley establecía contenidos específicos para actualizar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dentro de los puntos a considerar en la reforma constitucional se indicaba el de la forma de gobierno. Al efecto la ley obligaba a los partidos políticos con representación en las cámaras a presentar sus propuestas, lo que cada uno de ellos realizó en su oportunidad, propuestas que en este apartado se sintetizan.[38]

Además de la actualización del sistema presidencial, la ley fijaba un año para construir acuerdos e impulsar las reformas constitucionales y legales sobre todos los temas que ella misma refería expresamente, plazo que se cumplió justamente dos meses después de la celebración del encuentro académico organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM sobre los procesos constituyentes en América Latina que en esta memoria se recogen. En este tiempo se ha llegado a acuerdos en el seno del poder constituyente permanente en cuanto a la reforma constitucional en materia electoral y se impulsó también una reforma en materia penal. Pero la actualización del sistema presidencial no logró ser objeto de reformas constitucionales. No obstante parece haber consciencia entre los actores políticos institucionales de la necesidad de la misma, particularmente entre los senadores de la República cuyo mandato expira hasta 2012 a diferencia de los diputados federales que —sin posibilidad de reelegirse— concluyen su periodo en 2009.[39] Por ello sigue siendo de interés el repaso de las propuestas iniciales de los partidos políticos nacionales

[37] *Diario Oficial de la Federación* del 13 de abril de 2007.

[38] Las propuestas formales de cada partido político con representación en las cámaras fueron difundidas ampliamente en la página electrónica de ambas cámaras del Congreso de la Unión, y publicadas poco tiempo después por el Senado de la República.

[39] Así lo expresaron en el turno de la palabra los coordinadores de los grupos parlamentarios del Senado de la República con mayor membresía, senadores Manlio Fabio Beltrones (PRI), Santiago Creel (PAN) y Carlos Navarrete (PRD). Véase sus intervenciones en los DVD producidos por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, *cit.*

con representación en las cámaras del Congreso de la Unión para actualizar el sistema presidencial mexicano, pues ellas seguirán siendo la materia de los debates sobre la evolución del sistema presidencial mexicano.

Como se dijo, en cumplimiento de la Ley para la Reforma del Estado, cada partido político nacional con representación en las cámaras del Congreso de la Unión presentó una propuesta para la actualización del sistema presidencial. Cada uno de los modelos institucionales propuestos fue diferente. Pero las propuestas más elaboradas, así como las que gozan de mayor probabilidad de ser consideradas en el futuro inmediato como ejes de discusión en el seno del poder constituyente permanente —que incluye las legislaturas de los estados— han partido de los tres partidos políticos de mayor peso electoral (PAN, PRI, PRD) que además tienen, a diferencia de los demás partidos políticos, presencia en todos los estados de la República federal y en sus congresos.[40] Así, de acuerdo al nombre que los propios partidos políticos con estructura nacional le otorgan a su propuesta de reformas al sistema presidencial, es posible identificar (1) un *modelo presidencial funcional y equilibrado* por el que aboga únicamente el Partido Acción Nacional; en segundo lugar se puede identificar (2) un *modelo presidencial con gobierno de gabinete* con el que simpatizan expresamente los partidos Revolucionario Institucional, y Nueva Alianza. También se puede ubicar en este modelo al Partido Verde Ecologista de México,[41] y todavía con mayor claridad al Partido Convergencia.[42] Finalmente se puede identificar (3) un tercer modelo:

[40] Grupos parlamentarios de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, cuya composición total es de 500 miembros: PAN 207; PRD 127; PRI 106; Convergencia 18; PVEM 17; PT 11; Nueva Alianza 9; Alternativa 5.

Grupos parlamentarios de la LX Legislatura de la Cámara de Senadores, cuya composición total es de 128 miembros: PAN 52; PRI 33; PRD 26; PNEM 6; Convergencia 5; PT 5; sin grupo 1.

[41] En la Introducción del documento de propuestas para la reforma del estado del Partido Verde Ecologista de México, se señala: "Nos pronunciamos por impulsar el equilibrio de poderes mejorando las procesos de rendición de cuentas y de responsabilidad gubernamental, modificando el formato del informe presidencial, *la ratificación del gabinete* e impulsar la evaluación del desempeño gubernamental y eliminar el llamado veto de bolsillo.

[42] "10. Analizar la conveniencia de dotar al Legislativo de facultades de ratificación de los nombramientos del gabinete.

…

20. Analizar cuidadosamente la conveniencia de incorporar la institución de gobierno de gabinete".

el "semipresidencial" según lo denomina expresamente el Partido de la Revolución Democrática que presenta el modelo, y al que se unen con posiciones similares el Partido del Trabajo, y el Partido Alternativa Social Demócrata.

Ahora bien, utilizando la "tipología del presidencialismo latinoamericano" que propone Jorge Carpizo en su obra *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina,*[43] y tomando en consideración los instrumentos de gobierno y de control del gobierno, así como los instrumentos de exigencia de responsabilidad política de los miembros del gobierno que cada uno de los partidos políticos propone, estos tres modelos, se corresponden, respectivamente, con el "presidencialismo puro" (PAN), el "presidencialismo con matices parlamentarios" (PRI) y, el "presidencialismo parlamentarizado" (PRD).

El modelo que propone un *sistema presidencial funcional y equilibrado* como lo identifica el PAN, y que se ubica dentro del tipo de "presidencialismo puro" de la tipología de Carpizo, busca como principal objetivo garantizar la eficaz conducción y operación de la función ejecutiva. En este modelo el presidente permanece como jefe de Estado y de gobierno, y se le otorga un conjunto de instrumentos constitucionales en su relación con el Legislativo, para el descargo eficaz de sus responsabilidades. En dicho modelo se asume la posibilidad de que el presidente, si así lo determina el equilibrio de fuerzas en el Congreso, promueva alianzas interpartidistas para conseguir la aprobación congresual de su programa legislativo y presupuestal. En dicho modelo se enfatiza de una parte la corresponsabilidad del Congreso en la acción de gobierno y de otra la tarea de dicho órgano en el control del gobierno. El modelo aboga por ello por el fortalecimiento del Poder Legislativo y por su profesionalización. Pero es de advertir que a pesar de la intención expresada por el PAN en su propuesta, se echa de menos instrumentos concretos para este último fin, instrumentos que en contraste sí presentan los dos modelos alternos presentados por el PRI y por el PRD.

Entre los instrumentos de gobierno y de control de gobierno que contiene el sistema presidencial funcional —algunos de los cuales se repiten en los otros dos modelos— se cuentan:

- Iniciativa legislativa preferente del presidente (PAN, PRI).

[43] *Op. cit.*, p. 194.

- Potestad del presidente de emitir decretos legislativos sujetos a control por el Poder Legislativo (PAN).
- Reconducción del presupuesto (PAN, Nueva Alianza).
- Precisar la potestad de veto presidencial sobre leyes (PAN, PRD)
- Establecer expresamente el veto presidencial sobre presupuesto (PAN).
- Fortalecimiento de las competencias de las comisiones congresuales (PAN, PRD, PRI, PVEM, Convergencia, PT, Alternativa Social Demócrata).

Creo pertinente hacer una aclaración que en mi opinión puede explicar la consistencia democrática de la propuesta del PAN, y que tiene que ver con la ausencia de controles congresuales que lo diferencian de la propuesta tanto del PRI como del PRD.

El PAN aboga por un "presidencialismo puro". Este es, según Carpizo, el que se distingue porque:

> Se aproxima *al modelo norteamericano en gran parte*: el Poder Ejecutivo es unitario; la designación del presidente la realiza el pueblo en elección directa o indirectamente y por un periodo determinado; existen equilibrios, pesos y contrapesos, entre los órganos del poder; el presidente designa y remueve libremente a los ministros, quienes son responsables ante el presidente; éste posee facultad de veto respecto a los proyectos de leyes; ni el presidente ni los ministros son políticamente responsables ante el congreso, aunque pueden ser sujetos de un juicio de responsabilidad política, que es un mecanismo diverso al de la responsabilidad política en un sistema parlamentario, aunque posean algún elemento en común.[44]

Ahora bien, es verdad que el "presidencialismo puro" tiene sus controles o "equilibrios, pesos y contrapesos", pero también es sumamente importante advertir que éstos se han venido perfilando en el sistema presidencial estadounidense por los conflictos entre el Congreso y el presidente —como indica Louis Fisher[45] y Keith Whittington—,[46] en las

[44] Enfásis del autor para contextualizar el argumento que se hace líneas adelante.

[45] *Cfr*. Fisher, Louis, *Constitutional Conflicts Between Congress and the President*, 4a. ed., Lawrence, University of Kansas Press, 1997.

[46] *Cfr*. Whittington, Keith, *Constitutional Construction. Divided Powers and Constitutional Meaning*, Cambridge, Harvard University Press, 2001.

ocasiones en que la Corte norteamericana es llamada a definir el significado de las cláusulas constitucionales sobre separación de poderes y los controles recíprocos. En este contexto "que sólo puede ser advertido desde una perspectiva constitucionalista", es posible reconciliar la propuesta del PAN con el principio democrático de rendición de cuentas y responsabilidad política del sistema presidencial. Desde este marco teórico, quizá la ausencia de controles congresuales expresos se deba a que la propuesta del PAN —inspirada por la escuela politológica de la que antes hablamos—[47] asume que los controles congresuales sobre el gobierno ya existen en la Constitución mexicana; que éstos únicamente se deben ejercitar, y que, en caso de discrepancia entre el Congreso y el presidente sobre los alcances de los instrumentos constitucionales de control, sea la Suprema Corte de Justicia la que determine su significado.

O simplemente puede ser que, llegados al gobierno, el interés del PAN sobre el control del Ejecutivo por el Legislativo no sea tan intenso como cuando fue partido de oposición. En todo caso es posible observar de las propuestas concretas que presenta el PAN, que su mayor preocupación es la de garantizar la eficacia de la función de gobierno.

Habiendo hecho esta reflexión toca enseguida analizar el segundo de los tres modelos antes indicados —el impulsado por el PRI, que toma inspiración del modelo propuesto por Diego Valadés— y que puede denominarse "sistema presidencial con gobierno de gabinete", el cual, dentro de la clasificación de Jorge Carpizo, se ubica como un sistema presidencial "con matices parlamentarios".[48]

Al igual que en el modelo anterior, bajo este modelo el presidente mantiene su doble carácter de jefe de Estado y de jefe de gobierno así como el ejercicio de las atribuciones constitucionales correspondientes. Este modelo sin embargo asume que el control político sobre el presidente no sólo proviene del Poder Legislativo —al que se le aumenta sustancialmente su potestad de control—, sino también mediante la creación del gabinete del Poder Ejecutivo como un control intraorgánico, es decir, un control político integrado dentro del Poder Ejecutivo que se suma al control político interorgánico proveído por el Congreso. El sistema presidencial con gabinete propone el reconocimiento constitucional del jefe

[47] *Cfr*. Lujambio, Alonso, "Del autoritarismo mayoritario a la democracia consensual", *Hacia una nueva constitucionalidad*, *cit.*, pp. 255-258.

[48] Véase *infra* nota a pie de página 49.

de gabinete, funcionario que colabora bajo el mando del presidente en las tareas de gobierno y como principal interlocutor de éste ante el Congreso. El Congreso se corresponsabiliza en la tarea del gobierno mediante su participación en la ratificación de las propuestas que le presenta el presidente para integrar su gabinete y los titulares de las entidades paraestatales, así como en el seguimiento de la gestión de gobierno mediante la potestad de promover políticamente la remoción de un alto funcionario del Poder Ejecutivo. Dependiendo del equilibrio de fuerzas en el Congreso en cada Legislatura, este modelo —al igual que el anterior— valora positivamente la concertación de coaliciones de gobierno entre partidos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión.

Entre los instrumentos de gobierno y de control de gobierno que contiene el sistema presidencial racionalizado —algunos de los cuales se repiten en los otros dos modelos— se cuentan:

- El reconocimiento constitucional del gabinete del Poder Ejecutivo (PRI, PRD, Convergencia,[49] PT, Nueva Alianza, Alternativa Social Demócrata).
- Ratificación del gabinete por el Poder Legislativo (PRI, PRD, Convergencia,[50] PT, Nueva Alianza, Alternativa Social Demócrata).
- El reconocimiento constitucional del jefe de gabinete (PRI, Nueva Alianza, Alternativa Social Demócrata).
- Ratificación del jefe de gabinete por el Poder Legislativo (PRI, Nueva Alianza, Alternativa Social Demócrata).
- Desaprobación congresual de los miembros del gabinete y del jefe de gabinete (PRI, PRD).
- Remoción libre como potestad presidencial del gabinete legal (PRI).
- El derecho del gobierno a hacer uso de la voz en el Congreso (PRI).
- La iniciativa legislativa preferente del presidente (PRI, PAN).
- La reconducción presupuestal (Nueva Alianza, PAN).

[49] De la redacción utilizada en su propuesta formal se infiere que Convergencia no asume con toda certidumbre este modelo.

[50] De la redacción utilizada en su propuesta formal se infiere que Convergencia no asume con absoluta certeza la posibilidad de que el Poder Legislativo ratifique al gabinete.

- La pregunta parlamentaria (PRI).
- La interpelación parlamentaria (PRI).
- Veto sobre leyes precisando las condiciones de su ejercicio.
- La potestad de publicación de las leyes por el Congreso para superar el veto de bolsillo (PRI. PVEM).

El tercer modelo propuesto por los partidos políticos, es el modelo "semipresidencial" —así lo llama expresamente el PRD—, modelo que se puede ubicar dentro del "presidencialismo parlamentarizado"[51] según la clasificación de Jorge Carpizo.[52] Este modelo propone la diferencia-

[51] Dice Carpizo: "El presidencialismo parlamentarizado se caracteriza porque el presidente es nombrado directamente por el pueblo. La única excepción actual se encuentra en Bolivia: cuando ninguno de los candidatos alcanza la mayoría absoluta de sufragios, es elegido por el Congreso entre uno de los dos candidatos que haya logrado la mayor votación; el presidente tiene un periodo fijo y nombra con libertad a los ministros, pero se introducen controles propios del sistema parlamentario que pueden llegar a alterar el sistema presidencial, tales como : el gabinete y los ministros individualmente son responsables tanto ante el presidente como ante el congreso; este último puede censurar a los ministros, incluso excepcionalmente al propio presidente, quienes entonces deben apartarse del cargo, con diversas modalidades; aun en contadas leyes fundamentales, el presidente puede disolver al congreso y convocar a elecciones, dándose incluso el caso de que, a pesar de la disolución del congreso, el periodo fijo del presidente se respeta. En esta última situación, hay que examinar si no estamos ante el tipo de presidencialismo predominante, en virtud de que el control parlamentario sufre un fuerte desequilibrio a favor del presidente.

No existe duda alguna de que, en este tipo de presidencialismo, la práctica y el desarrollo de los preceptos puede conducir al sistema parlamentario, lo cual hasta ahora, como regla general, no ha acontecido debido a que el presidente continúa siendo el pivote del sistema político; los aspectos parlamentarios no han funcionado o lo han hecho ocasionalmente, y en estos últimos casos no han modificado ni transformado el sistema de gobierno, pero dichos mecanismos se encuentran en la Constitución y pueden ser empleados, y conducir a un pleno o casi parlamentarismo. Si las condiciones políticas no son las adecuadas para el sistema parlamentario, se corre el peligro de caer en asambleísmo, cuyo resultado es, con frecuencia, la ingobernabilidad. En los casos excepcionales en que el presidencialismo se aproximó a algo muy cercano al sistema parlamentario, las experiencias dejaron, hasta ahora, recuerdos negativos en la sociedad". *Cfr. Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, *cit.*, pp. 202-203.

[52] Jorge Carpizo diferencia expresamente el sistema presidencial "con matices parlamentarios" del sistema "presidencial parlamentarizado". Para Jorge Carpizo, un "presidencialismo con matices parlamentarios" es aquel en el cual "los controles del poder son aquellos propios del sistema presidencial, pero admite algunos aspectos que se inspiran en el parlamentario, sin alterar realmente el sistema de controles, tales como la existencia de un consejo de ministros con facultades amplias, cuyos integrantes son removidos

ción del funcionario encargado de la responsabilidad de la jefatura de Estado, de aquel otro que tiene como encomienda la jefatura de gobierno. El jefe de Estado seguiría siendo el presidente. El descargo de la tarea de gobierno recaería en el "jefe de gobierno". En el modelo semipresidencial el jefe de Estado seguiría siendo electo directamente por el pueblo mientras que el jefe de gobierno lo sería por el Poder Legislativo a propuesta del presidente. Ello implica que entre el jefe de gobierno y el Congreso se establece una relación de confianza política, tanto para su nombramiento como para su permanencia en el cargo. Las competencias del jefe de gobierno se establecerían en la Constitución. Para el descargo de sus responsabilidades éste se apoyaría en un gabinete reconocido constitucionalmente, que sería propuesto por el jefe de gobierno al Poder Legislativo. Dependiendo del equilibrio de fuerzas en el Congreso en cada Legislatura, este modelo —al igual que los dos anteriores— valora positivamente la concertación de coaliciones de gobierno.

Entre los instrumentos de gobierno y de control de gobierno que contiene el sistema semipresidencial —algunos de los cuales se repiten en los otros dos modelos— se cuentan:

- El reconocimiento constitucional del gabinete del Poder Ejecutivo (PRI, PRD, Convergencia,[53] PT, Nueva Alianza, Alternativa Social Demócrata).
- Ratificación del Gabinete por el Poder Legislativo (PRI, PRD, Convergencia,[54] PT, Nueva Alianza, Alternativa Social Demócrata).
- El reconocimiento constitucional del "jefe de gobierno" (PRD).

libremente por el presidente, donde el congreso puede censurar a un ministro pero, para que la censura proceda, es indispensable que la votación sea por mayoría calificada o muy calificada, o aquellos casos en que la dimisión del ministro censurado es facultad discrecional del presidente" —más adelante Carpizo aclara— "... resalto un aspecto:... arriba me referí al jefe de gabinete argentino, y lo consideré como matiz parlamentario, no como elemento del presidencialismo parlamentarizado, debido a que es responsable tanto ante el presidente, que lo puede despedir libremente, como ante el congreso. Si sólo fuera responsable ante este último órgano, no dudaría en considerar a ese jefe de gabinete como parte del presidencialismo parlamentarizado, ya que sería algo parecido a un jefe de gobierno", en *Concepto de democracia y sistema de gobierno*, *cit.*, pp. 200 y 204.

[53] De la redacción utilizada en su propuesta formal se infiere que Convergencia no asume con toda certidumbre este modelo.

[54] De la redacción utilizada en su propuesta formal se infiere que Convergencia no asume con absoluta certeza la posibilidad de que el Poder Legislativo ratifique al gabinete.

- El reconocimiento constitucional de las atribuciones del jefe de gobierno, entre las que se encuentra la potestad de iniciar leyes (PRD).
- Aprobación del nombramiento del "jefe de gobierno" por el Poder Legislativo (PRD).
- Moción de censura vinculante para la remoción de los miembros del gabinete y del jefe de gobierno (PRD).
- Fortalecimiento de las competencias de las comisiones del Congreso para evaluar la gestión del gobierno y participar en el proceso presupuestal (PRD, PRI, PVEM, Convergencia, PT, Alternativa Social Demócrata).
- Fortalecimiento de la potestad del Congreso de citar a comparecer al jefe de gobierno y en general a los servidores públicos del Poder Ejecutivo (PRD).[55]
- Veto sobre leyes precisando las condiciones de su ejercicio (PRD, PAN).
- La potestad de publicación de las leyes por el Congreso para superar el veto de bolsillo (PRI, PVEM).

III. La paradoja de la transición democrática mexicana: el caso de los estados de la República federal y de los partidos políticos

México está políticamente organizado como una República federal formada por 31 estados y por el Distrito Federal. Bajo este entendimiento en el *VI Congreso Nacional de Derecho Constitucional Estatal* celebrado en la ciudad de Mazatlán en noviembre de 2005 propuse la implantación en los estados del modelo propuesto por Diego Valadés en su libro *El gobierno de gabinete,*[56] propuesta que no ha sido replicada

[55] Es de observar que la enunciación de la "comparecencia" como instrumento congresual propuesto únicamente por el PRD, no implica necesariamente que los demás partidos no compartan dicha proposición. Todos los partidos se pronunciaron por fortalecer las atribuciones de las comisiones, y la comparecencia puede ser una vía para ello. Así mismo, puede pensarse que las preguntas parlamentarias o las interpelaciones propuestas en el modelo presidencial racionalizado, son tan solo una modalidad del género "comparecencia" ante el Congreso.

[56] Desde 2005 he venido advirtiendo la timidez del cambio político en algunos estados y la regresión autoritaria en otros, como lo sostuve, entre otros foros, en el VI Congreso

en el ámbito académico debido quizá a que en círculos políticos estatales no ha penetrado suficientemente la idea de la reforma del Estado en las entidades federativas.[57]

En este ámbito subnacional es de advertir que la evolución y voluntad política por el cambio del sistema presidencial mexicano en los estados es marcadamente diferente al que se experimenta en el ámbito federal.[58] Por lo que respecta a los estados de la República federal mexicana, Diego Valadés había advertido oportunamente hace algunos años lo siguiente:

> Debe tenerse en cuenta que no será posible transformar el sistema presidencial (federal) sin modificar la estructura del poder local. En el espacio político de los estados se reproduce a escala, y en ocasiones con mayor

Nacional de Derecho Constitucional Estatal. La memoria de dicho Congreso –coordinada por mi distinguido colega César Astudillo y que aparecerá este año- será publicada con tres años de retraso debido a la desafortunada enfermedad que finalmente acabó con la fructífera vida del organizador de aquel evento, el doctor Máximo Gámiz Parral. Véase Barceló Rojas, Daniel A., "La actualización del sistema presidencial de los estados. De la autocracia presidencial a la democracia presidencial en los estados", en Astudillo, César (coord.) *Memoria del VI y VII Congreso Nacional de Derecho Constitucional Estatal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.

[57] En la introducción a la obra *La reforma del Estado. Experiencia mexicana y comparada en las entidades federativas*, que coordinamos Pedro Torres y yo, publicada este año por la casa editorial Porrúa, señalamos: "La primera fase de la transición democrática de México en las entidades federativas —proyectada e impulsada desde los poderes federales hacia el ámbito local— se fijó como objetivo modificar las reglas de acceso al poder, y a partir de ello, abrir la posibilidad real de la alternancia en el Poder Ejecutivo y la integración plural del Legislativo en los estados y los municipios. La segunda fase de la transición democrática de México, tanto en el ámbito federal, como en el de los estados y municipios, está aún pendiente. Esto es a lo que se ha venido llamando en la academia y los medios políticos la 'reforma del Estado'.

Sin embargo, sobre el debate académico en torno a la reforma del Estado en México —que muchas veces precede al político y enriquece la agenda política— debe señalarse que todavía no se han abordado expresamente a los estados y municipios. Por esta última consideración, en la Escuela de Graduados de Administración Pública y Política Pública del Tecnológico de Monterrey, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Suprema Corte de Justicia de la Nación nos impusimos la tarea de organizar el *Seminario internacional sobre la reforma del Estado en las entidades federativas. La experiencia mexicana y comparada*, que se celebró el 20, 21 y 22 de febrero de 2007". *Cfr.* p. XIII.

[58] Sobre la evolución del sistema presidencial mexicano, véase el trabajo de José María Serna de la Garza, en esta misma obra, así como el más reciente del mismo autor, "La reestructuración del sistema presidencial mexicano: opciones y perspectivas", a publicarse en *La democracia constitucional en América Latina y las evoluciones recientes del presidencialismo*, *cit*.

> crudeza, el predominio político del Ejecutivo. Si la transición del sistema presidencial se limitara al ámbito federal, se alentaría la rigidez del presidencialismo local.
>
> En el actual esquema de equilibrios Federación-estados, la figura presidencial es un fuerte contrapeso para los gobernadores. Esto tiene la desventaja institucional de limitar los efectos del federalismo, pero la utilidad política de evitar que las gubernaturas devengan en satrapías. Al reducir la discrecionalidad política de los presidentes se incrementaría la de los gobernadores, si éstos a su vez no cuentan con renovados instrumentos de equilibrio institucional internos. Es verdad que la creciente presencia de la oposición en los estados permite matizar la hipertrofia del poder de los gobernadores. Pero es un hecho político que los patrones del presidencialismo se reproducen y aun acentúan en numerosos casos locales.
>
> El nuevo arreglo que se establezca a nivel federal deberá ser extrapolado a los ámbitos locales, si no se quiere reproducir una dualidad contradictoria de regímenes democráticos y autoritarios que generaría frustraciones y presiones de tal magnitud que acabaría por hacer nugatorios los efectos de cualquier arreglo constitucional nacional.[59]

No obstante el señalamiento de este esclarecido jurista, la Ley para la Reforma del Estado así como las propuestas de los partidos políticos nacionales que se expresaron en los foros organizados por la comisión congresual para la reforma del Estado, no se ocuparon del tema de la actualización del sistema presidencial en los estados. Permanece por tanto como un tema de las fuerzas políticas locales, y las perspectivas en este ámbito, a diferencia del plano federal, no son por el momento muy halagüeñas. Igualmente, como señala Jaime Cárdenas Gracia, se advierte la resistencia de los partidos políticos nacionales para democratizar sus procedimientos internos de selección de candidatos y dirigentes, así como para ejercer en forma transparente los recursos que manejan por el financiamiento público que reciben de los contribuyentes y rendir cuentas de ello.[60] El tema de la democratización de los partidos políticos no fue objeto de la citada Ley para la Reforma del Estado, y la iniciativa de Ley de partidos políticos presentada en la LIX Legislatura por el entonces senador de la República, Carlos Chaurand (PRI), en la que participó activamente el profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Iberoamericana, Miguel Eraña, permanece en el olvido.

[59] *Cfr.* Valadés, *El control del poder*, 2a. ed., México, Porrúa, 2000, pp. 414 y 415.

[60] *Cfr.* Cárdenas Gracia, "Hacia otra democracia", *cit.*, pp. 164 y ss.