

Las constituciones locales mexicanas durante la cuarta transformación: Un análisis prospectivo.²

Sumario: 1. ¿Qué es la prospectiva? 2. Antecedentes de la prospectiva constitucional. 3. Populismo y presidencialismo. 4. Las transformaciones jurídicas. 5. Hipótesis centrales y suposiciones auxiliares. 6. Conclusiones y propuestas. 7. Bibliografía

1. ¿Qué es la prospectiva?

El *Diccionario de la Lengua Española* define a la prospectiva como el “conjunto de análisis y estudios realizados con el fin de explorar o predecir el futuro, en una determinada materia” (Diccionario de la Real Academia Española). Ciertamente, se trata de un término propio de las ciencias económico-administrativas, por lo que no es frecuente encontrarlo en el derecho constitucional ni en la mayor parte de las ramas del derecho en las que, sin embargo, es habitual encontrar las nociones de proceso y de procedimiento como un conjunto de actividades reguladas para la consecución de un fin que normalmente es la sentencia definitiva o una resolución interlocutoria, o bien, una ley o decreto al final del proceso legislativo.

También en el caso del proceso administrativo público, por ejemplo, donde como lo he mostrado en diversas publicaciones, (Castellanos, 2015) se trata de una sucesión de actividades orientada hacia el futuro, prevista expresa y puntualmente en la Constitución y en las leyes secundarias que lo regulan. De tal manera que la construcción de escenarios de futuro, como podemos apreciar, finalmente, no resulta tan ajena a la práctica del derecho.

Más aún, existen disposiciones constitucionales expresas que regulan el sistema nacional de planeación democrática y -desde 2014, también- *deliberativa* (DOF 10

² Una versión inicial de este texto fue presentada durante los trabajos del **IV Seminario en Derecho Constitucional Oaxaca 2019. 97 aniversario de la Constitución de 1922**, organizado por la LXIV Legislatura del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica, Casa de la Cultura Jurídica Oaxaca, y la Red de Juristas Pro-Oaxaca, en la ciudad de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, los días 6 y 7 de abril de 2019.

de febrero 2014) del desarrollo nacional, por lo que a partir del mes próximo el Plan Nacional de Desarrollo deberá ser aprobado por la Cámara de Diputados. Así que existen también tanto una ley federal como 32 leyes locales de planeación del desarrollo; por cierto, sin reformar aún para dar cuenta de su nueva versión deliberativa entre ambos poderes, Legislativo y Ejecutivo.

En este contexto, estimo oportuno comentar que, aunque antes, al estudiar la maestría en Administración, la materia *Planeación Estratégica* capturó mi atención, me acerqué por primera vez al concepto *prospectiva* al leer el libro de Lucien Sfez -mi director de tesis en la Universidad de París, hoy profesor emérito de La Sorbona, *L'administration prospective*. (Colin, 1970)

En principio, la administración habla de actividades cotidianas y la prospectiva del futuro, de tal suerte que a partir de la previsión a mediano y a largo plazo, la programación y la actitud prospectiva de todos los grupos humanos -en los que siempre se enlazan la historia, el mito y la utopía para llegar, finalmente, a la prospectiva-, Sfez puso el énfasis en los métodos específicos de la administración prospectiva: la informática, la *rationalisation des choix budgétaires* (PPBS) y el plan, para llegar a los procedimientos y los órganos de la administración prospectiva.

Yehezkel Dror, en su ensayo sobre Un modelo general de planeación(1980) sostiene que la clasificación de los modelos desarrollados en las ciencias sociales corresponden a tres clases principales: modelos matemáticos, en los que se expresan con fórmulas matemáticas las relaciones recíprocas entre las distintas variables; los modelos cualitativos que buscan determinar esas relaciones recíprocas entre variables sin fórmulas matemáticas o cuantitativas y, finalmente, los modelos analíticos que se centran en el diagnóstico de las variables principales y su investigación sistemática.

Russel L. Ackoff en su libro *Un concepto de planeación de empresas* (1979), señala que sin duda la planeación es un proceso de toma de decisiones pero que se caracteriza por ser una toma de decisiones anticipadas e interdependientes; distingue entre planeación táctica y planeación estratégica, y atribuye a ésta

decisiones de efectos duraderos y difícilmente reversibles, es una planeación a largo plazo que en tanto más actividades de las funciones de la organización afecte más estratégica será; en tanto que la planeación táctica se refiere a la selección de medios para perseguir objetivos específicos, la planeación estratégica se orienta tanto a los fines como a los medios.

Para Tomás Miklos y María Elena Tello, en su libro *Planeación Prospectiva* (2018), planear significa elegir, definir opciones frente al futuro y proveer los medios necesarios para alcanzarlo; el papel de la prospectiva en este proceso implica mirar hacia adelante o imaginar el futuro deseado como un ejercicio necesario en dicho proceso de toma de decisiones. Para dichos coautores, la prospectiva implica una visión holística que incluye pasado, presente y futuro; una perspectiva desde el futuro; la conformación de futuros alternativos y la confrontación entre futuros, así como las estrategias y requerimientos para lograr el futuro seleccionado por sobre los simplemente tendenciales. En donde se tiene, por lo tanto: un futuro deseable, pero no probable ni posible; un futuro deseable y posible; un futuro probable y posible pero no deseable, así como esfuerzos, requerimientos y estrategias.

Mi profesor en la Universidad de París, M. Jacques Attali, en su libro *Breve historia del futuro* (2007) se refiere a las siguientes olas del futuro: la primera ola, el *hiperimperio*, en el que se “desmantelará primero los servicios públicos, luego la democracia y finalmente los Estados y las naciones”, esto es, una primera fase del futuro con un mercado mundial unificado y sin Estados. Luego vendrían -supone- “una serie de guerras de extrema violencia que conducirán a un *hiperconflicto*. Finalmente, ante el fracaso del hiperimperio y del hiperconflicto, nuevos valores conducirán a un nuevo equilibrio, a escala mundial, entre democracia y mercado, a una *hiperdemocracia* planetaria.

No puedo dejar de citar su prospectiva sobre América Latina y sobre México:

Brasil se propondrá dominar el hemisferio sur de las Américas; Venezuela se esforzará por disputarle ese papel e intentará conseguir la alianza de los países andinos con la intención de echar a los Estados Unidos de la región;

México y Argentina no se dejarán marginar. En México, se desatarán importantes revueltas políticas y sociales que pondrán de nuevo en entredicho la alianza con Estados Unidos. Canadá, en cambio, procurará permanecer neutral. Las exigencias de la lucha contra los narcotraficantes impuesta por Estados Unidos exigirán a su vez un refuerzo importante del potencial militar mexicano.

Debemos, pues, o intentemos al menos, imaginar el contenido futuro de las constituciones locales de México -pero también el de la Constitución Federal- en este proceso mundial y nacional -y no solo local, desde luego- de toma de decisiones político institucionales constructoras de escenarios alternativos de futuro en donde se encuentra inserto.

2. Antecedentes de la prospectiva constitucional

El análisis prospectivo de las constituciones particulares de las entidades federativas corresponde e involucra, obvia y necesariamente, tanto la perspectiva común que hacia el futuro tienen todas las constituciones de las entidades federativas del país, incluida la más reciente, la de la Ciudad de México (*Gaceta Oficial de la Ciudad de México* del 5 de febrero de 2017) como, de otra parte, la actualización de todas ellas a la luz de la nueva situación política e institucional que vive el país con motivo de la renovación del poder ejecutivo federal, de ambas cámaras federales y de diecinueve legislaturas en otras tantas entidades federativas, ocurrida el año anterior. No podemos dejar de recordar que un día los presidentes, al asumir el cargo, protestan guardar y hacer guardar la Constitución Federal y, a los días siguientes, empieza el desfile de iniciativas de reforma constitucional iniciadas por él o por los legisladores y grupos parlamentarios que lo apoyan.

Durante las campañas electorales del proceso que culminó con la jornada electoral del primero de julio del año pasado, el candidato presidencial de la coalición *Juntos Haremos Historia*, hoy presidente de la República, propuso al electorado una “cuarta transformación de la república”. Se trataba, entonces, de una oferta electoral que, con motivo de la contundente victoria, se ha convertido

ahora en el eje rector de las políticas públicas del gobierno federal y en su horizonte prospectivo necesario.

La Cuarta Transformación de la República (4T) tiene como antecedentes la independencia nacional que culminó, si asumimos dichas transformaciones desde una perspectiva constitucional, con la Constitución federal de 1824; la guerra de reforma, que tuvo como rasgo distintivo la segunda Constitución federal de 1857, y la revolución mexicana que a su vez encontró su justificación e instrumento de cambio con la Constitución vigente de 1917. No es extraño, por lo tanto, que finalmente la Cuarta Transformación que ahora presenciamos y que de alguna manera u otra todos los ciudadanos y ciudadanas mexicanos -por acción u omisión- protagonizamos, desemboque en un nuevo texto constitucional. Mi primera hipótesis, por lo tanto, es que la Cuarta Transformación habrá de culminar en una nueva constitución federal cuyo contenido desconocemos, desde luego, pero que nada impide realizar aquí y ahora el ejercicio prospectivo sobre su contenido deseable y posible.

Ha habido otras constituciones, todos lo sabemos -1814, 1836, 1843 y 1847-, además de congresos constituyentes disueltos y dos estatutos imperiales (Castellanos, 2011). Pero, solo la Constitución de 1917 lleva ya, hasta el día de hoy, más de 700 reformas a su articulado mediante 235 decretos de reforma, varias de las cuales entrañan en sí mismas sendas transformaciones de la vida republicana del país -las tres más recientes, publicadas, (DOF 14, 26 marzo y 12 abril 2019), son de la actual Legislatura-.

La modificación a profundidad más reciente del texto constitucional, sin duda, es el conjunto de reformas comprometidas y suscritas al inicio del gobierno federal anterior en el documento conocido como *Pacto por México* (Zamitis 2016). Pero tenemos otras, por ejemplo, las reformas de 1996 durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo (Castellanos 1998), y que éste llamó “la reforma electoral definitiva”, que de alguna manera lo fue porque permitió la primera alternancia partidista en el poder ejecutivo federal.

Si salimos del plano electoral -donde, por cierto, no podemos olvidar otra gran transformación: la fundación del Partido Nacional Revolucionario³ en 1929, es decir, la racionalización de la lucha por el poder político al interior del grupo revolucionario triunfante-, y vamos al ámbito económico, la prolongada reconstrucción del país después de la guerra civil de 1910 tiene en el modelo económico del desarrollo estabilizador -y unos años antes en la expropiación petrolera-, el punto de arranque de un crecimiento económico sostenido con estabilidad cambiaria. (castellanos 2014)

Aunque ya se tienen algunos indicios con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación del año en curso, es de suponerse que las transformaciones a profundidad contenidas en los programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales -previstos en la *Ley de Planeación*- se describan en el *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024* que deberá ser discutido y aprobado en la Cámara de Diputados el mes próximo, a partir del proyecto que envíe el presidente de la República. Tendremos entonces mayores elementos para evaluar los alcances, pertinencia y viabilidad del escenario prospectivo en que se materializará la Cuarta Transformación de la República.

Es de suponerse, también, que el documento *Proyecto de Nación 2018-2024* (Ejes principales: Política y Gobierno; Desarrollo Social; Economía y Desarrollo; Educación, Ciencia, Valores y Cultura), constituye el antecedente obligado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, pues en su momento significó parte principal de la oferta electoral adoptada por la mayoría del electorado.

3. Populismo y presidencialismo

El final del periodo de desarrollo estabilizador se presenta con el llamado desarrollo compartido que, en la práctica, es un populismo económico que genera inflación y devaluaciones de manera recurrente, por diversas razones que no corresponde analizar ahora pero que son perfectamente recordadas por los

³ Más tarde: Partido de la Revolución Mexicana y, actualmente, Partido Revolucionario Institucional.

lectores mexicanos, sea por que hayan estudiado ese periodo, porque lo hayan vivido o porque hayan escuchado la historia oral del mismo. (Rivera, 2005)

Es oportuno recordar que en el *Diccionario de Política* coordinado por Norberto Bobbio *et al*, se consignan varias definiciones de *populismo*, caracterizadas por la ambigüedad conceptual del término -que desde luego es difícil resolver-, por ejemplo: “todo credo y movimiento basado en la siguiente premisa principal: la virtud reside en el pueblo auténtico que constituye la mayoría aplastante y en sus tradiciones colectivas”; “la legitimidad reside en el pueblo”, o bien, el populismo “se basa en dos principios fundamentales: la supremacía de la voluntad del pueblo y la relación directa entre el pueblo y el liderazgo”. En rigor, el autor de la voz populismo en el *Diccionario* -Ludovico Incisa- sostiene que “se pueden reagrupar los movimientos populistas en tres categorías: nacional-populista, populista revolucionario y populistas democráticos o pluralistas”.

Enrique Cárdenas, en su libro *La política económica en México, 1950-1994*, (1996, pp. 86-117) dedica un capítulo al estudio de “El populismo económico mexicano, 1972-1981”, caracterizado porque “Las políticas expansionistas a través del gasto público excesivo, tanto corriente como de inversión, se financian a través de emisión monetaria o por endeudamiento externo, lo cual permite impulsar la actividad económica en el corto plazo, con un impacto favorable en el nivel de empleo, pero también con efectos inflacionarios posteriores”.

Cuando después de severos programas de ajuste para el pago de la deuda externa por fin se abandona el proteccionismo arancelario de la industria nacional y se abre el mercado nacional a la competencia internacional -donde el momento culminante es la negociación y firma del Tratado de Libre Comercio para América del Norte, renegociado y renombrado como T-Mec, pero que espera todavía la aprobación del congreso americano-, entramos al periodo que algunos con optimismo llamaron de *liberalismo social* y otros, despectivamente, de *neoliberalismo*. Recientemente, por cierto, el presidente de la república anunció la terminación oficial del periodo neoliberal.

Independientemente de la denominación que pueda darse a los diferentes periodos que he mencionado -aunque no de manera exhaustiva, desde luego, porque puede haber varias transformaciones más dependiendo de los indicadores o parámetros que adoptemos para el análisis, como nuevamente veremos en seguida-, en todos los casos hablamos de un Estado nacional, federal, con economía mixta y con una mayor o menos intervención estatal en la economía que va desde la promoción y atracción de inversiones extranjeras -como sucedió durante el gobierno del general Porfirio Díaz (Ávila 2015) -, pasando por el monopolio estatal en ciertas actividades económicas -antes en correos o ferrocarriles, después en Pemex y Comisión Federal de Electricidad-, hasta la función estatal de regular y garantizar la libre competencia en una economía de mercado abierta al exterior. Y no tengo duda de que es aquí donde estamos todavía ahora, aunque a veces parezca que se quiere salir hacia otro escenario económico aún por definir, sin que se pueda modificar de golpe, desde luego, la estructura económica a la que hemos llegado hasta hoy.

Hay un libro reciente de José Roldán Xolpa, *La ordenación constitucional de la economía. Del Estado regulador al Estado garante*, publicado por el Fondo de Cultura Económica (2018) con una presentación de José Ramón Cossío, cuya lectura no puedo dejar de recomendar de manera entusiasta para estudiar la etapa actual hasta antes de los intentos de cambio.

Por su vinculación habitual con el populismo, me refiero ahora, de entre las muchas clasificaciones que hay del *presidencialismo latinoamericano*, a la formulada por Jorge Carpizo (2014) en un artículo publicado *post mortem* donde señala que la tipología del *presidencialismo latinoamericano* debe contemplarse desde tres ángulos o perspectivas: la de la norma constitucional, la de la realidad constitucional y la de la interacción de la norma con la realidad constitucional.

Desde la perspectiva de la norma constitucional distingue cinco tipos: presidencialismo puro, predominante, atemperado, con matices parlamentarios y parlamentarizado. En tanto que desde la perspectiva de la realidad constitucional distingue tres: hegemónico, equilibrado y débil.

Desde la perspectiva de la interacción de la norma con la realidad constitucional la tipología se forma con los señalados en las otras dos perspectivas, de manera que los presidencialismos puro, predominante, atemperado y con matices parlamentarios pueden ser hegemónicos, equilibrados o débiles. Para Carpizo el presidencialismo parlamentarizado solo puede ser hegemónico o débil pues su naturaleza excluye el tipo equilibrado.

Concluyo este acápite refiriéndome a otro libro de Jorge Carpizo, El presidencialismo mexicano (1984), escrito durante el periodo de la anterior hegemonía presidencial y partidista, en el que identifica las siguientes facultades que denomina *metaconstitucionales* del presidente de la república: jefatura real del partido gobernante, designación de su sucesor, designación de los gobernadores y remoción de los gobernadores.

La posterior etapa de los gobiernos divididos nos enseñó que dichas facultades metaconstitucionales tenían un origen, a su vez, perfectamente identificable: la mayoría absoluta y calificada que en ambas cámaras federales y en las legislaturas locales poseía el partido político del que el presidente era el jefe real.

4. Las transformaciones jurídicas

No puedo dejar de referirme a los indicadores o temas estrictamente jurídicos, recientes, de transformación del ordenamiento, de los ordenamientos y de la manera de aplicarlos e interpretarlos. Para ello debo referirme a un estudio académico, coordinado por Héctor Fix Fierro y Diego Valadés en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, publicado en 2015, con una propuesta de texto reordenado y consolidado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se señalan las siguientes materias más importantes para dichos investigadores en las que ha sido reformada la Constitución:

- Control de la constitucionalidad de las leyes
- Autonomía de gobierno y administración de los municipios
- Sistema electoral y representativo (federal y local)

- Derechos fundamentales, tanto individuales como sociales, y sus medios de protección
- Derechos y autonomía de los pueblos indígenas
- Propiedad y justicia agrarias
- Transparencia y acceso a la información pública gubernamental
- Sistemas de justicia penal y seguridad pública
- Presupuesto, control del gasto público y rendición de cuentas
- Relaciones del Estado con las iglesias y las comunidades religiosas
- Independencia, gobierno y carrera judiciales
- Rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional y sistema de planeación democrática
- Explotación de recursos energéticos y empresas productivas del Estado

Me refiero ahora a cinco aspectos fundamentales actuales, vigentes, de la transformación jurídica que se vive hoy en México:

- El nuevo proceso penal acusatorio y oral que ha modificado la distribución de competencias en materia adjetiva y, previsiblemente, también sustantiva, habiendo dado paso por lo menos a cuatro leyes nacionales (nueva manera de llamar a la federalización o centralización de antiguas facultades concurrentes entre Federación y entidades federativas): el Código Nacional de Procedimientos Penales (DOF 5 de marzo de 2014.), la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal (DOF de 29 de diciembre de 2014.), la Ley Nacional de Ejecución Penal (DOF de 16 de junio de 2016.) y la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (DOF de 16 de junio de 2016.)
- Los procedimientos para favorecer la competencia económica resueltos por nuevos organismos constitucionales autónomos, la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, así como en materia de energía por los órganos reguladores coordinados en la materia, la Comisión Reguladora de Energía y la Comisión Nacional de Hidrocarburos.

- Las reformas constitucionales en materia de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas que culminaron con la reforma constitucional (DOF 27 de mayo de 2015), el diseño e implementación del Sistema Nacional Anticorrupción. No puedo dejar de sugerir la lectura de los cuatro tomos -el quinto está en prensa- de la colección *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, publicada por la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, en cuya redacción he participado con mis contribuciones personales en cada tomo. Igualmente, sugiero la lectura del libro colectivo más reciente en el que participo, publicado este año en España por tirant lo blanch de Valencia, *Rendición de cuentas, control parlamentario y políticas públicas en México*. (Moreno; 2019)
- La reforma constitucional en materia laboral (DOF 27 de junio de 2017) que, gracias a la presión internacional, particularmente la proveniente de nuestro vecino del norte, finalmente encontrará al parecer muy pronto su regulación secundaria, y
- Todo lo que implica el nuevo modelo de control difuso *ex officio* de constitucionalidad y convencionalidad, para cuyo estudio no puedo de dejar de sugerir la lectura de dos libros de César Astudillo -a quien ya hemos escuchado en esta misma sala en una sesión académica hace algunos meses-, intitulados *El bloque y el parámetro de constitucionalidad en México* y *El funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional*.

Hasta aquí la historia y el presente del desarrollo constitucional nacional, al interior o a partir del cual es necesario construir los escenarios de futuro del contenido de nuestras leyes fundamentales, la federal y las locales.

5. Hipótesis centrales y suposiciones auxiliares

Después de estos antecedentes que me parecen obligados e ilustrativos trataré ahora de formular varias hipótesis más sobre el futuro previsible y deseable de las constituciones locales de las entidades federativas del país.

En primer lugar, como ya lo he señalado, es necesario identificar o definir la nueva situación política en la que nos encontramos. Sostengo que el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador es un gobierno populista nacionalista de izquierda y también un presidencialismo hegemónico que rescata las facultades metaconstitucionales del anterior periodo hegemónico. He adelantado ya algunos conceptos y elementos para justificar estas denominaciones, tarea que realizo con mayor amplitud en el libro que actualmente preparo intitulado *Populismo, Cuarta Transformación y Control Democrático del Poder en México hoy*, del cual adelanto en este artículo algunos elementos.

Las reformas constitucionales recientes, en curso o anunciadas, pero correspondientes ya al gobierno federal actual y su mayoría parlamentaria - Guardia Nacional, extinción de dominio, prisión preventiva oficiosa, revocación del mandato, reforma educativa, cinco nuevos integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, al parecer, supresión del Consejo de la Judicatura Federal-, sostengo también como hipótesis central que no impiden ni cancelan la posibilidad de una nueva Constitución federal.

En su libro 2018 *La Salida. Decadencia y renacimiento de México*, el entonces candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador no se refiere a ninguna reforma constitucional, ni gradual ni integral. Propone, en cambio, las siguientes “Decisiones básicas para el renacimiento económico y social de México”: 1) El rescate del campo y de su importancia social, ambiental y cultural y la autosuficiencia alimentaria; 2) Rescate del sector energético y su utilización como palanca del desarrollo; 3) Impulso al crecimiento y generación de empleos; 4) Estado de bienestar; 5) Sociedad segura; 6) Una República fraterna.

Me parece que a todos nos queda muy claro que la tercera alternancia en el poder ejecutivo federal, pero ahora -a diferencia de las dos anteriores- con 30 millones de votos, una amplia mayoría en ambas cámaras federales y en diecinueve legislaturas locales, nos ha hecho transitar del gobierno dividido -un ejecutivo sin mayoría en las cámaras- a un *neopresidencialismo* mexicano ya no sustentado solamente en un partido hegemónico sino, además, en un liderazgo carismático

que, tal vez, me atrevo a afirmar, ningún presidente anterior había logrado alcanzar, aunque pudo haber varios que lo hayan intentado.

En mi libro Técnica legislativa, control parlamentario y gobiernos de coalición (2018), publicado el año pasado, hice notar el riesgo de que un gobierno de coalición con amplia mayoría en las cámaras pudiera banalizar o superar los controles parlamentarios propios de un sistema democrático. Sostengo ahora que dicho peligro es todavía mayor en el *neopresidencialismo* donde no existen los contrapesos políticos propios de un gobierno de coalición. Más aún, mediante reformas constitucionales como las que ya se han anunciado -elevar en cinco el número de integrantes de la Suprema Corte-, no solo los controles políticos sino también los controles constitucionales y convencionales pueden ser superados.

Cabe precisar que en el supuesto caso de una reforma constitucional integral o de la convocatoria a un congreso constituyente para la Cuarta Transformación de la República que pase o incluya una modificación y actualización constitucional, de cualquier forma, el control constitucional y convencional vía amparo es improcedente, pero también vía acción de inconstitucionalidad o controversia constitucional o mediante algún medio de impugnación en materia electoral.

Regreso a las constituciones locales: sostengo ahora que la reforma de cualquier otra entidad federativa, en el supuesto previsible -no sé si deseable, lo veremos en seguida- de una reforma integral de la Constitución federal de 1917 o de una nueva constitución federal, estaría totalmente en función de la modificación federal que pudiese haber. A esta hipótesis general agrego una suposición auxiliar: ante este escenario, difícilmente el gobernador de un estado o la jefa de gobierno de la Ciudad de México podrían emprender o auspiciar o aceptar una reforma de fondo en este momento a sus ordenamientos constitucionales locales.

Esta afirmación nos obliga a regresar al plano constitucional nacional y a formular propuestas viables y útiles como consecuencia de la hipótesis central: la Cuarta Transformación tendrá su propia Constitución y hay que formular propuestas al efecto.

Paulatinamente, academia, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos, organizaciones sindicales y patronales, y demás grupos sociales, habrán de bosquejar algunas, pero antes es necesario dejar claro que el modelo económico de economía mixta con intervención, regulación y garantía estatal es un modelo económico que solo tiene, en mi opinión, alguno de los siguientes cursos de actualización: pasar a un mayor intervencionismo estatal, pasar a una mayor regulación y garantía o plantear una ruptura con el pasado inmediato mediante una ruptura de alianzas geopolíticas estratégicas.

Vayamos ahora al plano político. Me sustento aquí en el libro clásico de Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, cuando se refiere a los controles horizontales y verticales del poder político. Los controles verticales, sostiene, son intraórganos -en el gobierno y en el parlamento- e interórganos -controles del parlamento frente al gobierno, controles del gobierno frente al parlamento, de los tribunales frente al gobierno y el parlamento, y del electorado frente al gobierno y el parlamento-, y los verticales -federalismo, garantías de las libertades individuales (derechos humanos y sus garantías, para usar nuestra fraseología nacional actual) y pluralismo-. Pero el primero y fundamental control democrático del poder político, afirma Loewenstein, es una constitución democrática.

En su libro *El control del poder*, Diego Valadés estudia dicho control desde una triple perspectiva: como problema (legitimidad democrática y sistema representativo), como fenómeno (función, responsabilidad, Estado de derecho y orden) y como proceso (en España, Estados Unidos y México). Propone al efecto la siguiente tipología de los controles: materiales y formales; unidireccionales y bidireccionales; organizativos y funcionales; preventivos y correctivos; perceptibles e imperceptibles; constitucionales y paraconstitucionales. Propone finalmente otras posibilidades de encuadramiento: de acuerdo con su naturaleza: obligatorios y potestativos; con su objeto: constructivos y limitativos; con sus efectos: vinculatorios e indicativos; con su frecuencia: sistemáticos y esporádicos; con su forma: verbales y formales; con sus agentes: colectivos y selectivos; con sus

destinatarios: generales o singulares; con su oportunidad: previos, progresivos y posteriores.

Consecuentemente, sea a través de una reforma integral apoyada en el procedimiento de reformas previsto en el artículo 135 constitucional vigente⁴ o sea mediante la convocatoria a un congreso constituyente⁵, las opciones fundamentales económicas a elegir ya han sido planteadas, en tanto que la forma de gobierno tendría que iniciar por la elección entre presidencialismo, semipresidencialismo⁶ o parlamentarismo, y las modalidades que pudiera tener el formato constitucional de gobierno adoptado. Sin dejar de tener en cuenta la adopción o modificaciones que pudieran surgir a las reformas a que ya me he referido.

6. Conclusiones y propuestas

Sostengo y propongo, en consecuencia, desde una perspectiva cualitativa pero también analítica, que ante una eventual nueva Constitución federal para materializar el modelo político, económico y social que propone la denominada Cuarta Transformación, se analicen, con rigor y objetividad, e incluyan todas las instituciones y procedimientos necesarios para asegurar la eficacia, eficiencia y efectividad del sistema productivo que permitan el crecimiento económico y el desarrollo social, para cerrar la brecha de la terrible desigualdad social existente, donde más de la mitad de los mexicanos vive en pobreza o pobreza extrema. La permanencia y viabilidad de México como país democrático solo puede fincarse en

⁴ “La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México....”.

⁵ Las reformas integrales a las constituciones locales se han basado en un artículo equivalente al 135 federal citado. La nueva Constitución de la Ciudad de México provino de una reforma al artículo 122 constitucional federal que regulaba el gobierno local del entonces Distrito Federal; el diseño y convocatoria al Congreso Constituyente respectivo quedaron establecidos en los artículos transitorios del decreto de reforma correspondiente.

⁶ El semipresidencialismo estuvo vigente de 1993 a 1996 en el texto de la Constitución federal para efecto de gobierno local de la hoy Ciudad de México; antes, el jefe del departamento administrativo encargado del gobierno local del entonces Distrito Federal era nombrado y removido libremente por el presidente de la república. Actualmente, se mantiene el modelo presidencialista para el gobierno local de la Ciudad de México, mediante la elección por separado del jefe de Gobierno de la Ciudad y de los diputados a su Asamblea Legislativa.

la inmediata reducción y futura desaparición de dicha desigualdad lacerante entre las y los mexicanos.

El control más efectivo del electorado frente al gobierno y el parlamento es el diseño del sistema de representación y del sistema electoral y, en el caso de este último, la elección solo puede ser entre sistemas de mayoría, de representación proporcional pura y sistemas mixtos. La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México fue formada a partir de un sistema mixto complejo con elección directa, indirecta y designación personal que muy poco tuvo de democrático y que no debe repetirse⁷. Luego, entonces, sostengo que la representación proporcional pura es el único sistema electoral idóneo para que la voluntad popular se exprese en esta circunstancia de definición del contenido de la Constitución.

Consecuentemente, por lo que entraña para el rumbo futuro de la nación y porque en las tres transformaciones anteriores fueron convocados otros tantos congresos constituyentes, la elección entre una u otra alternativa no podría darse por el Constituyente Permanente de la República o Poder Revisor de la Constitución previsto en el 135 constitucional, sino solo por un Congreso Constituyente integrado -propongo- con por lo menos 500 diputados constituyentes electos a partir del principio de representación proporcional pura, pero en el que 300 hubiesen sido postulados por partidos políticos nacionales y locales, pero 200, necesariamente, autopostulados como candidatos independientes auténticamente ciudadanos, en número proporcional a la población de la entidad federativa en la que fuesen electos.

Una palabra más sobre el proyecto de Constitución. Para la Ciudad de México, el jefe de Gobierno envió un proyecto de Constitución que, con algunas

⁷ “Artículos Transitorios del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de enero de 2016... Artículo Séptimo. La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México se compondrá de cien diputados constituyentes, que serán elegidos conforme a lo siguiente: A. Sesenta se elegirán según el principio de representación proporcional, mediante una lista votada en una sola circunscripción plurinominal.... B. Catorce senadores designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara, a propuesta de su Junta de Coordinación Política.... C. Catorce diputados federales designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara, a propuesta de su Junta de Coordinación Política... D. Seis designados por el Presidente de la República. E. Seis designados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

modificaciones, finalmente fue aprobado (Castellanos; 2019). La Constitución federal vigente de 1917 surgió del proyecto, reformado, enviado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, en un momento de reposo de la lucha armada y de los atentados entre jefes revolucionarios. El proyecto de una eventual nueva Constitución federal solo puede surgir del debate democrático entre los diputados constituyentes electos por el pueblo, como nació la Constitución de 1857.

En este plano político-electoral, la Constitución de la Cuarta Transformación solo puede ser de fortalecimiento de los controles democráticos del poder político, y aquí han quedado expuestos algunos de los que han sido clasificados en la doctrina especializada. Durante los últimos cuarenta años, la transición mexicana a la democracia nos trajo a un punto en el que se permitió la alternancia partidista por tres veces en el ejecutivo federal y muchas más en los ejecutivos y legislativos locales. Este resultado del ejercicio soberano de la ciudadanía no puede menos que ser ampliamente fortalecido por una eventual nueva constitución, que surja e impulse la cuarta transformación prometida por la nueva élite gobernante y que el pueblo le demande, elija y apruebe.

7. Bibliografía

Astudillo César (2014).El bloque y el parámetro de constitucionalidad en México UNAM, México, Tirant lo blanch,

Ávila Ortiz, Raúl, Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, Hernández, Pilar (2015), Porfirio Díaz y el derecho. Balance crítico, México. Cámara de Diputados, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas

Carpizo Jorge, (1984.) El presidencialismo mexicano México. Siglo Veintiuno Editores.

Cárdenas Enrique (1996) La política económica en México, 1950-1994 México. El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica.

Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, “El proceso administrativo público. Fundamento constitucional”, publicado en: Revista de Administración Pública 134,

Volumen XLIX, No. 2 (mayo-agosto 2014) y en Buen Gobierno, Revista No. 18 semestral, Enero-Junio 2015.

....., Las reformas de 1996, Centro de Investigación Científica “Jorge L. Tamayo”, México 1998

.....Gómez Galvarriato Freer, Aurora (2011), Antecedentes históricos y constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos, México, Secretaría de Gobernación.

....., (2014) Nuevo Derecho Electoral Mexicano, México, UNAM, Trillas.

..... (2019) “Evaluación ex ante, in itinere y ex post de la norma y del ordenamiento como política pública y técnica legislativa. Un estudio de caso: la Constitución Política de la Ciudad de México”, publicado en: Moreno Espinosa, Roberto, Escobar Roca Guillermo, Covarrubias Moreno, Óscar Mauricio (Editores), España, Valencia, Tirant lo blanch,

Garrido, Celso, (2005).Desarrollo económico y procesos de financiamiento en México, México UNAM Azcapotzalco, Siglo XXI Editores.

Jacques Attali, (2007) Breve historia del futuro Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica

López Obrador Andrés Manuel (2018) 2018 La Salida. Decadencia y renacimiento de México, México, Editorial Planeta

Miklos Tomás y Tello María Elena, (2018) Planeación Prospectiva. México Centro de Estudios Prospectivos Fundación Javier Barrios Sierra, A. C., Editorial Limusa

Moreno Espinosa, Roberto, Escobar Roca, Guillermo, Covarrubias Moreno, Óscar Mauricio (2019) El funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional UNAM, México Tirant lo blanch.

Núñez Zúñiga, Rafael (2014) La economía mexicana, de la sustitución de importaciones a la promoción de exportaciones, México, Trillas

Rivera Ríos, Miguel Ángel, (2009) Desarrollo económico y cambio institucional México, UNAM, Facultad de Economía, Juan Pablos Editor,

Romero Sotelo, María Eugenia (2015), Historia del pensamiento económico en México. Problemas y tendencias (1821-2000) México Trillas.

Roldán Xolpa José,(2018) La ordenación constitucional de la economía. Del Estado regulador al Estado garante, México, el Fondo de Cultura Económica.

Russel L. Ackoff (1979) Un concepto de planeación de empresas, México. Editorial Limusa,

Vázquez Ramos. Homero (2014), Cátedra Nacional de Derecho Jorge Carpizo. Reflexiones Constitucionales, México. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas

Yehezkel Dror, (1980) Un modelo general de planeación, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

Zamitis Gambia, Héctor (2016) Pacto por México. Agenda legislativa y reformas 2013-2014, México UNAM, La Biblioteca