

UNIVERSIDAD DE XALAPA
INSTITUTO INTERDISCIPLINARIO DE INVESTIGACIONES

**EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO EN LA
CUARTA TRANSFORMACIÓN DE LA
REPÚBLICA**

Autor

Eduardo de Jesús Castellanos Hernández

Xalapa, Veracruz, México 2020



DERECHOS RESERVADOS © 2020

Por la Universidad de Xalapa

Primera Edición

Esta obra, se realizó bajo el sello editorial de la Universidad de Xalapa A.C., a través de su Instituto Interdisciplinario de Investigaciones.



Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio sin el consentimiento previo y escrito del autor y/o quienes tengan los derechos respectivos.

Los contenidos de la presente obra, pasaron por un estricto proceso de dictaminación y arbitraje previo, a cargo de las comisiones dictaminadoras de las diferentes áreas del conocimiento del Instituto Interdisciplinario de Investigaciones de la Universidad de Xalapa A.C.

Portada y diseño editorial: Universidad de Xalapa A. C.

La revisión y corrección de estilo de la presente obra corrió a cargo de la doctora Lizeth Camacho Estrada

Las imágenes que integran la portada, se encuentran protegidas por derechos de autor, utilizándola al amparo del artículo 148 de la Ley Federal de Derechos de Autor en México, ya que se permite la reproducción fotografías e ilustraciones difundidos por cualquier medio, si esto no hubiere sido expresamente prohibido por el titular del derecho.

ÍNDICE.

Presentación.....	4
Nota introductoria.....	8
Acerca del autor.....	10
1. La función estatal del Instituto Nacional Electoral y su contribución a la democracia. Los retos que enfrenta.....	13
2. Las constituciones locales mexicanas durante la cuarta transformación: Un análisis prospectivo.....	32
3. Distant Neighbors? US/Mexico Relations: A Panel Discusión: Política Exterior de la 4T. México-Estados Unidos.....	51
4. La cuestión indígena durante la cuarta transformación de la república mexicana.....	69
5. Los retos de la reforma constitucional en materia educativa durante la cuarta transformación.....	89
6. Voto electrónico.....	112
7. Política y Derecho. Proceso y procedimiento legislativos para retirar la inmunidad constitucional. Un estudio de caso: el desafuero de Andrés Manuel López Obrador.....	119
8. El presidencialismo mexicano en la cuarta transformación de la república.....	142

PRESENTACIÓN

Me siento honrado de hacer la presentación escrita de la obra **El Presidencialismo Mexicano en la Cuarta Transformación de la República** del Doctor Eduardo Castellanos quien es un brillante abogado e Investigador del Instituto Interdisciplinario de Investigaciones de la Universidad de Xalapa, además, de poseer una excelente calidad como ser humano.

El libro del Doctor Eduardo Castellanos surge como una crítica objetiva y científica a las transformaciones sociales y jurídicas que ha experimentado México durante la denominada cuarta transformación. El libro se encuentra diáfananamente narrado en ocho apartados reflexivos que fueron publicados en distintas revistas científicas de corte nacional como internacional, el día de hoy estos artículos se encuentran reunidos dentro de la presente obra de forma ordena y sistemática, a fin de comprender los avances y retrocesos que ha implicado la cuarta transformación para la cultura democrática mexicana.

La obra **“El Presidencialismo Mexicano en la Cuarta Transformación de la República”**. Es una obra que refleja la manera en la cual el representante del ejecutivo federal, y los miembros de su fuerza política, durante este gobierno han realizado la aplicación de diversas políticas públicas, así como, la promulgación distintas leyes que sin duda alguna han impacto en el sistema democrático mexicano, el cual se aprecia en el sistema jurídico, así como, en el aspecto social de nuestro país.

En el primer tema, el doctor Castellanos aborda los cambios y retos que ha presentado el sistema electoral mexicano, describe la evolución histórica y legal del Instituto Nacional Electoral, así como, sus atribuciones las vinculadas con sus principales reformas como la de 2014, ello sin dejar de lado si vinculación con el esquema político actual, la composición actual de la cámara de diputados y del consejo general del Instituto Nacional Electoral.

En su segundo tema el doctor Castellanos, señala lo que debe entenderse como prospectiva constitucional, a través de un análisis histórico científico de las reformas al texto constitucional que han establecido las formas de gobierno de nuestro país, además, pone énfasis en la corriente política del populismo vinculada con la figura del presidencialismo y las consecuencias que puede conllevar tener un régimen de esta naturaleza.

En el tercer tópico de esta obra el autor, analiza los efectos de la cuarta transformación en las relaciones internacionales que México ha tenido con distintos países, como es Estados Unidos de Norte América, nuestro vecino del norte, sin lugar a duda, las decisiones presidenciales juegan un papel importante en la política exterior, y el doctor Castellanos analiza algunas de estas que sin lugar a dudas se envuelven con ciertos problemas contemporáneos como son el cobro de aranceles y la negociación que en su momento se realizó en el TLCAN y ahora con el T-MEC.

El autor de manera excepcional el autor analiza la oferta política del entonces candidato presidencial y partido político triunfante en las elecciones de 2018 a favor de la población indígena del país, así como su permanencia y viabilidad en los instrumentos de gobierno. Lo anterior para establecer si la transformación resultará efectiva en el Estado Mexicano. El autor hace un estudio minucioso de las reformas constitucionales, el Plan Nacional de Desarrollo, Presupuesto de Egresos de la Federación, la administración y políticas públicas. Lo anterior acompañado de un aspecto crítico basado en la filosofía y en la doctrina jurídica.

El doctor Castellanos aborda en este libro Los retos de la reforma constitucional en materia educativa durante la cuarta transformación, el autor aborda la conformación del nuevo constitucionalismo en Latinoamérica, transformación que posee una visión política, como un esquema jurídico, para ello se hace hincapié en el estudio y aplicación de la reforma educativa denominada “Pacto por México”, a fin de establecer los parámetros y el enfoque económico que ha tenido esta reforma dentro del esquema mexicano.

En el tema titulado voto electrónico, hace mención de los antecedentes legislativos nacionales, así como de la doctrina, y aborda su funcionamiento en el esquema internacional, para ello se destaca la normativa europea y su funcionamiento en América latina, poniendo énfasis en los escenarios éticos y prospectivo.

En el tema denominado “Política y Derecho. Proceso y procedimiento legislativos para retirar la inmunidad constitucional. Un estudio de caso: el desafuero de Andrés Manuel López Obrador” narrado por el doctor Eduardo Castellanos nos refleja con profundidad el proceso constitucional, el procedimiento legislativo llevado a cabo, así como, los argumentos jurídicos utilizados en el presente caso para determinar el fallo del mismo. El doctor Castellanos aborda el tema con total maestría respecto de la denominada declaraciones de procedencia.

Ciertamente la obra del doctor Eduardo expone un México cambiante envuelto entre lo legal y lo constitucional, frente los intereses de los factores reales del poder y el discurso presidencial de transformación gubernamental.

Finalmente, el autor aborda el contexto actual del presidencialismo mexicano, retoma contribuciones de Jorge Carpizo y realiza una amplia crítica sobre las políticas públicas, el populismo, los derechos humanos en el México de la cuarta transformación; señala que la propaganda electoral, mercadotecnia y legitimación política gubernamental, forman una tercera alternancia en la titularidad del ejecutivo federal en México se autodenomina cuarta transformación de la república. El autor en este texto afirma que después de veintiún años, el partido político del presidente de la república mexicana recuperó la mayoría absoluta en ambas cámaras federales. A partir de este rasgo distintivo, el presidencialismo mexicano es analizado en el nuevo contexto político e institucional. Para ello, se le sitúa en un ámbito más amplio de antecedentes históricos y acciones de gobierno, a la luz de un marco teórico del presidencialismo latinoamericano y mexicano que ha probado fehacientemente su pertinencia para el análisis.

El doctor Eduardo Castellano al ser un destacado jurista sintetiza e interpreta con claridad, las distintas reformas, sentencias, y políticas públicas, que a lo largo de los años han logrado permear en nuestro sistema jurídico para que el día de hoy

se cree la cuarta transformación que estamos viviendo. El doctor Eduardo Castellano como investigador nivel uno del sistema nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología conocido por su acrónimo (CONACYT) muestra su compromiso en el ámbito científico al realizar distintos razonamientos fundados y motivados conforme a lo establecido en la legislación nacional, internacional, la jurisprudencia y la doctrina, a fin de sustentar sus argumentos y teorías. Como investigador nivel uno del Sistema Nacional de Investigadores tiene el compromiso de indagar en distintas fuentes de información para realizar su trabajo, pero, no es la cantidad de la información recopilada, sino la calidad de la misma, y lo que logra crear con ella. Sin lugar a duda, EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO EN LA CUARTA TRANSFORMACIÓN DE LA REPÚBLICA, es una muestra de calidad en materia de investigación científica del área jurídica.

Fue para mí un honor leer y escribir estas breves palabras sobre esta maravillosa obra, que se edita y publica bajo el sello de nuestra casa de estudios. De igual manera reitero mi afecto y agradecimiento al doctor Eduardo Castellano por formar parte de nuestro Instituto Interdisciplinario de Investigaciones, sin lugar a duda su trabajo engalana siempre a la Universidad de Xalapa dejándola en alto a nivel nacional e internacional.

Xalapa, Veracruz, junio de 2020.

Dr. Carlos García Méndez.

Rector de la Universidad de Xalapa. A.C.

NOTA INTRODUCTORIA

El domingo 1 de julio de 2018 se llevaron a cabo elecciones en México para la renovación de poderes públicos federales y locales. El candidato triunfante en la competencia electoral por la presidencia de la república ofreció, tanto durante su campaña electoral como en su discurso de toma de posesión, una cuarta transformación de la república. Los artículos que forman este libro entrañan un análisis -siempre fragmentario y nunca suficiente- tanto del personaje central como del cambio político propuesto.

Los ocho ensayos y reportes de investigación siguientes han sido redactados durante este periodo, con una característica adicional: el año pasado y el presente participé en dos procesos de selección de autoridades electorales; procesos previstos y regulados desde la propia Constitución General de la República a los que acudí con el ánimo de ser aprobado; a pesar de no haberlo sido, en tanto investigador tuve la oportunidad de convertirme en un observador participante.

En ambos procesos de selección, uno de los diversos requisitos era la presentación de un ensayo -aunque con extensión diferente en cada caso- que, por corresponder en su análisis a las prioridades y perspectivas del nuevo gobierno federal mexicano, estimé conveniente incluirlos con el resto de análisis sobre dicho periodo.

Algunos de los artículos aquí reunidos fueron presentados en seminarios y congresos o bien fueron publicados individualmente en revistas universitarias. Sin embargo, como tienen un eje temático que los agrupa, la prometida cuarta transformación de la república, estimo que el lector interesado en profundizar sobre este tema de nuestra vida institucional presente encontrará aquí datos útiles para su propio análisis.

Tengo la convicción de que la labor académica, tanto de docencia como de investigación en ciencias sociales, contribuye a que el ciudadano promedio pueda enriquecer su criterio propio con información desprovista de los sesgos que por

razón natural tiene la información que aportan los actores que protagonizan la lucha por el poder político.

La no militancia partidista del académico puede ser útil, sino es indispensable, para que pueda aportar a lograr una comprensión integral, objetiva y profesional, de los fenómenos que se propone estudiar. Espero que al final de leer estos artículos, el lector pueda coincidir, al menos, en que no existe un sesgo partidista. Esa sería mi mejor recompensa, además de haberlo interesado en realizar la lectura de mis textos.

La Universidad de Xalapa, institución privada, tiene el mérito de ser una de las pocas instituciones de su naturaleza que se dedica en forma prioritaria a la investigación, a través del Instituto Interdisciplinario de Investigaciones. Espero, también, que este libro corresponda a las expectativas de esta institución universitaria de la que me enorgullece formar parte.

Xalapa, Veracruz, mayo de 2020.

Eduardo de Jesús Castellanos Hernández.

Acerca del autor

El doctor Eduardo de Jesús Castellanos Hernández es Investigador Nacional, Nivel I, del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología adscrito al Instituto Interdisciplinario de Investigaciones de la Universidad de Xalapa. También es miembro del Registro CONACYT de Evaluadores Acreditados. Área 5, Económicas y Sociales.

Ha sido investigador en el Centro de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (CEDIP); en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y en el Centro de Investigación Científica “Jorge L. Tamayo” del Sistema SEP-CONACYT.

Sus líneas de investigación son: Derechos Humanos, Derecho Constitucional, Derecho Procesal Constitucional, Derecho Electoral, Derecho Procesal Electoral, Derecho Parlamentario, Técnica Legislativa, Derecho Administrativo, Proceso Administrativo Público, Gobierno y Asuntos Públicos.

En sus actividades de actualización académica participa habitualmente en congresos, coloquios, seminarios, conversatorios y cursos tanto en México como en el extranjero.

Su formación escolar se resume de la siguiente manera:

- Posdoctorado en Regímenes Políticos Comparados por la Universidad de Colorado, Colorado Springs e IAPAS (Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, por sus siglas en inglés) 2019.
- Posdoctorado en Control Parlamentario y Políticas Públicas por la Universidad de Alcalá e IAPAS 2017.
- Especialidad en Justicia Electoral por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 2011.
- Doctorado en Estudios Políticos por la Universidad de París (1984) Estudios revalidados en México.

- Diploma de Estudios Avanzados “Gestion des Activités Non Marchandes”, Universidad de París 1983.
- Diploma de Estudios Avanzados “Decision, Espace, Pouvoir”, Universidad de París 1982.
- Maestro en Administración de Empresas por la Universidad Autónoma del Estado de México 1981.
- Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. 1974.

Es profesor de asignatura en materias correspondientes a sus líneas de investigación, a nivel licenciatura y posgrado, en instituciones de enseñanza superior en diversas entidades federativas del país, además de la Universidad de Xalapa.

Ha sido conferencista y expositor en instituciones educativas, legislativas y electorales en todas las entidades federativas y en países extranjeros.

Se ha desempeñado como servidor público en los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal. En el Poder Ejecutivo Federal en los sectores Educación, Reforma Agraria, Justicia y Gobernación. En el Poder Legislativo en ambas cámaras federales, así como en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México y en el Congreso del Estado de Oaxaca.

Entre otros títulos de su obra publicada, destacan los siguientes:

- En la Enciclopedia Parlamentaria de México, publicada por la Cámara de Diputados, es autor de dos tomos dedicados al estudio de los *Sistemas, Legislación y Resultados Electorales*.
- Es autor de *Técnica legislativa, control parlamentario y gobiernos de coalición*, Editorial Flores, México 2018.
- *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, UNAM, Trillas, México 2015.
- *El fomento de la cultura de la legalidad como política pública*, Secretaría de Gobernación.

- *Gobernabilidad democrática en la transición y alternancia en México*, Editorial Porrúa, México 2002.
- *El registro público de la propiedad social en México*, en coautoría con Joaquín Contreras Cantú, Registro Agrario Nacional, Centro de Investigación y Estudios Avanzados en Antropología Social, México 2000.
- Es coordinador y coautor de la colección *Temas de Derecho Procesal Electoral*, tres tomos publicados por la Secretaría de Gobernación.
- Coordinador y coautor de la colección *Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación*, tres tomos publicados por la Secretaría de Gobernación.
- Coordinador y coautor del libro *Porfirio Díaz y el Derecho. Balance crítico*, UNAM, IIJ, Cámara de Diputados, México 2016.
- En la colección *Monitor Democrático*, Facultad de Derecho, UNAM, COPUEX, ha participado con sus contribuciones en quince libros colectivos (2003-2018).
- En la colección *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, Cámara de Diputados, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, ha participado con sus contribuciones en los cuatro libros colectivos publicados (2015-2019).
- Es colaborador habitual de la *Revista Quórum Legislativo* de la Cámara de Diputados; de la *Revista de Administración Pública* del Instituto Nacional de Administración Pública; de la *Revista Mexicana de Derecho Electoral* del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; de la *Revista Buen Gobierno* de la Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, así como de las publicaciones institucionales de la Universidad de Xalapa.
- Coautor del libro colectivo *Rendición de Cuentas, Control Parlamentario y Políticas Públicas en México*, tirant lo blanch, Valencia, España, 2019.
- Coautor del libro colectivo *Cultura Democrática y Derechos Humanos*, Universidad de Xalapa, Veracruz, México, 2019.

La función estatal del instituto nacional electoral y su contribución a la democracia. Los retos que enfrenta.

Sumario: Introducción. 1. El concepto de democracia. 2. La transición a la democracia electoral mediante reformas constitucionales. 3. El sistema de cuotas. 4. Los retos del Instituto Nacional Electoral. 5. La Cuarta Transformación de la República. 6. La convocatoria actual. 7. Conclusiones. 8. Bibliografía.

Introducción

El reporte de la investigación documental y bibliográfica, así como las reflexiones a que dicha investigación me conduce, tienen un destino peculiar: se trata de un ensayo que habrá de ser calificado por el Comité Técnico de Evaluación integrado conforme a lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como un órgano auxiliar -pretendidamente de la sociedad civil- de la función legislativa, en el procedimiento de selección de los integrantes del órgano superior de dirección de la autoridad electoral administrativa, el Instituto Nacional Electoral. Se trata de esta manera de contribuir a asegurar la mayor objetividad, profesionalismo e imparcialidad en la selección y designación de los integrantes de dicho órgano superior de dirección.

El procedimiento tan elaborado hasta llegar a la situación actual para tales designaciones, responde a una larga evolución que va de la mano con la llamada transición mexicana a la democracia, iniciada según algunos a partir de la reforma constitucional de 1977 hasta la más reciente de 2014 -aunque para algunos dicha transición haya culminado con la reforma de 1996, mismas que necesariamente -aunque de manera sumaria- tendrán que ser descritas en este trabajo pues constituyen la clave para la comprensión de los retos a analizar.

Ciertamente, el destino de este ensayo es peculiar porque de alguna manera evalúa el trabajo de los evaluadores, toda vez que, como consecuencia del título y propósito del ensayo, sostengo que el primer reto que enfrenta el Instituto Nacional Electoral para que su contribución a la democracia mexicana sea

efectiva, estriba justamente en la culminación exitosa de este proceso de selección de cuatro nuevos consejeros electorales. Más aún, si se tienen en cuenta procesos políticos y judiciales simultáneos -a los que me referiré más adelante-; uno de los cuales -y no el menor, por cierto- es la reciente ratificación del secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral por un nuevo periodo de seis años.

Pero no es el único reto, desde luego, hay varios más a los que igualmente aludiré, pero cuya solución democrática en buena medida dependerá de la autonomía e independencia, así como de la visión de Estado muy por encima de los intereses partidista inmediatos, que puedan tener los cuatro consejeros y consejeras que serán designados al finalizar este procedimiento.

1. El concepto de democracia

Puesto que se nos pide evaluar la contribución del Instituto Nacional Electoral a la democracia mexicana, resulta evidente la necesidad de desentrañar primero el concepto *democracia* en el momento y contexto nacional y global actuales. La democracia, como ya se ha escrito, puede tener numerosos adjetivos como resultado de su propia evolución.

Podemos encontrar así una democracia directa y una democracia representativa, aunque como veremos más adelante la democracia directa no se agota en sus orígenes en las ciudades griegas de la época clásica -donde el ciudadano, en el ágora, podía alcanzar con su voz a todos sus iguales-. Estamos entonces frente a otra posibilidad de clasificación de la democracia entre democracia formal y democracia sustantiva; la primera, identificada con reglas y procedimientos, en tanto que la segunda con valores abstractos -cada vez más abstractos, conforme nos adentremos en sus distintas vertientes-, como la libertad, la igualdad y la justicia.

Para efecto de este ensayo, me detengo de inmediato en la noción formal de la democracia al interior de un sistema de representación política, circunscrito al Estado Nacional: la democracia electoral mexicana. Dejo por ahora el estudio de

la democracia como una forma de reducir o eliminar las desigualdades sociales, con o sin libertades ciudadanas, para llegar a una forma distributiva de justicia; discurso asociado forzosamente a los mensajes políticos, pero también alejado momentáneamente del objeto de estudio que ahora nos ocupa.

Cierro este acápite con la cita obligada de Norberto Bobbio respecto de la democracia liberal, a cuyos valores y procedimientos me acojo y deseo contribuir con esta participación: "... no puede haber democracia sino en donde se reconozcan algunos derechos fundamentales de libertades que posibiliten una participación política guiada por una determinación autónoma de la voluntad de cada individuo". (Bobbio, 1997, p. 446)

2. La transición a la democracia electoral mediante reformas constitucionales

La discusión histórica entre monarquía o república -a la que alude Maquiavelo desde el primer párrafo de *El Príncipe*-, fue resuelta en México, primero, a favor de la república, después, a favor de la república federal frente a la república centralista -aunque ésta nos haya dejado algunos legados, uno de ellos, por ejemplo, la preocupación y el modelo de control de la constitucionalidad que en su momento significó, a pesar de sus deficiencias, el Supremo Poder Conservador regulado en la segunda de las siete Leyes Constitucionales de 1836-. En este momento y como resultado de la evolución ahí iniciada, nos encontramos en la difícil y lenta materialización del nuevo modelo de control difuso *ex officio* de constitucionalidad y convencionalidad que incluye, desde luego -y con gran fuerza-, a la materia electoral -en gran medida pionera de este esfuerzo judicial-.

La otra discusión, entre parlamentarismo y presidencialismo, iniciada en 1814 con un parlamentarismo gobernado por un órgano ejecutivo colegiado y rotativo, fue resuelta completamente -después de las dudas de 1857, saldadas en 1874- en 1917, al adoptarse las propuestas de fortalecimiento del ejecutivo formuladas por Emilio Rabasa en *La Constitución y la Dictadura*; consolidadas, por cierto, con la aprobación de las iniciativas de reforma constitucional presentadas por un candidato presidencial asesinado apenas electo. En 1993, un breve interludio nos

acercó al semiparlamentarismo pero solo en el gobierno local del entonces Distrito Federal; peligro rápidamente controlado con las reformas de 1996 en que de manera fulgurante se regresó al sistema presidencial mediante la elección directa del jefe de Gobierno, hoy, de la Ciudad de México. La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México solo reguló en este aspecto la instrumentación de una decisión previamente ratificada por el Poder Revisor de la Constitución.

El hecho es que la forma de gobierno ya había quedado resuelta desde tiempo atrás: república; federal -cuyos matices habremos de analizar porque forma parte de los retos sobre los que se nos invita a pronunciarnos-; y presidencialismo - inicialmente hiperpresidencialismo o autoritario, para ser después acotado con los organismos constitucionales autónomos, uno de los cuales es el INE; acotados éstos a su vez mediante un organismo autónomo a su interior: el órgano interno de control-.

De 1977 a la fecha, salvo los detalles ya expresados acerca del sistema de gobierno, la discusión principal ha sido sobre el sistema electoral, pero también con decisiones clave sobre el sistema de partidos políticos. La descripción de esta ruta -solo con algunos de sus rasgos más distintivos- es indispensable para llegar al momento actual, cuando se han presentado iniciativas de reforma constitucional y legal en materia electoral que muy pronto habrán de empezar a estudiarse en serio para ser dictaminadas muy pronto.

La reforma constitucional de 1977 (DOF 06 diciembre 1997) estableció el sistema mixto con dominante mayoritario y abrió la posibilidad real para el reconocimiento legal y fortalecimiento de los partidos de oposición, pues los hasta entonces existentes, salvo el Partido Acción Nacional, eran partidos satélites del anterior partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional, cuyo candidato presidencial había obtenido el triunfo un año antes sin que un candidato opositor con registro legal se le hubiese enfrentado. La ley reglamentaria en materia electoral fue la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. (DOF 27 diciembre 1977).

La reforma constitucional de 1986 (DOF 15 diciembre 1986) introdujo el Tribunal de lo Contencioso Electoral, aunque con facultades muy disminuidas, por lo que los colegios electorales de las Cámaras -herencia de la Constitución de Cádiz de 1812 para la calificación de los resultados electorales- siguieron siendo la última instancia en materia de controversias electorales. Al año siguiente, otra reforma constitucional (DOF 10 agosto 1987) creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. La ley reglamentaria fue el Código Federal Electoral. (DOF 12 febrero 1987.)

La reforma de 1990 (DOF 06 abril 1990.) creó el Instituto Federal Electoral - originalmente con consejeros magistrados- y el Tribunal Federal Electoral. Los cambios a la cláusula de gobernabilidad fijaron en 35% el porcentaje de votación para alcanzar 251 diputados -la cláusula de gobernabilidad fue eliminada en 1993-. La ley reglamentaria fue el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. (DOF 15 agosto 1990)

Una de las reformas de 1993 (DOF 03 septiembre) aumentó de 64 a 128 el número de senadores, electos mediante los principios de mayoría relativa, primera minoría y representación proporcional; en la Cámara de Diputados el partido mayoritario no podría tener por ambas vías más de 300 diputados, 60% de la Cámara; desaparecieron los colegios electorales para la elección de legisladores y solo se mantuvo el de la Cámara de Diputados para calificar la elección presidencial; se creó la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, integrada por su presidente y magistrados de tribunales colegiados de circuito del Poder Judicial de la Federación. Ese año se creó también la figura de jefe del Distrito Federal, designado por el presidente de la República con un representante o legislador, diputado o senador, del Distrito Federal perteneciente al grupo parlamentario mayoritario en la Asamblea de Representantes.

La reforma de 1994,(DOF 19 abril) como respuesta al cuestionamiento del sistema político planteado por el levantamiento zapatista en Chiapas, creó la figura de los consejeros ciudadanos designados a propuesta de los grupos

parlamentarios, cancelando la atribución antes concedida al presidente de la república.

La reforma de 1996 (DOF 22 agosto) estableció que ningún partido podría contar con diputados por ambos principios que excedieran en un 8% su porcentaje de votación nacional -a lo que adelante me referiré-; se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y desapareció el colegio electoral para calificar la elección presidencial. Sale el secretario de Gobernación de la presidencia del Consejo General del IFE. Al COFIPE se agregó la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que se crearon dos medios de impugnación de aplicación nacional y no solo federal: el juicio de revisión electoral y el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano. Creó la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y la figura de jefe de Gobierno del Distrito Federal por elección popular directa. Bajo este marco constitucional y legal se dio la primera alternancia partidista en la titularidad del Ejecutivo Federal el año 2000. El Partido Revolucionario Institucional pasó la presidencia al Partido Acción Nacional.

Sin embargo, entre 2000 y 2002 surgieron dos controversias sobre el financiamiento de la elección presidencial en ambos partidos políticos, conocidas como los asuntos “Amigos de Fox” (PAN y PVEM), con una multa definitiva por 498 millones de pesos, y “Pemexgate” (PRI), con una multa de mil millones de pesos; impuestas por el Instituto Federal Electoral y confirmadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Fue el momento de mayor autonomía e independencia del IFE, hasta ahora nunca repetido por el INE.

La elección presidencial de 2006 transcurrió con el marco normativo ya señalado y tuvo los resultados más cerrados en una elección presidencial (PAN 35.89% y PRD 35.33%). El candidato perdedor, hoy presidente de la República, impugnó los resultados y exigió un recuento “voto por voto y casilla por casilla”. Conforme a la legislación vigente fueron anulados 904, 604 votos con lo que se triplicó la diferencia ganadora que originalmente había sido de 233 mil votos. Cabe mencionar que en 2006 el IFE no permitió a Jorge Castañeda Gutman participar

como candidato independiente en la contienda presidencial, por considerar que dicha postulación solo podía realizarse a través de partidos político. El asunto fue impugnado y resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Las reformas posteriores al artículo 6º constitucional y al artículo 233 del Código Electoral permitieron a los perdedores de la contienda de 2006 incorporar una nueva regulación en materia de acceso a radio y televisión y prohibieron o penalizaron a los partidos con campañas negativas o de miedo. Según un autor judicialista experto (Silva, 2016, p. 46), hubo entonces resoluciones que pusieron en duda la eficacia y respetabilidad del IFE y del TEPJF. Esto condujo a la reforma de electoral de 2007 (DOF 13 noviembre) y a una nueva versión del COFIPE. (DOF 14 enero 2008.) Se establecieron así las bases de un nuevo modelo de comunicación social en materia electoral, con nuevas facultades para el IFE. A pesar de los avances con esta nueva regulación, *The Guardian* publicó que el triunfador de las elecciones de 2012 había pagado una cobertura televisiva favorable desde 2009, “según cables del Departamento de Estado publicados por Wikileaks” (Silva, 2016, p. 50) En artículos transitorios se ordenó una recomposición del Consejo General.

Los resultados de la contienda presidencial de 2012 fueron favorables a la coalición Compromiso por México (PRI, PVEM) con 38.21% de los votos; en tanto que Movimiento Progresista (PRD, PT, Movimiento Ciudadano) recibió 31.59% de los votos; el PAN, 25.41%; y Nueva Alianza el 2.29%. La sanción del electorado contra la gestión de las dos administraciones de la primera alternancia fue evidente, puesto que el sistema electoral juega también el papel de sistema de control de la gestión pública en su eficacia, eficiencia y efectividad -cuando se trata de elecciones auténticas desde luego-. La reforma constitucional de 2012, (DOF 9 agosto) en las postrimerías del segundo gobierno del PAN, crea la figura de candidaturas independientes, establece el derecho de los ciudadanos a votar en las consultas populares, establece la iniciativa ciudadana e incluye la figura legislativa de la iniciativa preferente.

Al inicio de la segunda alternancia en 2012 -ahora es el PAN el partido que entrega la presidencia al PRI-, se suscribe el documento denominado *Pacto por México*, mediante el cual los partidos con mayor votación -PRI, PRD y PAN, a los que posteriormente se agrega el PVEM- acuerdan un conjunto de compromisos (95), de los cuales 63 formaron un programa de reformas constitucionales y legales, que incluyó desde luego una nueva reforma electoral.

Otro autor, electoralista experto, (Solis, 2018, p. 39), divide la reforma de 2014 (DOF 10 febrero) en dos grandes apartados: reforma política y reforma electoral. Por cuanto a la reforma política incluye los siguientes temas: 1. Reelección consecutiva de legisladores federales; 2. Reelección consecutiva de legisladores locales; 3. Reelección consecutiva de ayuntamientos; 4. Representación de los partidos políticos en las legislaturas locales. Límites a la sobrerrepresentación y a la subrepresentación; 5. Gobiernos de coalición en el ámbito federal; 6. Transformación de la Procuraduría General de la República en Fiscalía General de la República; 7. Representación legal de la Federación y del Ejecutivo Federal; 8. Ratificación de los titulares de las secretarías de Relaciones Exteriores y de Hacienda y Crédito Público, así como de los empleados superiores de ambas dependencias; 9. Aprobación del Plan Nacional de Desarrollo por la Cámara de Diputados; 10. Aprobación de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en la Cámara de Senadores; 11. Fecha de la toma de posesión del presidente de la República. Acortamiento del “periodo de transición”; y 12. Autonomía del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

Por cuanto a la reforma electoral, incluye los siguientes aspectos: 1. Transformación del Instituto Federal Electoral en Instituto Nacional Electoral; 2. Creación de los organismos públicos locales electorales (OPLE); 3. Atribuciones del INE respecto de los procesos electorales y otras atribuciones del INE; 4. Atribuciones constitucionales otorgadas a los OPLE; 5. Atribuciones de intervención del INE en las elecciones locales mediante la asunción, atracción y delegación de facultades; 6. Reconfiguración de los tribunales electorales locales; 7. Nuevas causales de nulidad de elecciones; 8. Reformas en materia de partidos

políticos; 9. Nuevas modalidades de coaliciones de los partidos políticos; 10. Obligación de observar la paridad de género en la postulación de candidatos; 11. Ampliación del derecho de voto de mexicanos desde el extranjero; 12. Derechos político-electorales de los pueblos y las comunidades indígenas; 13. Reformas al Procedimiento Especial Sancionador; 14. Nuevas obligaciones en materia de propaganda política o electoral; 15. Régimen transitorio de la Reforma Político-Electoral de 2014; y 16. Legislación secundaria derivada de la Reforma Político-Electoral de 2014

La legislación secundaria quedó integrada por tres nuevas leyes generales -de Instituciones y Procedimientos Electorales, en Materia de Delitos Electorales y de Partidos Políticos-, y reformas a la del Sistema de Medios Impugnación.

3. El sistema de cuotas

La organización de las elecciones cambia de un país a otro, sean democracias consolidadas o emergentes; la calificación de las elecciones también. El modelo mexicano que hasta ahora ha permitido tres alternancias en el Ejecutivo Federal -y muchas más en los ejecutivos locales- funciona así: una autoridad administrativa, el INE; una autoridad judicial, el TEPJF, y una autoridad persecutora de delitos electorales, la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales al interior de la Fiscalía General de la República -modelo reproducido a nivel local con los cambios que se destacan-. No me detengo en el análisis, pero señalo un breve interludio en la, entonces, FEPADE -todavía en la Procuraduría General de la República- con motivo de los transitorios de la reforma constitucional de 2014, que a juzgar por sus resultados tuvo poca eficacia.

Desde el punto de vista estrictamente electoral, la transición mexicana a la democracia consistió en pasar de elecciones testimoniales a elecciones auténticas, para lo cual fue necesario pasar de un sistema de partido hegemónico a un sistema plural y competitivo de partidos, ciertamente con un partido dominante; tránsito que a su vez fue posible al pasar de un sistema de mayoría relativa a un sistema mixto con dominante mayoritario en la Cámara de Diputados y a un sistema mixto también con dominante mayoritario -pero con primera minoría

además de la representación proporcional- en la Cámara de Senadores. Asimismo, hay que señalar que esto fue posible gracias a las prerrogativas otorgadas a los partidos políticos, particularmente el financiamiento público y el acceso a radio y televisión.

Las elecciones auténticas trajeron como consecuencia la pérdida de la mayoría calificada de dos tercios en la Cámara de Diputados, más tarde la pérdida de la mayoría absoluta en dicha Cámara y, después, también en la de Senadores. Cuando ningún partido político tiene mayoría absoluta en ambas cámaras federales estamos frente a un gobierno dividido, independientemente del partido que ocupe la presidencia de la república.

El gobierno dividido trajo como consecuencia natural la entronización de la negociación política para la designación de las autoridades electorales, particularmente en el caso de los órganos colegiados, lo que se ha dado en llamar *sistema de cuotas*. De tal forma que, en los órganos colegiados, IFE -hoy INE- y TEPJF, su integración permite una representación plural indirecta de los partidos políticos que deciden la designación de los titulares de dichos cargos -consejeros y magistrados electorales-. Se llegó, incluso, a una mayoría de $\frac{3}{4}$ partes de la Cámara de Senadores, para designar a los magistrados electorales en la primera integración del TEPJF, a efecto de que los tres partidos mayoritarios en esa época estuviesen representados. (Artículo quinto transitorio del decreto de reforma constitucional de 22 de agosto de 1996)

¿Permanece aún el sistema de cuotas y cuáles son sus alternativas previsibles y deseables durante la Cuarta Transformación? Es un tema que abordaré en el acápite respectivo a esta propuesta política de cambio.

4. Los retos del Instituto Nacional Electoral

Para identificar los retos que se nos invita a enumerar es indispensable, primero, dar cuenta de las nuevas atribuciones y de los ajustes ocurridos en las anteriores y en las nuevas atribuciones después de la reforma constitucional de 2014. En seguida, referirme brevemente a los procesos electorales, federal y locales, en

puerta. Para finalmente aludir a la reforma electoral, constitucional y legal, también en puerta.

En lo que toca a los procesos electorales, las nuevas atribuciones del INE son las siguientes:

- Atribuciones del INE en materia de elecciones federales. Fueron mantenidas tal cual, reordenadas y ubicadas en el inciso b) del apartado B de la base quinta del artículo 41 constitucional: los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos; preparación de la jornada electoral; impresión de documentos y producción de materiales electorales; escrutinios y cómputos; declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores; y cómputo de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales.
- Atribuciones del INE tanto para las elecciones federales como locales. Las señaladas de manera enunciativa en el inciso a) del apartado B ya mencionado: capacitación electoral; geografía electoral; diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones; padrón y lista de electores; ubicación de las casillas y designación de los funcionarios de sus mesas directivas; reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral, conteos rápidos, impresión de documentos y producción de materiales electorales; y fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, precandidatos y candidatos.
- Otras atribuciones exclusivas del INE. Se trata de las siguientes competencias adicionales a las anteriores, algunas provenientes del IFE y otras nuevas: 1. Atribuciones nuevas: organizar las elecciones de las dirigencias de los partidos políticos nacionales; contar con una oficialía electoral; garantizar que los candidatos independientes tengan acceso a prerrogativas y tiempos en radio y televisión; 2. Atribuciones procedentes

del IFE con cambios: modelo nacional de fiscalización de ingresos y gastos de los partidos, coaliciones y candidatos independientes; no limitación de los secretos bancario, fiduciario y fiscal; convenios para organizar elecciones locales; organizar las consultas populares; Servicio Profesional Electoral Nacional.

- Atribuciones de intervención del INE en las elecciones locales mediante la asunción, atracción y delegación de facultades. El INE puede asumir directamente una, varias o todas las actividades electorales que corresponden a los OPLE. El INE puede atraer cualquier asunto competencia de los OPLE, sea por su trascendencia o para sentar un criterio de interpretación. La delegación es un acto unilateral del INE, excepcional y específico que no puede ser solicitado por un OPLE.

Como ya se ha mencionado antes, la reforma constitucional de 2014 incluyó reformas con atribuciones constitucionales otorgadas a los OPLE, algunas exclusivas y otras sujetas a las reglas, lineamientos y criterios que emita el INE; no me detengo a su análisis específico, pero sí destaco que estas cuestiones de coordinación interinstitucional el INE las ha resuelto llevando al extremo sus facultades institucionales de designación, remoción, sanción, etc., de tal forma que la centralización de facultades electorales ha pasado algunas veces por encima de las disposiciones legales electorales locales.

En este contexto, obviamente que el reto mayor e inmediato del INE es la organización de los procesos electorales de 2021 para elegir a los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, treinta congresos estatales, cerca de dos mil municipios y quince gubernaturas.

Este reto organizacional interno está caracterizado justamente por la llegada de cuatro nuevos consejeros y consejeras electorales del Consejo General, que deberán integrarse a los restantes consejeros y consejeras, con la circunstancia de la reciente reelección del secretario ejecutivo -situación que abordaré en el acápite siguiente-, al igual que la defensa vía amparo que para mantener sus salarios intentan funcionarios de primer nivel del INE.

El otro reto, inmediato posterior, será enfrentar la reforma electoral, constitucional y legal, que incluso puede llegar a significar la salida de algunos de las y los conejeros, de su presidente o de todos ellos, como ya ha ocurrido antes. La tendencia centralizadora en materia electoral, propia de nuestro federalismo centralizador -en oposición a los federalismos descentralizadores-, estuvo a punto de culminar de haberse llevado hasta sus últimas consecuencias los acuerdos de *Pacto por México*; parece que las nuevas iniciativas se proponen lograrlo.

Pero otro reto, igualmente importante y decisivo en la operación del INE, está relacionado con las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, que involucra varios aspectos de la operación cotidiana del INE -propaganda electoral, fiscalización, etc.-, pero me importa destacar el que considero el más importante: la aplicación del voto mediante vía electrónica en el proceso electoral federal de 2024. Si el INE no logra llevar a cabo esta tarea con éxito, habrá incumplido notoriamente en una de sus tareas esenciales.

Cierro este acápite con el reto que me parece el más importante para efecto de combate a la corrupción en materia electoral. Se ha escrito y publicado que “El financiamiento y el gasto ilegal de las campañas políticas son los mayores problemas de la democracia electoral mexicana” (Casar, 2019 p.24). Pero, más aún, a partir de datos verificados por los autores ahora en cita, éstos afirman que “La evidencia muestra que una vez en el poder, cualquier partido sucumbe a las tentaciones que ofrece el financiamiento ilegal de campañas. No es un asunto moral ni ético, sino de incentivos y falta de controles adecuados para castigar el mal comportamiento” (Casar, 2019, p. 34). Luego entonces, la autonomía e independencia de los candidatos a evaluar respecto de todos los partidos políticos se vuelve un factor clave para su eficaz desempeño en las labores de fiscalización del financiamiento y gasto de los partidos políticos y las campañas electorales.

5. La Cuarta Transformación de la República

En nuestra tradición política las reformas constitucionales marcan el alcance y la profundidad de los cambios que se propone realizar el gobierno federal en turno. Durante la 4T, esto es, durante la actual LXIV Legislatura del Congreso de la

Unión, han sido aprobadas las siguientes reformas constitucionales: en materia de extinción de dominio (DOF 14 marzo 2019); en materia de Guardia Nacional (DOF 26 marzo 2019) en materia de prisión preventiva oficiosa (DOF 12 abril 2019) en materia de paridad de género (DOF 06 junio 2019); en materia de personas, pueblos y comunidades indígenas (DOF 09 agosto 2019.); y en materia de consulta popular y revocación del mandato(DOF 20 diciembre 2019).

Esto significa que, en realidad, hasta el momento, la 4T se limita a una tercera alternancia partidista en la titularidad del Ejecutivo Federal, pero con la característica de que la coalición parlamentaria gobernante en el ejecutivo tiene el apoyo de la mayoría legislativa en ambas cámaras federales y en diecinueve congresos locales. Actualmente, MORENA y su coalición parlamentaria tienen 318 votos en el Pleno de la Cámara de Diputados y están a solo 16 votos de la mayoría calificada de dos terceras partes para reformar la Constitución o designar conejeros electorales. En la Cámara de Senadores la coalición parlamentaria gobernante tiene dicha mayoría calificada. Esto significa, para efectos prácticos, que la 4T entraña un regreso al presidencialismo de facultades metaconstitucionales¹, sustentadas en el momento de su mayor aplicación y en el actual, objetivamente, en la mayoría parlamentaria con que cuente el titular del ejecutivo federal.

La composición original de coalición mayoritaria en la Cámara de Diputados conforme a resultados electorales y antes del transfuguismo parlamentario -el cambio de grupo parlamentario por razones diversas-, fue el siguiente: Morena 38.2% con 108 diputados electos por el principio de mayoría relativa y 85 de representación proporcional; Partido del Trabajo con 58 de mayoría relativa y tres de RP, y Partido Encuentro Social con 56 de mayoría relativa; lo anterior según cálculos aportados durante los debate al interior del Consejo General del INE, que obviamente difieren de los oficiales en el momento de integración de la Cámara. Una propuesta de reforma constitucional para que no vuelva a ocurrir un

¹ Expresión acuñada por Jorge Carpizo en su libro *El presidencialismo mexicano*, a cuyo análisis he dedicado mis investigaciones y participaciones en varios congresos universitarios recientes.

transfuguismo de más de ciento catorce diputados que mudan de grupo parlamentario no es materia de este ensayo.

Ciertamente, la 4T significó en su momento un slogan de campaña más o menos movilizador, junto con otros tal vez de mayor impacto, como el combate a la corrupción, por ejemplo, durante el proceso electoral de 2018. El triunfo del candidato que la propuso como oferta de campaña, hizo que la 4T se convirtiera entonces en un elemento legitimador del nuevo gobierno y en un eje rector de las políticas públicas del mismo. No es éste el momento de analizar la viabilidad, ámbitos, necesidad, pertinencia, amplitud, oportunidad, prioridades o muchos otros rasgos de la transformación propuesta. Me limito, por lo tanto, solo a su impacto en la materia electoral.

Cabe señalar que el contexto parlamentario de la 4T es una mayoría formada por doble vía: el transfuguismo partidista y la violación de la disposición constitucional que establece límites a la sobrerrepresentación en función de los resultados electorales. Es importante destacarlo porque las decisiones formales al interior de la Junta de Coordinación Política pueden darse a través del voto ponderado de los coordinadores de los grupos parlamentarios que la integran.

Regreso ahora al sistema de cuotas. Dado que al definirse la inicial integración del Consejo General del INE no existía grupo parlamentario del ahora partido mayoritario, es natural que éste no haya podido postular candidatos y reivindicar como suyo o suyos a alguno o algunos de los integrantes del Consejo. Lo natural, entonces, sería pensar que los cuatro consejeros que serán designados en este proceso de selección y elección sean todos postulados o escogidos por la mayoría parlamentaria.

Surgen así al menos tres escenarios prospectivos posibles a partir de un supuesto básico, esto es, que se mantiene intacto el sistema de cuotas: 1. La mayoría parlamentaria impone su mayoría y designa a cuatro consejeros oportunamente invitados a participar. 2. La mayoría parlamentaria mantiene tres y permite recuperar un consejero a la primera minoría -de los que supuestamente ésta hubiese perdido con la renovación de consejeros-. 3. La mayoría parlamentaria

conserva dos, reconoce uno a la primera minoría y concede uno verdaderamente autónomo e independiente que, en función de su perfil, pueda contribuir a construir equilibrios para la gobernabilidad y gobernanza del INE.

Puesto que reivindico la necesidad de autonomía e independencia de las y los consejeros respecto de cualquier partido político, pero reconozco que por las condiciones políticas actuales la tradición de reparto de cuotas no puede conocer una ruptura, privilegio el tercer escenario por dos razones fundamentales. En primer lugar, porque la emergencia inesperada de un corporativismo electoral defendido incluso por vía judicial y mediante una reelección sustentada en argumentos como los que permitieron la reelección de Evo Morales en Bolivia, ha entrado en confrontación con un estilo personal de gobernar que, inesperadamente también, ha creado nuevos y activos interlocutores para la gobernabilidad del INE.

Luego entonces, sostengo y propongo que para asegurar la gobernabilidad y gobernanza del INE se reconozca un espacio para un consejero verdaderamente apartidista que, a golpe de votos particulares y diálogo, en el mediano plazo, pueda contribuir a recuperar la sensatez perdida.

La cuestión entonces es dilucidar si esto que propongo como deseable podría ser lo posible, para lo cual me dedico ahora al análisis del contenido de la convocatoria a la que concurro.

6. La convocatoria actual

La integración del Comité Técnico de Evaluación no es una figura nueva, pero sí lo es la adopción expresa del principio de máxima publicidad a lo largo de todo el proceso de selección y elección. Lamentablemente, la convocatoria es omisa en precisar los detalles, la obligatoriedad y eventos específicos donde dicho principio constitucional deba materializarse. Por ejemplo, en la publicidad de los datos de evaluación de los participantes y en la publicidad de las deliberaciones para definir criterios de calificación y la calificación misma de los participantes, tanto en el Comité Técnico como en la JUCOPO. Solo de esta manera la mayoría

parlamentaria puede encontrar como límite la idoneidad del candidato o candidata seleccionado, sea para integrar una quinteta o para ser propuesto al Pleno.

El numeral 2 de la *Etapla segunda. De la evaluación de las y los aspirantes*, establece que se definirán los criterios para la evaluación de la idoneidad a partir de cuatro indicadores: cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales; evaluación específica del ensayo; conocimientos en las materias constitucional, gubernamental y electoral, así como la realización de una entrevista con carácter público. La autonomía e independencia no puede ser un indicador a evaluar por la sencilla razón de que no está previsto en la Constitución como requisito para ser consejero, pues su diseño visualiza el sistema de cuotas.

Los criterios y los medios para evaluar dichos indicadores previstos en la convocatoria no están definidos aún y no existe la exigencia expresa de que sean hechos públicos ni la deliberación para definirlos, ni su aplicación total, ni su evaluación comparada. Reitero, solo mediante la aplicación irrestricta del principio constitucional de máxima publicidad es posible encontrar en la idoneidad de los candidatos y candidatas un límite a la mayoría parlamentaria.

Ciertamente, es difícil evaluar la autonomía e independencia de los integrantes de un cuerpo colegiado para asegurar la imparcialidad de éste en sus decisiones, más aún si no está previsto ni en la Constitución ni en la convocatoria. El principio de mayoría pudiera parecer que resuelva el problema para escoger y votar consejeras y consejeros, pero esto es virtual. Puesto que queda latente el problema de la confrontación interna y su impacto en la pertinencia de las decisiones adoptadas, así como en la eficacia y eficiencia de su ejecución.

La colonización, la feudalización y el corporativismo electoral son otros tantos riesgos que enfrenta el INE, que pueden ser agravados o atenuados en función de la idoneidad de las consejeras y consejeros electos. Si los cuatro no han de ser autónomos e independientes de los partidos políticos, por las razones expuestas, por lo menos que uno sí pueda serlo para lo cual habrá de tenerle reconocida y asignada una menuda tarea.

7. Conclusiones

La función electoral es una función de Estado, pero raras veces ha sido asumida así puesto que se ha preferido verla como una función para beneficio del partido gobernante, lo que una vez presentada -y con mayor frecuencia- la alternancia, la posibilidad de que se presente nuevamente ha traído como consecuencia la desconfianza mutua por los abusos de poder en la función electoral.

Algunos de los retos estructurales y operativos del INE ya han sido expuestos, pero son más importantes los retos que ahora enfrentan la mayoría parlamentaria de esta Cámara de Diputados y los que enfrentarán los integrantes del Consejo Técnico de Evaluación -aún no nombrados al momento de escribir este ensayo-. Puesto que se trata de asegurar un proceso con transparencia, rendición de cuentas y sometido a la fiscalización de la opinión pública, pero, sobre todo, al ejercicio democrático de la función estatal electoral en México, para mantenerlo como una democracia emergente que pueda hacer viable la consolidación de su experiencia democrática.

La llegada de consejeras y consejeros electorales autónomos e independientes de todos los partidos políticos puede contribuir, reitero, a facilitar la construcción de equilibrios, siempre que mantengan un espíritu de aplicación e interpretación de la legalidad, constitucionalidad y convencionalidad totalmente ajeno a intereses partidistas, o de sus facciones y grupos de interés, para no caer en resoluciones contradictorias al interior del propio Consejo General. Menuda tarea, en efecto.

8. Bibliografía

Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola, Pasquino, Gianfranco, *Diccionario de Política*, a-j, XXI siglo veintiuno editores, Décima edición en español, 1997, México, España.

Casar, María Amparo, Ugalde, Luis Carlos *et al*, *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, Grijalbo, Primera edición: diciembre, 2018, Segunda edición: marzo, 2019.

Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, *Análisis Político y Jurídico de la Justicia Electoral en México*, Tesis para obtener el grado de doctor en Derecho, Instituto Internacional del Derecho y el Estado (en preparación), México 2020.

....., *Técnica Legislativa, Control Parlamentario y Gobiernos de Coalición*, Instituto Internacional del Derecho y del Estado, Editorial Flores, México 2018.

....., *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Trillas, México 2014.

De la Mata Pizaña, Felipe, *Control de Convencionalidad de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano*, tirant lo blanch, Ciudad de México 2016.

Díez de Urdanivia Fernández, Xavier, *El Estado en el Contexto Global*, Editorial Porrúa, Universidad Anáhuac. México Norte, México 2008.

Diario Oficial de la Federación.

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Carbonell, Miguel, *Compendio de Derechos Humanos. Textos, Prontuario y Bibliografía*, Editorial Porrúa, México 2012.

Silva García, Fernando, *Derechos Fundamentales, Democracia y Estado de Derecho en Materia Electoral*, tirant lo blanch, Ciudad de México 2016.

Solís Acero, Felipe, *Reforma Político-electoral*, Fondo de Cultura Económica, México 2018.

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

Distant Neighbors? US/Mexico Relations: A Panel Discussion: Política Exterior de la 4T. México-Estados Unidos⁸

Sumario: 1. La Cuarta Transformación. 2. El presidencialismo mexicano. 3. La política exterior mexicana. 4. El episodio de los aranceles. 5. Prospectiva y política. 6. Bibliografía

1. La Cuarta Transformación

Se entiende por Cuarta Transformación (4T) de la República Mexicana un escenario prospectivo equivalente o continuador de tres grandes transformaciones anteriores en la historia política y militar de nuestro país: la guerra para lograr la independencia de España y el nacimiento de México como país independiente (1810-1824); la guerra de Reforma (1855-1861) para laicizar al nuevo Estado Nación, separarlo e independizarlo de la Iglesia Católica, aunque posteriormente vino la intervención francesa que concluyó en 1867 con el fusilamiento del emperador Maximiliano de Habsburgo y el triunfo de la república restaurada; así como la revolución mexicana (1910-1917) que puso fin al gobierno autoritario del general Porfirio Díaz y dio paso también, como las anteriores etapas, a una nueva élite gobernante.

En su discurso inaugural, el presidente Andrés Manuel López Obrador afirmó:

Amigas y amigos, por mandato del pueblo iniciamos hoy la cuarta transformación política de México, puede parecer pretencioso o exagerado, pero hoy no solo inicia un nuevo gobierno, hoy comienza un cambio de régimen político.

A partir de ahora se llevará a cabo una transformación pacífica y ordenada, pero al mismo tiempo profunda y radical, porque se acabará con la corrupción y con la impunidad que impiden el renacimiento de México.

⁸ Contribución a **Distant neighbors? US/Mexico Relations: A Panel Discussion**, celebrado el 25 de junio de 2019 en University of Colorado, Colorado Springs, USA.

Si definimos en pocas palabras las tres grandes transformaciones de nuestra historia, podríamos resumir que en la Independencia se luchó por abolir la esclavitud y alcanzar la soberanía nacional, en la reforma por el predominio del poder civil y por la restauración de la República. Y en la Revolución nuestro pueblo y sus extraordinarios dirigentes lucharon por la justicia y por la democracia.

Ahora, nosotros queremos convertir la honestidad y la fraternidad en forma de vida y de gobierno. No se trata de un asunto retórico o propagandístico, estos postulados se sustentan en la convicción de que la crisis de México se originó, no solo por el fracaso del modelo económico neoliberal aplicado en los últimos 36 años, sino también por el predominio en este periodo de la más inmunda corrupción pública y privada.

En el supuesto, sin conceder, de darse una 4T, ésta se habría iniciado por la vía electoral. Las tres transformaciones anteriores tuvieron entre sus rasgos distintivos, además de la lucha militar, la promulgación de una nueva Constitución. Se trata de las constituciones federales de 1824, 1857 y 1917, respectivamente; esta última vigente hasta la fecha, aunque después de conocer más de 700 reformas.

En función de la agenda de cambios programados durante el actual gobierno no sería remoto que hubiese un proyecto de nueva Constitución, pero en tanto eso suceda se avanza por lo pronto con cinco decretos de reforma constitucional aprobados que hasta el momento modifican el contenido de 25 de los 136 artículos de la Constitución.

Durante la campaña electoral del año pasado compitieron tres coaliciones partidistas, cada una integrada por tres partidos políticos y sus respectivos candidatos: Andrés Manuel López Obrador candidato de la coalición “Juntos haremos historia”, integrada por Morena-Partido del Trabajo-Partido Encuentro Social, que obtuvo el 53.19% de los votos; Ricardo Anaya por la coalición “Por México al frente”, Partido Acción Nacional-Partido de la Revolución Democrática-Movimiento Ciudadano (22.27%); José Antonio Meade de la coalición “Todos por

México”, Partido Revolucionario Institucional-Partido Verde Ecologista de México-Partido Nueva Alianza (16.4%).

En dicha campaña electoral la expresión 4T fue un slogan de campaña del candidato Andrés Manuel López Obrador, una forma de legitimación de la lucha electoral y de movilización del electorado. Las grandes líneas de la 4T ofrecida por el Partido de Renovación Nacional (MORENA) y su candidato presidencial se encuentran en una serie de documentos entre los que destacan el *Proyecto de Nación* presentado por el partido político ante el electorado como su oferta política y el libro *2018 La salida. Decadencia y renacimiento de México*, de la autoría del candidato presidencial, así como en los discursos pronunciados por el presidente Andrés Manuel López Obrador con motivo de su toma de posesión.

El candidato triunfante obtuvo 30 millones de votos en una elección que tuvo la participación electoral de 57 millones de mexicanos, el 63.4% de la lista nominal de electores, de tal forma que el slogan publicitario se convirtió en el eje de las políticas públicas del nuevo gobierno. Actualmente, la Cámara de Diputados discute el proyecto de *Plan Nacional de Desarrollo* -documento que reúne los objetivos, metas, estrategias y líneas de la acción de gobierno durante el periodo de seis años-, que el presidente de la república le envió para su análisis y eventual aprobación.

Es oportuno recordar que son cuatro los documentos que definen el rumbo económico del país: el Plan Nacional de Desarrollo que aprueba la Cámara de Diputados en primer lugar conforme al artículo 74 fracción VII constitucional, cuya instrumentación financiera corre a cargo de la ley anual de ingresos que aprueba el Congreso de la Unión conforme artículo 73 fracciones VII, VIII, XXIX constitucional, en tanto que la definición del ejercicio del gasto corresponde al presupuesto anual de egresos de la Federación que aprueba la Cámara de Diputados conforme al artículo 74 fracción IV constitucional. La vigilancia del correcto ejercicio del gasto público corresponde a la Cámara de Diputados a través de un órgano técnico especializado, la Auditoría Superior de la Federación conforme al artículo 79 constitucional, que a través de la Comisión de Vigilancia de

la ASF de la propia Cámara pone a su consideración el dictamen de la Cuenta Pública conforme al artículo 74, fracción VI de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

La inseguridad derivada de la importancia creciente de la delincuencia organizada que ha ocasionado cifras alarmantes de muertes violentas en México⁹, semejantes a las de un país en guerra, motivó la iniciativa de que otro documento importante para orientar la acción de gobierno fuese examinado y aprobado por la Cámara de Senadores¹⁰, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Además, la reforma constitucional reciente que creó la Guardia Nacional (DOF del 26 de marzo de 2019) la inscribe en el centro de la estrategia de la 4T para combatir al crimen organizado y asegurar la paz pública.

2. El presidencialismo mexicano

Un sistema político se compone de tres subsistemas: el de gobierno, el electoral¹¹ y el de partidos políticos¹². El susbsistema de gobierno puede ser parlamentario, presidencial y semipresidencial o semiparlamentario. Nuestro gobierno es de tipo presidencial, con las características propias del presidencialismo latinoamericano¹³ y, por lo tanto, en algunas épocas caracterizado además por el populismo que ahora renace con particular vigor.

⁹ Durante la reciente visita, del 5 al 9 de abril de 2019, de la alta comisionada de la Organización de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, se declaró sorprendida por la dimensión de la crisis en materia de garantías fundamentales y las violaciones a éstas: “México tiene cifras de muertes violentas propias de un país en guerra: 252 mil 538 desde 2006”.

¹⁰ Mediante reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de febrero de 2014.

¹¹ Los sistemas electorales cambian según el marco institucional, el tipo de elección e incluso la forma de la boleta electoral. Pueden ser clasificados entonces como sistemas de pluralidad/mayoría, sistemas de representación proporcional y sistemas mixtos, así como de voto único no transferible, de voto limitado, voto alternativo o voto preferencial.

¹² Los sistemas de partidos admiten diversos criterios de clasificación sea por el número de partidos (de partido único, bipartidismo, pluralismo moderado, pluralismo polarizado) o por la calidad de la competencia entre ellos: competitivos (bipartidismo, pluralismo moderado, pluralismo polarizado y de partido predominante) y no competitivos (de partido único que puede ser totalitario, autoritario o pragmático y de partido hegemónico que puede hegemónico-ideológico o hegemónico-pragmático).

¹³ Las clasificaciones pueden ser desde la perspectiva de la norma constitucional, desde la perspectiva de la realidad constitucional en su contexto político y a partir de la combinación de ambas perspectivas. Podemos tener así presidencialismos puros, predominantes, atemperados, con matices parlamentarios y parlamentarizados, así como presidencialismos hegemónicos, equilibrados y débiles. Otras clasificaciones distinguen entre dictadura oligárquica, dictadura militar, régimen populista y régimen democrático, o bien, presidencialismo tradicional autoritario, transicional y democrático.

Nuestro sistema electoral es de mayoría relativa para la elección del presidente, mixto con dominante mayoritario para la elección de los 500 diputados federales (300 electos por el principio de mayoría y 200 por el de representación proporcional) y mixto también para la elección de los 128 senadores (64 electos por el principio de mayoría relativa, 32 por el de primera minoría y 32 por el de representación proporcional). Los gobernadores de los estados (31) y el jefe de gobierno de la Ciudad de México son electos por el principio de mayoría relativa, en tanto que las legislaturas de los congresos locales y la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México mediante el sistema mixto con dominante mayoritario.

Nuestro sistema de partidos originalmente de partido hegemónico con el Partido Revolucionario Institucional (PRI) que mantuvo la presidencia desde su fundación en 1929 hasta el año 2000 en que ocurrió la primera alternancia, cuando ya se trataba de un partido dominante y de un presidencialismo atenuado. Doce años después se tuvo una segunda alternancia en el ejecutivo federal con el regreso del PRI a la presidencia, pero sin que el partido del presidente tuviese desde 1997 mayoría en la Cámara de Diputados y, desde 2000, en la de Senadores, lo que dio paso a un sistema de partidos plural, a un gobierno dividido y a un presidencialismo con rasgos parlamentarios.

En la etapa del partido hegemónico y del presidencialismo predominante o autoritario, el presidente de la república poseía además de las facultades constitucionales una serie de facultades denominadas metaconstitucionales: era líder del partido gobernante, podía nombrar y remover libremente a los gobernadores de los estados de la república federal y podía designar a su sucesor. Todo lo anterior, fundamentalmente, por dos razones: las elecciones no eran auténticas y el partido hegemónico tenía una amplia mayoría en las cámaras federales y en las legislaturas de los estados.

Una de las estrategias del cambio institucional en México fue y sigue siendo la reforma de la Constitución Federal, para lo cual se requiere el voto de las 2/3 partes de los miembros presentes de cada una de las cámaras federales que sesionan por separado, así como el voto de la mitad más una de las legislaturas

de los congresos de los estados. Actualmente, desde la reforma constitucional de 2014¹⁴, la legislatura de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México tiene un voto -que antes no tuvo- en este procedimiento de reforma constitucional.

El periodo conocido como la transición mexicana a la democracia se inició con la reforma constitucional de 1977 (*DOF* del 6 de diciembre de 1977) que estableció el sistema mixto con dominante mayoritario para la elección de diputados federales, así como el financiamiento público legal a los partidos políticos y su acceso a los medios de comunicación social, radio y televisión. En este periodo hubo sucesivas reformas constitucionales y a la legislación electoral que modificaron el sistema electoral y el sistema de partidos, algunos de cuyos rasgos ya he mencionado. Las alternancias partidistas mencionadas son resultado inmediato y directo de dicha transición mexicana a la democracia.

Los resultados electorales del 1 de julio de 2018 no sólo le dieron el triunfo al presidente López Obrador, sino que también le dieron a su partido político, MORENA, la mayoría absoluta en ambas cámaras federales y, en virtud de coaliciones parlamentarias, la facilidad para reformar la Constitución Federal, pues además obtuvo la mayoría en 19 legislaturas locales.

Hasta el momento, durante la 4T se han aprobado ya y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* cinco decretos de reforma constitucional en las materias siguientes: penal y civil -se regula la extinción de dominio (*DOF* del 14 de marzo de 2019.) Guardia Nacional (*DOF* del 26 de marzo de 2019) que es una forma de militarización de la seguridad pública hasta ahora una labor de la policía civil-, así como en materia penal -prisión preventiva oficiosa (*DOF* del 12 de abril de 2019.), en materia Educativa (*DOF* del 15 de mayo de 2019.) y en materia de paridad de géneros(*DOF* del 6 de junio de 2019.) Se prepara actualmente una nueva reforma

¹⁴ Se trata de una de las reformas constitucionales impulsadas a partir del acuerdo político suscrito en diciembre de 2012 por el Ejecutivo Federal y los tres partidos políticos -PRI, PAN y PRD- que recibieron mayor votación en las elecciones federales de ese año en que hubo una tercera alternancia partidista en la presidencia de la república, sin que el partido del presidente tuviese mayoría en las cámaras. La importancia de las reformas constitucionales y legislativas abarcó un conjunto de reformas en diversos ámbitos de la vida pública y la acción de gobierno: energética, educativa, telecomunicaciones, competencia económica, político-electoral, financiera, hacendaria y nueva Ley de Amparo.

político-electoral, previsiblemente con la reducción al 50% del financiamiento público legal a los partidos políticos, como su rasgo más notable hasta el momento.

En las recientes elecciones locales realizadas este año, el partido MORENA ganó las dos gubernaturas en disputa y, el año pasado, en elecciones locales simultáneas a la federal, MORENA ganó cinco gubernaturas y la jefatura de gobierno de la Ciudad de México, de ocho gubernaturas locales en disputa más la jefatura en la Ciudad de México. Es decir, que MORENA tiene ocho de los 32 ejecutivos locales y mayoría en 19 de las 32 legislaturas locales.

El detalle de las elecciones locales de este año es presentado por el presidente del Instituto Nacional Electoral de la manera siguiente:

Treinta años de impulsar y fortalecer el pluralismo explican que en las elecciones de 2019 se haya experimentado de todo: la alternancia en las dos gubernaturas disputadas, ambas pasaron del PAN a Morena y sus aliados. En Baja California, Morena y su coalición arrasaron: ganaron las 17 curules locales y los cinco ayuntamientos disputados. En Tamaulipas, en cambio, de 22 diputaciones el PAN ganó 21 y la restante la obtuvo Morena. En Aguascalientes, de 11 ayuntamientos, el PAN obtuvo el triunfo en 5; el PVEM 2, y el PRI, PRD, PT y Morena, un ayuntamiento cada uno de esos partidos. En Durango la coalición PAN-PRD obtuvo 16 ayuntamientos de 39 disputados; el PRI 16; el PAN (en solitario) y Morena ganaron 2 cada uno; y el PT, Movimiento Ciudadano y el Partido Duranguense, un ayuntamiento cada uno. En Quintana Roo, de 15 diputados locales en disputa, 11 fueron para la coalición Morena-PT-PVEM; 3 para la coalición PAN-PRD-PES y uno para el PRI. Finalmente, en Puebla de 5 ayuntamientos disputados el PRI obtuvo 4 y la coalición Morena-PT-PES uno. (Lorenzo, 2019)

Para decirlo conforme al contexto presentado, la transición mexicana a la democracia nos ha llevado de un partido hegemónico y un presidencialismo autoritario, a un partido dominante y a un pluralismo moderado, para luego tener gobiernos divididos que obligaron a introducir rasgos parlamentarios a nuestro

presidencialismo, para finalmente regresar a un partido hegemónico y a un presidencialismo autoritario con algunos matices democráticos en proceso de ser desmantelados. El presidente de la república ha suspendido la aplicación de disposiciones constitucionales con un memorándum enviado a sus subordinados.

Sin embargo, hay que agregar un último elemento que recupera el actual gobierno de otras etapas de la historia de México durante el presidencialismo autoritario y el partido hegemónico de antaño, me refiero al populismo; entendido éste como una lógica de acción política -no como una ideología-, pero sujeta siempre a una estrategia de movilización política en las que las nuevas tecnologías de la comunicación son decisivas. Todas las mañanas, de lunes a viernes, desde el Palacio Nacional, el presidente de la república protagoniza una conferencia de prensa en la que cuestiona, ataca y condena a sus críticos.

3. La política exterior mexicana

La política exterior de un país surge de su propia historia. México fue una colonia del reino de España y recibió de ese país datos relevantes del proceso civilizatorio de los habitantes de su actual territorio nacional: lengua, escritura, religión y otras formas de organización social y política. Por ejemplo, la historia constitucional de México se inicia con la Constitución española de Cádiz de 1812.

Desde luego que, como los demás países latinoamericanos, la forma presidencial de gobierno la heredamos de la Constitución Americana de 1776, aunque como en el resto de estos países las élites nativas ajustaron el presidencialismo a sus necesidades de dominación política y crecimiento económico con una intervención estatal fluctuante.

La otra fuente de las relaciones exteriores son la vecindad, pero también como consecuencia de la misma las intervenciones políticas y militares. En las páginas editoriales de los días recientes encontré un escueto resumen de la relación entre Estados Unidos y México, (Morales, 2019) escrito por un anterior procurador general y embajador en París:

Los mexicanos creemos que EU es nuestro gran aliado ya que somos su primer socio comercial, sin embargo, en diversas ocasiones nos han tratado como enemigo. Recuerdo cuando Porfirio Díaz expresó “Pobre México, tan lejos de Dios y tan cerca de EU”.

Históricamente en el siglo XIX, EU fomentó la división nacional entre liberales y conservadores y alimentó los 62 años de guerra interna, ya en el siglo XX el embajador Henry Lane Wilson conspiró junto con Victoriano Huerta, Díaz y Mondragón en el golpe de Estado y asesinato de Francisco I. Madero, lo que originó 18 años de guerra fratricida y en lo que va del siglo XXI, EU ha permitido el tráfico de armas ilegal con el saldo funesto que conocemos, este ha sido el resultado oculto de nuestra relación.

Como ya lo he señalado, la formalidad de las reformas constitucionales para definir la acción del gobierno es un rasgo distintivo de nuestra vida pública, así que la política exterior nuestra no podía ser la excepción. En efecto, el artículo 89 de la Constitución Federal, en su fracción IX¹⁵, establece como facultad y obligación del presidente:

Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

¹⁵ La reforma de 1988 incorporó a la fracción X la mayor parte de los principios enunciados; una nueva reforma a esta fracción incorporó las modalidades señaladas además de la solo someter los tratados internacionales a la aprobación del Senado; la más reciente reforma a esta fracción X, en 2011, incluyó entre los principios normativos el respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos.

Esto es lo que dice la norma constitucional pero la realidad económica y social de nuestro país es la que permite el diálogo entre la política interior y la política exterior nuestras, así como el diálogo de éstas con las políticas interior y exterior de otros países. La política interior es consecuencia de nuestra política política, *politics* o *real politique*, a la que ya me he referido.

Sucede entonces que somos una economía emergente con dos vecinos al norte que son potencias con las que mantenemos una asimetría económica formidable, pero con los que tenemos un Tratado de Libre Comercio desde 1994. Tenemos también otros once tratados de libre comercio con otros países y la Unión Europea, porque desde la década de los años 80 el modelo nacional sustentado en la sustitución de importaciones y el proteccionismo económico para lograr la industrialización del país, se cambió hacia el libre comercio y la apertura de nuestras fronteras.

Ahora mismo estamos en la etapa de negociación de la aprobación de un nuevo tratado comercial con ambos vecinos, el T-MEC, cuyos eventos recientes bien conocidos se inscriben en ese diálogo múltiple que es una yuxtaposición de políticas interiores y exteriores.

4. El episodio de los aranceles

Pero sucede también que somos vecinos de los países centroamericanos, los más próximos -Guatemala, El Salvador, Honduras-, que nos ven como una potencia económica, o por lo menos como el vecino rico, y también como un corredor de paso para llegar a los Estados Unidos de América.

Al inicio de su gobierno, el presidente López Orador ofreció visas humanitarias, becas y empleos a los migrantes centroamericanos. El resultado fue el incremento de personas que cruzaron la frontera, pero no para quedarse en México sino para llegar a los Estados Unidos de América. La reacción del Gobierno Americano obligó al Gobierno Mexicano a reducir el ingreso de migrantes centroamericanos, pero en un número que no fue satisfactorio para su interlocutor, de tal suerte que vino la amenaza del presidente Donald Trump de imponer de inmediato un arancel

de 5% a las importaciones mexicanas que en breve lapso -el mes de octubre de este mismo año-, podría llegar hasta el 25%.

Se calcula que el arancel del 5% significa una pérdida de 17 mil millones de dólares que con el 25% podrían crecer a 90 mil millones anuales (Rocha 2019), lo que hubiera significado un serio descalabro en la economía mexicana. Esto se interpreta o supone, por lo que se ha mencionado por un analista político:

El sueño duró mucho, demasiado tiempo (o muy poco, dependiendo de su perspectiva) queridos lectores. Esta idea de un México par de sus vecinos y socios, negociando en condiciones de igualdad, esa que permite levantarse de la mesa cuando se plantea algo que nos parece inaceptable.

Y digo que es un sueño porque lamentablemente nuestra vecindad es desigual, así lo ha sido históricamente. En lo militar, en lo económico, en lo comercial, el hecho de compartir frontera con la nación más poderosa del mundo convierte todo intercambio, toda negociación, en una caminata sobre la cuerda floja. (Guerra, 2019)

Las conversaciones entre la delegación mexicana encabezada por el Secretario de Relaciones Exteriores y el secretario de Estado americano y sus colaboradores se realizaron en la ciudad de Washington con los resultados siguientes: la recién creada Guardia Nacional se encargaría de vigilar la frontera sur de México para impedir el paso de migrantes centroamericanos y, quienes solicitasen o hubiesen solicitado asilo a los Estados Unidos, o fuesen deportados, esperarían o serían enviados a territorio mexicano, además de otros acuerdos que no han sido hechos públicos todavía.

La aprobación del nuevo tratado de libre comercio, T MEC, se encuentra actualmente sujeta a la aprobación de los respectivos congresos nacionales. En la perspectiva económica de México es la alianza comercial más favorable e inmediata, pero a la luz de la forma en que México es tratado por su socio comercial hay quienes formulan propuestas diversas, cito las siguientes

formuladas por un anterior cónsul mexicano en Boston y representante ante la OEA (Rabasa 2019):

- 1) Blindar el nuevo T-MEC, con una comisión trilateral que incorpore a los secretarios de Relaciones Exteriores y Comercio de cada país, a un miembro del órgano ratificador (Senado o Parlamento) y a un representante de las respectivas Cámaras de Comercio de los tres países, a fin de monitorear el adecuado cumplimiento del tratado, evitando cualquier desviación de su curso, que es facilitar el comercio libre de obstáculos entre Canadá, EU y México, fortaleciendo las cadenas productivas que ya tenemos.
- 2) Aprovechar la reciente crisis (de los aranceles) como una oportunidad para construir entre las secretarías de Relaciones Exteriores, Comercio y Hacienda, con la Cámara de Comercio, una muy agresiva estrategia de diversificación comercial, aprovechando los 12 tratados de libre comercio que tenemos con 46 países, especialmente el de la Unión Europea (UE) y el TPP o Tratado de Asociación Transpacífico, en donde está Japón, enorme potencia comercial.
- 3) Integrar una comisión migratoria con los cancilleres y encargados de la política migratoria de México, Guatemala, Honduras y El Salvador, para atender los flujos migratorios con base en el “Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular”, que 152 países suscribimos en la Asamblea General de la ONU el año pasado.

Por su parte, un anterior embajador de México en Washington recuerda, de una parte, la importancia de los Demócratas tanto en el Congreso como con sus 23 gubernaturas para abonar a la ratificación del TMEC, así como los costos que los aranceles con que se amenaza a México generarían para empresas y consumidores estadounidenses o las represalias mexicanas previsibles, pero también recuerda anteriores medidas exitosas en nuestra relación comercial y los mecanismos bilaterales con que contamos:

.... el carrusel de represalias quirúrgicas, diseñado y aplicado exitosamente -y sin generar efecto bumerán para consumidores mexicanos- por vez primera en 2009 para obligar a EU a cumplir con sus obligaciones en materia de autotransporte mexicano, y usado de nuevo en 2018 y hasta hace tres semanas en respuesta a los aranceles al acero y aluminio mexicanos... México no debe olvidar el palanqueo que nos otorgan todos nuestros mecanismos bilaterales, ya sea la cooperación y diálogo militar-militar o procesos de coordinación articulados en torno a la Iniciativa Mérida.(Sarukhán, 2019)

5. Prospectiva y política

La prospectiva es la construcción de escenarios de futuro para el futuro, que en esta ocasión tiene una natural y muy conveniente división del trabajo. Así es que sólo me referiré a la prospectiva nacional mexicana, lo que me permite partir de datos duros que facilitan la proyección hacia el futuro deseable y posible para México.

Una vez establecidas las variables políticas y económicas nacionales, sólo habría que agregar que el diferendo comercial y migratorio de los días recientes, en virtud de la cantidad de recursos económicos y humanos que involucra para lograr el cumplimiento de los acuerdos convenidos o impuestos, traerá como consecuencia postergar e incluso tal vez cancelar o reducir los grandes proyectos de inversión pública en que finca la 4T la transformación económica del país, sustentados a su vez en el gasto público, financiado mediante severas políticas de ahorro y restricciones presupuestales. Cabe mencionar aquí que las empresas certificadoras de la capacidad de pago de nuestro país han modificado a la baja su evaluación, con la consecuencia de mayores tasas de interés, de los montos en el pago de la deuda y de la dificultad de que se acerquen o crezca el número de inversionistas dispuestos a invertir en México.

No dejo de hacer notar que estas respuestas externas son consecuencia inmediata y directa de políticas puestas en marcha por el nuevo gobierno mexicano, cuyas estrategias ha tenido que ir modificando conforme avanza su

operación. La actual situación de México ha sido descrita de la manera siguiente por un anterior subsecretario de Hacienda y legislador:

Esta última semana se conformaron tres peligros para México, cualquiera de los cuales pudiera detonar una crisis: la amenaza de una guerra arancelaria, las tendencias recesivas en la economía y la baja de calificación a PEMEX... Lo importante es derivar las lecciones y nuestras estrategias a futuro. Lo primero es que el proceso electoral de EU que va desde ahora hasta noviembre, será una pesadilla inédita para México.... También debemos reconfigurar nuestra política exterior, que no es lo mismo que la interior, aunque sí la complementa... Enfrentamos todavía 2 serios peligros adicionales: estamos ya en una “recesión” con tasas recientes de crecimiento cero o negativo. La segunda se llama Pemex-Pemex. (Suarez, 2019)

Está visto, por lo tanto, que los 30 millones de votos que obtuvo el presidente López Orador, así como la amplia mayoría legislativa que lo apoya en las cámaras y su presidencialismo carismático que le asegura hasta el momento la fidelidad de sus electores, no le alcanza en cambio para influir de manera determinante en los intercambios internacionales con sus socios comerciales tradicionales y los que pudieran emerger.

Puesto que los medios masivos de comunicación y las nuevas tecnologías de información y comunicación son un instrumento de gobierno para ambos presidentes, el mexicano y el americano, es oportuno recordar las afirmaciones que formula un anterior coordinador de comunicación social del ejecutivo federal mexicano de otras épocas:

Tuits de Trump y mañaneras de AMLO. La disparidad en el poder de negociación, convertida en capacidad plena de imposición a México de agendas, condiciones y calendarios, decididos y anunciados por el gobierno estadounidense, se prolonga ahora en la desigualdad entre el incontestable poder informativo y comunicacional -a escala planetaria- de la Casa Blanca y el poder de nuestro Palacio Nacional para incidir en el temario de los

medios de aquí y de fuera y en la conversación doméstica e internacional.... El presidente López Obrador debió empezar a aprender la lección... en el sentido de que, “si le das a Trump una pulgada, él toma una milla”... Y como lo cedido por México forma parte además de un botín electoral al servicio de su reelección, su amenaza de dar a conocer puntos no revelados del acuerdo (reales o falsos) se empezará a cumplir en el momento adecuado, desde la disparidad de su incontrastable poder comunicacional”. (Carreño 2019)

Más aún, en el estilo personal de gobernar del presidente López Obrador el ámbito y los foros internacionales no son sus favoritos, menos aún los foros económicos. Concluyo afirmando que una vez más, como en el pasado lejano, aunque no tan lejano, los recursos con los que el presidente de México concurre a la negociación con sus vecinos del norte son solamente, en lo político, los que le permite el presidencialismo autoritario y populista al que regresa, que no son muchos, por cierto. En tanto que, en lo económico, la fortaleza que la diversificación de las exportaciones le permitió a México construir durante su etapa neoliberal, se enfrenta al riesgo que entraña sustentar el nuevo modelo de desarrollo en el gasto público y en una empresa pública, Petróleos Mexicanos, lo que tampoco es mucho, por cierto.

El futuro deseable es el crecimiento de 6% del PIB en 2024 anunciado por el candidato presidencial y reiterado por el presidente de la república, para que la redistribución de esta riqueza permita reducir la pobreza, la desigualdad, la inseguridad y la corrupción en México. El futuro posible es menos idílico pues parte de la riqueza por ser creada y redistribuida de diversas maneras -programas de ayuda social, obras de infraestructura y mejora en la calidad de los servicios públicos-, tendrá que ser destinada para cumplir los compromisos asumidos recientemente frente al Gobierno Americano después del episodio de los aranceles que no deja de estar en suspenso y sujeto a nuevas amenazas y represalias. La inquietud en México queda de manifiesto en los siguientes términos:

El episodio que acabamos de padecer sienta un precedente peligroso. Donald Trump nos extorsionó y cedimos. Lo volverá a hacer... Impunemente, nos amenazó con sanciones comerciales por un problema migratorio... Cómo nos hace falta un líder que no se deje arrollar, que negocie con inteligencia y defienda nuestros intereses... Debimos retar a Trump a cumplir la amenaza de aranceles que violaría el acuerdo comercial vigente (y toda norma de la OMC) y lo enfrentaría con su propio partido, abiertamente en desacuerdo. Debimos responder con otros aranceles de regreso, como lo hicieron Fox, Calderón y Peña con éxito... Pero, sobre todo, México necesita a un estadista en Palacio Nacional, no a un demagogo. (Suárez-Vélez, 2019)

Constato así que la conexión entre economía y política en la política interior de México, ha hecho crisis en la política exterior con Estados Unidos de América, crisis externa que necesariamente se revierte al interior. No es el único dato que pone en jaque el proyecto transformador de la 4T -hay muchos otros datos, internos, que igualmente lo trastornan-, pero éste -la relación US/México- es el que importa destacar en este foro.

6. Bibliografía y fuentes de información

Acemoglu, Daron, Robinson, James A., *Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Por qué fracasan los países*, Crítica, Décima cuarta reimpresión en México: febrero de 2018.

Attali, Jacques, *Breve historia del futuro*, Paidós, Barcelona 2007.

Ávila Ortiz, Raúl, Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, Hernández, Pilar, *Porfirio Díaz y el derecho. Balance crítico*, Universidad Nacional Autónoma de México, Cámara de Diputados, México 2016.

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

Casar, María Amparo, Ugalde, Luis Carlos, *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, Grijalbo, Segunda edición, México 2019.

Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, *Técnica legislativa, control parlamentario y gobiernos de coalición*, Instituto Internacional del Derecho y del Estado, Editorial Flores, México 2018.

....., *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Trillas, México 2014.

....., *La relación entre plan nacional y planes regionales de desarrollo*, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, México 2002.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm>

Diarios nacionales “El Universal” y “Reforma” en sus ediciones del 12 y 13 de junio de 2019.

Garrido, Celso, *Desarrollo económico y procesos de financiamiento en México. Transformaciones contemporáneas y dilemas actuales*, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, Siglo Veintiuno Editores, México 2005.

Hermet, Guy, Loaeza, Soledad, Prud'homme, Jean-Francois (Compiladores), *Del populismo de los antiguos al populismo de los modernos*, El Colegio de México, México 2001.

Lineamientos Básicos del Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024. Fuente: <https://lopezobrador.org.mx/2016/11/20/lineamientos-basicos-del-proyecto-alternativo-de-nacion-2018-2024-anuncia-amlo/>

López Obrador, Andrés Manuel, 2018 *La Salida. Decadencia y renacimiento de México*, Planeta, México 2017.

López Obrador, Andrés Manuel, *Discurso de toma de protesta como C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante el Congreso de la Unión.*

Fuente: <https://lopezobrador.org.mx/2018/12/01/andres-manuel-lopez-obrador-rinde-protesta-como-presidente-constitucional-de-mexico/>

....., Discurso íntegro en el Zócalo. Fuente: <https://www.animalpolitico.com/2018/12/discurso-amlo-zocalo/>

....., *Discurso durante la ceremonia de salutación a las Fuerzas Armadas en Campo Marte.* Fuente: <https://lopezobrador.org.mx/2018/12/02/discurso-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-durante-la-ceremonia-de-salutacion-a-las-fuerzas-armadas-en-campo-marte/>

Miklos, Tomás, Tello, María Elena, *Planeación prospectiva. Una estrategia para el diseño del futuro*, Centro de Estudios Prospectivos Fundación Javier Barrios Sierra A. C., Limusa, México 2018.

Quirarte, Martín, *Visión Panorámica de la Historia de México*, Librería Porrúa Hnos. y Cía., S. A., 26ª edición, México 1994.

Vallespín, Fernando, Bascuñán, Mariám M., *Populismos*, Alianza Editorial, Madrid 2017.

Zamitis Gamboa, Héctor (Coordinador), *Pacto por México. Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014*, Universidad Nacional Autónoma de México, La Biblioteca, México 2016.

Colorado Springs, Colorado, USA, junio de 2019.

La cuestión indígena durante la cuarta transformación de la república mexicana.

SUMARIO: 1. Antecedentes inmediatos. 2. Origen indígena del pueblo mexicano e indigenismo. 3. Crecimiento y desarrollo económico de México hoy. 4. La oferta política de AMLO y MORENA a los indígenas. 5. Reformas constitucionales, Plan Nacional de Desarrollo, Presupuesto de Egresos de la Federación, administración y políticas públicas. 6. El horizonte prospectivo en la cuestión indígena durante la 4T. 7. Bibliografía.

1. Antecedentes inmediatos

El 1 de julio de 2018 el candidato del partido político Movimiento Regeneración Nacional (MORENA), Andrés Manuel López Obrador (AMLO), conoció una aplastante victoria electoral que, junto con los partidos políticos con los que formó la alianza electoral -Juntos haremos historia- con la que participaron en el proceso electoral de ese año, obtuvo cerca de 30 millones de votos; más de 30 puntos porcentuales arriba del candidato presidencial que obtuvo el segundo lugar en la contienda; habiendo obtenido además mayoría absoluta en ambas cámaras federales y en diecinueve entidades federativas, el gobierno y la mayoría legislativa en la Ciudad de México, capital de la república con la mayor población urbana del país, y el poder ejecutivo local en cinco estados de la república.

María Amparo Casar y Luis Carlos Ugalde señalan al respecto que “La jornada electoral fue histórica, pues no hay precedente de un resultado con un margen tan amplio en la crónica de la democracia contemporánea en México. Desde que se estrenó la pluralidad en el sistema de partidos, a finales de la década de los noventa, la tendencia fue la fragmentación. Ninguno de los tres presidentes del nuevo milenio ganó por un margen mayor a 10%. López Obrador rompió con esa inercia y ganó en 31 de los 32 estados, obteniendo más votos que todos sus contrincantes sumados y convirtiéndose así en el presidente con mayor legitimidad electoral de los últimos treinta años”.

Durante el proceso electoral de 2018 el candidato presidencial AMLO sostuvo como principal oferta política alcanzar una cuarta transformación de la república, caracterizada por la lucha contra la corrupción cuyos resultados permitirían financiar el crecimiento económico y el desarrollo social; la honestidad, garantizada con el ejemplo del presidente de la república y una serie de políticas públicas que permitirían una transformación a profundidad equivalente a los anteriores procesos sociohistóricos que identificó como las anteriores etapas transformadoras: la independencia nacional de 1810, la reforma que permitió la laicidad del Estado Nacional y la guerra civil habitualmente denominada Revolución Mexicana de 1910.

La victoria electoral de 2018 de alguna manera se refrendó en las elecciones locales realizadas en 2019, en las cuales el partido MORENA obtuvo la victoria en las dos gubernaturas locales en disputa, con lo que MORENA ya tiene hasta ahora ocho de los 32 ejecutivos locales; aunque de las tres legislaturas locales disputadas solo obtuvo mayoría en dos y no obtuvo a nivel municipal, salvo en Baja California, iguales resultados contundentes en los cuatro restantes estados de la república (Aguascalientes, Durango, Quintana Roo y Puebla) donde hubo elecciones municipales.

Se trata del arribo de una nueva élite dirigente al gobierno del país, aunque algunos de los altos funcionarios de la administración como es de suponerse provienen de anteriores cargos públicos relevantes, pero con una ideología y programa de gobierno que trata de desmarcarse del pasado inmediato, aunque encuentre en el pasado no tan lejano una herencia de gobierno que no deja de reivindicar.

Es a partir de este contexto político electoral y de aparente ruptura con el pasado inmediato, que me propongo identificar en este artículo, en primer lugar, la oferta política del candidato y partido triunfantes en favor de la población indígena del país, así como la posibilidad de su permanencia y viabilidad en los instrumentos de gobierno que permiten la transformación efectiva del país, a la luz de la doctrina económica del desarrollo y su puesta en práctica en México. Lo cual

implica identificar, igualmente, los alcances de la doctrina económica de la 4T en su conjunto, en función de los mismos instrumentos ya mencionados.

2. Origen indígena del pueblo mexicano e indigenismo

La expansión europea derivada de los que fueron descubrimientos geográficos para la cultura euro-centrista trajo, durante los siglos XV y XVI, la conquista y la colonización de la población que habitaba los territorios “descubiertos” en Asia y América, como una forma de dominación político-militar y de extracción de rentas, gracias a las ventajas ofrecidas por los avances tecnológicos de los europeos, motivo del desarrollo desigual entre las culturas y sociedades confrontadas.

Este proceso sociohistórico trajo como consecuencia la imposición de formas de gobierno y dominación política, así como la convivencia de modelos económicos diferentes para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios entre colonizadores y colonizados. Muchos años más tarde, la independencia política de las antiguas colonias españolas en América convertidas en estados nacionales durante el siglo XIX trajo como resultado, a su vez, la emergencia de élites nativas para el gobierno del país, a partir de los modelos político y económico recibidos de los conquistadores y colonizadores, pero sin que dejaran de existir del todo los anteriores a la colonización.

En México, fueron la guerra de reforma y la laicización del Estado los instrumentos que permitieron afirmar un modelo económico liberal que confinó a sus territorios incomunicados con los centros urbanos, polos de desarrollo de la época, a los grupos indígenas que paulatinamente recibían la lengua española y la religión católica como los medios idóneos y principales para su integración cultural, política y económica al Estado Nacional que se formaba; mismos procedimientos que mantienen su vigencia hasta la fecha como mecanismos o fórmulas de integración al desarrollo nacional de los indígenas, con las modalidades e intervenciones que adelante identificaremos.

Las repúblicas de indios reconocidas por la legislación española durante la etapa colonial permitían el gobierno autónomo de los antiguos reinos o imperios

indígenas en territorios específicos, muy cerca por cierto de los desarrollos urbanos establecidos por los colonizadores a imagen y semejanza de la metrópoli colonial, como fue el caso de las ciudades de Morelia, Oaxaca, Guanajuato, San Luis Potosí o Zacatecas; cuyo esplendor arquitectónico colonial corrió paralelo a la explotación de los recursos naturales, particularmente la minería, en sus inmediaciones.

Naturalmente que el acceso y disfrute de la población indígena a los satisfactores, bienes y servicios, estaba y sigue estando -reitero- en función de su integración cultural, social y económica a los nuevos modelos. Para que un indígena monolingüe en su lengua materna se comuniqué con un médico no indígena y hablante de la lengua española, por ejemplo, se requiere de un traductor.

Si las leyes de reforma significaron el avasallamiento del modelo cultural indígena por parte del nuevo Estado nacional e independiente, la Revolución Mexicana, por su parte, utilizó a los campesinos indígenas, primero, como fuerza militar para formar los ejércitos de las élites emergentes en pugna y, más tarde, como forma de legitimación de una política social revolucionaria, aunque sin eficiencia económica pues dejó a los indígenas a la suerte del autoconsumo. Los indígenas mexicanos fueron la “carne de cañón” durante la contienda militar conocida como Revolución Mexicana, primero y, más tarde, los “acarreados” a los mítines políticos del partido político de la Revolución.

Cabe señalar que en el Congreso Constituyente de 1856-1857 el diputado Ponciano Arriaga emitió un célebre voto particular¹⁶ sobre la cuestión indígena que, desde luego, fue antecedente de lo adoptado sesenta años más tarde en el Congreso Constituyente de 1916-1917 y consignado en el artículo 27 de la Constitución federal vigente; artículo constitucional que ha conocido importantes

¹⁶ De entre las diez proposiciones con las que Ponciano Arriaga culminó su histórico voto particular, destaco la siguiente: “1º El derecho de propiedad consiste en la ocupación o posesión, teniendo los requisitos legales; pero no se declara, confirma y perfecciona, sino por medio del trabajo y la producción. La acumulación en poder de una o pocas personas de grandes posesiones territoriales, sin trabajo, cultivo y producción, perjudica el bien común y es contraria a la índole del gobierno republicano y democrático”. Cfr.: *El registro público de la propiedad social en México*, pp. 36-37.

reformas, la más importante la de 1992(DOF 6 de enero de 1992), que permite el tránsito de la propiedad social a la propiedad privada de la tierra productiva.

Destaco, al efecto, lo que a los estudiantes de derecho se nos enseña como parte esencial del derecho social, el derecho agrario, caracterizado por la existencia de una propiedad social de la tierra agrícola y forestal a través de ejidos y comunidades. Entendidos como *ejidos* la forma de tenencia de la tierra otorgada por los gobiernos de la Revolución Mexicana y, como *comunidades*, (*artículos 43 y 98 de la Ley Agraria*), las formas ancestrales de posesión de la tierra por los grupos indígenas reconocidas a su vez por gobiernos anteriores a los de la Revolución Mexicana.

La legitimación política de los gobiernos surgidos de la Revolución fue el reparto agrario, es decir, la dotación de tierras ejidales a los grupos de la población rural hasta cierto momento mayoritariamente indígenas pero, posteriormente, como resultado de su contacto cultural y económico con el sector moderno de la población y economía nacionales, se convierte en mayoritariamente mestiza al hablar la lengua española y olvidar o no usar la nativa, profesar una religión judeo-cristiana, sea la católica u otras, y abandonar totalmente o adaptar mediante formas sincréticas sus creencias nativas, y mantener intercambios económicos o depender totalmente de sus intercambios con el sector moderno de la economía.¹⁷

El reparto agrario, finalmente, fue un modelo de legitimación política y reforma económica que terminó por agotarse tanto por el crecimiento de la población como por la finalización de tierras por repartir; pero sobre todo por su falta de efectividad económica, pues las tierras con producción agrícola de exportación generadoras de ingresos para los empresarios y cultivadores son las del sector moderno de la propiedad rural, es decir, las que tienen forma de propiedad privada que puede ser explotada con inversiones que aseguran empleo, productividad y ganancia, y por

¹⁷ El *Diccionario de la Lengua Española* define la palabra *criollo*, entre otros sentidos, como “descendiente de padres europeos nacido en los antiguos territorios españoles de América y en algunas colonias europeas de dicho continente”. El estudio de los descendientes de este grupo étnico, en su momento dominante, desborda el objeto del presente artículo.

lo tanto plenamente incorporadas mediante los tratados de libre comercio a los intercambios con el exterior.

Paralelamente al aspecto central ya expuesto de las decisiones estratégicas respecto a la cuestión indígena durante los gobiernos posteriores al movimiento armado de 1910, fueron creadas una serie de instituciones asistenciales como son el Instituto Nacional Indigenista, la Procuraduría Agraria, la dirección general de Educación Indígena en la Secretaría de Educación Pública, el Instituto Nacional de Educación para los Adultos con programas de alfabetización de los adultos indígenas en su lengua materna y, más recientemente, la Comisión Nacional de los Pueblos Indígenas, creada después de la reforma constitucional en materia indígena del año 2001. Naturalmente, la atención de la cuestión indígena durante la 4T implica la confirmación o el cambio de estas instituciones que páginas más adelante se habrá de comentar nuevamente.

Según el *Anuario Estadístico y Geográfico 2018* del Instituto Nacional de Geografía y Estadística, la población total nacional ascendió a 124, 737, 789 personas, de las cuales 60, 802, 375 eran hombres y 63, 935, 414 eran mujeres. Según las Estimaciones realizadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, para 2016, la población que vivía en pobreza ascendía al 43.6% y en pobreza extrema el 7.6%, en tanto que en pobreza moderada el 35.9%. También para el INEGI, entre la población de 3 y más años de edad, 113, 294, 340 personas, según su condición de habla indígena, en 2016, el 6.5% del total era de habla indígena, de los cuales 84.6% también hablaban español y 12.3% no hablaban español.

Está por demás insistir en que la lengua española es la vía natural de acceso al sector moderno de la economía en sus diferentes vertientes. Pero es oportuno destacar que en las estadísticas disponibles el único dato distintivo de los indígenas es su lengua indígena, es decir, el acceso a satisfactores como salud o vivienda no se analiza o consigna en función del carácter indígena o no indígena. De tal forma que si no es posible conocer la situación exacta o aproximada de los indígenas es porque, en los censos nacionales y parciales, no existe una pregunta

sobre identidad indígena más allá de ser hablante o no de lengua indígena. Si bien el reconocimiento del grupo étnico es optativo como lo define la *Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca*: “Artículo 19. Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho social a mantener y desarrollar sus propias identidades, incluyendo el derecho a identificarse a sí mismos y a ser reconocidos como tales”. El derecho a la identidad también está previsto en el artículo 6, C, 1 de la Constitución Política de la Ciudad de México, pero desde una perspectiva de registro civil, al igual que en el artículo 4º párrafo octavo de la Constitución General.

3. Crecimiento y desarrollo económico de México hoy

Acemoglu y Robinson sostienen que “Cada sociedad funciona con una serie de reglas políticas o económicas creadas e impuestas por el Estado y los ciudadanos colectivamente. Las instituciones económicas dan forma a los incentivos económicos: los incentivos para recibir una educación, ahorrar e invertir, innovar y adoptar nuevas tecnologías, etcétera. Es el proceso político lo que determina bajo qué instituciones económicas se vivirá y son las instituciones políticas las que determinan cómo funciona este proceso”. La 4T es una nueva etapa, una más, de este largo proceso sociohistórico para conseguir el bienestar colectivo en condiciones de igualdad y de justicia en México, sujeto hasta ahora a todos los matices imaginables.

Desde el punto de vista económico, México es una economía subdesarrollada si la comparamos con las grandes metrópolis actualmente en pugna por mantener y agrandar su dominación política, militar y económica en el mundo. Pero si la comparamos también con otros países antiguamente colonizados de América Latina u otros continentes, encontramos que se trata de una economía emergente que hasta el momento solo ha logrado integrar al sector moderno de la economía con niveles de ingresos muy desiguales a mucho menos de la mitad de su población nacional, en tanto que la otra mitad se mantiene en pobreza o pobreza extrema, incluidos desde luego en este sector atrasado de la economía todos los grupos indígenas. La verdad estadística es que la mayor parte de la población

nacional se encuentra en pobreza moderada, no obstante tratarse de una importante economía mundial¹⁸ y del primer socio comercial de la potencia económica más importante, los Estados Unidos; lo que rebela una desigual distribución de la riqueza en nuestro país.

El modelo económico vigente en México, hasta el inicio de la 4T, para lograr una mejor generación y distribución de la riqueza económica, ha sido de una economía mixta en la que coinciden la intervención del Estado como regulador y garante (Roldan, 2018) de un sector privado de la economía, ambos dependientes tanto del libre comercio como de la producción y consumo de la energía necesaria para la producción, vivienda e intercambios generada por dos empresas productivas del Estado: Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad. Con algunos matices resultado de un estilo personal de gobernar -que analizo en otros foros y artículos académicos-, el modelo económico de la 4T sigue siendo exactamente el mismo, aunque con la tendencia a un mayor intervencionismo estatal directo en la economía. Al efecto, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 sostiene:

El mercado no sustituye al Estado

Durante décadas, la élite neoliberal se empeñó en reducir el Estado a un aparato administrativo al servicio de las grandes corporaciones y un instrumento coercitivo en contra de las mayorías. Su idea de que las instituciones públicas debían renunciar a su papel como rectoras e impulsoras del desarrollo, la justicia y el bienestar, y que bastaba "la mano invisible del mercado" para corregir distorsiones, desequilibrios, injusticias y aberraciones, fue una costosa insensatez. El Estado recuperará su fortaleza como garante de la soberanía, la estabilidad y el estado de derecho, como árbitro de los conflictos, como generador de políticas públicas coherentes y como articulador de los propósitos nacionales.

¹⁸ Según datos del Fondo Monetario Internacional de 2018, las diez economías más grandes son: Estados Unidos, China, Japón, Alemania, Reino Unido, Francia, India, Italia, Brasil y Canadá. Previsiblemente, los lugares: cuarto a séptimo podrían ser ocupados por Indonesia, Brasil, Rusia y México, respectivamente. Fuente: dineroenimagen.com

Sin embargo, la mayoría del partido MORENA en el Senado de la República ha conseguido con las otras bancadas legislativas la aprobación del T-MEC, prolongación del Tratado de Libre Comercio para América del Norte, cuya negociación se inició durante el gobierno derrotado en 2018 por el partido político ahora gobernante y fue suscrito por el actual presidente de la república, AMLO.

El modelo de desarrollo económico sustentado en los tratados de libre comercio sustituyó totalmente, en el año 1994, durante el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, con la negociación, firma e inicio del TLC con América el Norte, al anterior modelo de crecimiento y desarrollo económicos basado en la sustitución de importaciones y los altos aranceles a la importación para favorecer a la industria nacional. Si bien es cierto que el desmantelamiento del modelo de sustitución de importaciones y la puesta en marcha del modelo de libre comercio se inicia durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid Hurtado.

La intervención del Estado Mexicano como regulador y garante de la economía de mercado tuvo un momento culminante con las reformas constitucionales aprobadas a partir de la concertación política entre el gobierno federal y los tres partidos políticos nacionales con mayor votación durante las elecciones federales de 2012 (Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrático, a los que más tarde se agregó el Partido Verde Ecologista de México) (Zamitis 2015). Cabe señalar que para ese momento no había sido creado todavía el partido MORENA, el cual surge como una prolongación del Partido de la Revolución Democrática bajo el liderazgo de AMLO, anterior dirigente del PRD y jefe de Gobierno de la Ciudad de México postulado por este partido político. La creación de MORENA es resultado de la lucha al interior del PRD por mantener el liderazgo partidista y en buena medida MORENA es alimentado con el transfuguismo de los cuadros dirigentes, las bases partidistas y los bastiones electorales del PRD -en su momento, fundado por el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, tres veces candidato presidencial-.

Hasta el momento, si tomamos como referente el primer informe de gobierno rendido por el presidente de la república al Congreso de la Unión, los matices de

la implementación actualizada del modelo económico neoliberal a cargo ahora de AMLO y MORENA, tiene como característica más acusada un proceso gradual de centralización administrativa en el gobierno federal y en la presidencia de la república, así como una concertación económica con antiguos y nuevos actores empresariales. Pero sin cambiar las decisiones estratégicas basadas en la economía mixta y el libre comercio. Ciertamente, con un mayor intervencionismo estatal en la economía.

4. La oferta política de AMLO y MORENA a los indígenas

En su libro *2018 La salida. Decadencia y renacimiento de México*, AMLO propuso el rescate del campo y de su importancia social, ambiental y cultural, así como la autosuficiencia alimentaria (Obrador, 2018,181). Señaló que en México existían en ese momento 5.8 millones de hogares rurales en 180,000 localidades de 2,500 o menos habitantes, que ascendían a 25 millones y representaban el 21 por ciento de la población nacional. Constató igualmente, a partir de cifras oficiales, que cinco millones de campesinos y campesinas -ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios- eran poseedores del 90 por ciento del territorio nacional, grupo integrado así: 3.8 millones de ejidatarios, 600,000 comuneros y 1.6 millones de propietarios privados. Sus cifras, por las razones ya señaladas, no distinguen entre indígenas y no indígenas.

Después de describir las ventajas de un sector agropecuario económicamente fuerte, propuso también “un cambio profundo en las políticas implantadas durante varias décadas y, sobre todo, exige abandonar la concepción neoliberal, según la cual el campo no tiene viabilidad económica y sus pobladores deben aceptar, con resignación, las condiciones impuestas por el mercado” (Obrador 2018, p.183). Condenó, desde luego, la visión neoliberal tecnocrática reducida a la aplicación de una política de apertura comercial “apresurada y sin límites estratégicos” y aporta cifras para demostrar el derrumbe, “tan solo en los últimos 20 años del periodo neoliberal”, del crédito al sector agropecuario, forestal y pesquero.

Propuso en consecuencia las siguientes políticas públicas (Lowi, 2018, p. 28): 1) Un programa integral de fomento agropecuario aplicado con los productores

rurales y con un criterio incluyente en las tareas y los beneficios del desarrollo; 2) Promover el fortalecimiento de la economía de autoconsumo en las comunidades; 3) Fomentar la producción del mercado interno mediante un nuevo sistema que garantice precios remunerativos al productor y certidumbre en la comercialización de sus cosechas; 4) Apoyar las actividades agropecuarias de alta densidad económica para su exportación; 5) Revisión a fondo de los programas gubernamentales en vigor para que se conviertan en un instrumento real de fomento al sector agropecuario; 6) Invertir en infraestructura rural con miras a aprovechar nuestro potencial de superficie irrigada; 7) Prioridad de la investigación científica destinada al campo; 8) Impedir una mayor degradación del territorio; y 9) Con los países integrantes del TLCAN, procurar la negociación de diversos esquemas de cooperación por la vía de acuerdos complementarios que coadyuven a superar las asimetrías existentes en tecnología, productividad y apoyos al campo.

Me he extendido en las propuestas relativas al sector rural porque la población indígena, a pesar de emigrar a las áreas urbanas, en su gran mayoría se encuentra en el espacio rural. Pero también porque no obstante citar datos sobre la *Desigualdad extrema en México* (Obrador 2018, p. 240) en los que se afirma que “tres de cada cuatro hablantes de lengua indígena son pobres”, la propuesta específica de AMLO en el libro en cita, dirigida a la población indígena, se limita a lo siguiente:

Reconocer la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas para que puedan preservar su identidad y cultura, enriquecer su vida colectiva y preservar los recursos que se encuentran bajo su cuidado; incorporar los Acuerdos de San Andrés Larráinzar al marco constitucional sin mutilaciones ni adulteraciones. (Obrador, 2018, p. 248)

Ciertamente, el horizonte prospectivo que AMLO planteó en el capítulo X de su libro en cita, *Cómo vislumbro el 2024*, con resultados tales como que “Ningún mexicano padecerá de hambre y nadie vivirá en la pobreza extrema ni se quedará sin oportunidad de estudiar o sin asistencia médica y medicamentos”, se supone

que beneficiaría por igual a los indígenas, aunque no sean expresamente señalados en esta parte final.

5. Reformas constitucionales, Plan Nacional de Desarrollo, Presupuesto de Egresos de la Federación, administración y políticas públicas

Cuando llegamos al primer informe de gobierno que el presidente de la República rinde ante el Congreso de la Unión 1 de septiembre 2019, tenemos que hasta el momento, durante la 4T se han aprobado ya y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* seis decretos de reforma constitucional en las materias siguientes: penal y civil -se regula la extinción de dominio (DOF del 14 de marzo de 2019) -, Guardia Nacional (DOF del 26 de marzo de 2019) -que es una forma de militarización de la seguridad pública hasta ahora una labor de la policía civil-, así como en materia penal -prisión preventiva oficiosa (DOF de 12 de abril de 2019.)-, en materia Educativa (DOF de 15 de mayo de 2019.) y en materia de paridad de géneros (DOF de 6 de junio de 2019). Pero el más importante para el caso que nos ocupa es el relativo a la inclusión en el artículo 2º constitucional del grupo étnico afro-mexicano en los términos siguientes: “C. Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social”. (DOF de 9 de agosto de 2019.)

Es importante destacar aquí que la reforma constitucional al artículo 2º en materia de reconocimiento de la cultura y los derechos de los pueblos indios de México, (DOF de 14 de agosto de 2001.) fue la culminación del acuerdo adoptado para resolver el conflicto suscitado con motivo del levantamiento armado, en enero de 1994, del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Si bien el antecedente inmediato de esta reforma se encuentra en el nuevo primer párrafo del artículo 4º constitucional (DOF de 28 de enero de 1992), adicionado mediante la reforma

promovida por la entonces senadora por el Estado de Oaxaca, profesora Idolina Moguel Contreras.

De ahí la importancia que esta reciente reforma al artículo 2º constitucional pueda tener en el contexto de grupos étnicos, pues el grupo afro-mexicano corresponde a los descendientes de los esclavos negros traídos de África en la época de la colonización para realizar trabajos rudimentarios. Se trata de una reforma de carácter simbólico que muy poco aporta -como, desafortunadamente, muy poco aportaron a los indígenas las anteriores reformas de 1992 y 2001- para resolver la situación de pobreza en que puedan vivir integrantes de este grupo étnico ahora reconocido expresamente en el texto constitucional, que habitan normalmente en zonas costeras del territorio nacional.

Igual resultado se observa, por cierto, con el abigarrado título segundo, Carta de Derechos, de la Constitución Política de la Ciudad de México (*Gaceta Oficial de la Ciudad de México* de 5 de febrero de 2017), al cual se agregan más adelante, en el título cuarto, De la ciudadanía y el ejercicio democrático, otros derechos a los que hay que sumar los del título quinto, De la distribución del poder, donde aparecen los derechos de los pueblos indígenas en la Ciudad de México. Por esto, estimo, resulta más importante desentrañar los alcances y viabilidad de las políticas públicas del Ejecutivo Federal que permitan cumplir su oferta político electoral para dichos grupos indígenas y el resto de la población.

El *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024* (DOF de 12 de julio de 2019) se divide en los siguientes ejes temáticos: 1. Política y Gobierno; 2. Política Social; 3. Economía; y 4. Epílogo: Visión 2024. En el rubro Libertad e Igualdad del primer eje temático, el PND sostiene respecto de la población indígena:

En el presente sexenio el quehacer gubernamental impulsará la igualdad como principio rector: la igualdad efectiva de derechos entre mujeres y hombres, entre indígenas y mestizos, entre jóvenes y adultos, y se comprometerá en la erradicación de las prácticas discriminatorias que han perpetuado la opresión de sectores poblacionales enteros.

El eje temático 2. Política Social, incluye los ocho programas siguientes: 1) Bienestar de las personas adultas mayores; 2) Pensión para el bienestar de las personas con discapacidad; 3) Becas para el bienestar Benito Juárez; 4) Jóvenes construyendo el futuro; 5) Jóvenes escribiendo el futuro; 6) Sembrando vida; 7) Programa Nacional de Reconstrucción; 8) Desarrollo urbano y vivienda; y 9) Tandas para el bienestar. Sin duda se trata de programas que incluyen también a la población indígena, urbana y rural, pero por la misma razón señalada antes, en el sentido de que la mayor parte de la población indígena es población rural, pongo énfasis en el programa siguiente:

6. **Sembrando vida** es un programa dirigido a las y los sujetos agrarios para impulsar su participación efectiva en el desarrollo rural integral. Cubre los estados de Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. Incentiva a los sujetos agrarios a establecer sistemas productivos agroforestales, el cual combina la producción de los cultivos tradicionales en conjunto con árboles frutícolas y maderables, y el sistema de Milpa Intercalada entre Árboles Frutales (MIAF), con lo que se contribuirá a generar empleos, se incentivará la autosuficiencia alimentaria, se mejorarán los ingresos de las y los pobladores y se recuperará la cobertura forestal de un millón de hectáreas en el país. Se otorgará apoyo económico a sujetos agrarios mayores de edad, que habiten en localidades rurales y que tengan un ingreso inferior a la línea de bienestar rural y que sean propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para proyectos agroforestales. Los beneficiarios recibirán un apoyo mensual de 5 mil pesos, así como apoyos en especie para la producción agroforestal (plantas, insumos, herramientas) y acompañamiento técnico para la implementación de sistemas agroforestales. Los técnicos del programa compartirán conocimientos y experiencias con los campesinos y aprenderán de la sabiduría de las personas que han convivido con la naturaleza y con el territorio.

En el eje temático 3. Economía, existen varios programas que por la misma razón antes expuesta benefician a la población indígena, aunque no exista un programa específico dirigido a esta población marginada. Me refiero a los siguientes: Construcción de caminos rurales, Proyectos regionales, y Autosuficiencia alimentaria y rescate del campo.

El gobierno de la 4T se encuentra todavía en la etapa de cambio de denominación de las entidades administrativas recibidas para ajustar también sus objetivos, metas, procedimientos, presupuestos y personal directivo. Sin embargo, un primer análisis de los presupuestos federales, en ejercicio y el propuesto para el año próximo, revela que hay una restricción generalizada del gasto público. Solo un análisis detallado de tales documentos puede precisar la cuantía del esfuerzo presupuestal asignado a la reivindicación de los grupos indígenas, a través de las entidades mencionadas, sean éstas modificadas, suprimidas o renovadas.

6. El horizonte prospectivo en la cuestión indígena durante la 4T

Para Miklos y Tello, “La prospectiva invita a la reflexión sobre el futuro para, en un primer momento, comprender mejor nuestro presente. Deseablemente -para algunos autores- la prospectiva debiera ir más allá promoviendo, a partir de una lectura diferente de nuestra realidad, un impulso para la acción, de tal forma que pudiese transformarse el presente y alcanzar el estado que se haya convenido como deseable” (2018, p.70). No sé si se trate de una lectura diferente de la cuestión indígena, pero no puedo dejar de formular las siguientes interrogantes.

La primera pregunta, en mi opinión, es la siguiente: ¿hay un problema específico indígena o la mejora de las condiciones de vida de la población indígena involucra necesariamente la mejora de las condiciones de vida de la población rural y urbana en pobreza, pobreza extrema y pobreza moderada? Finalmente, el único medio estadístico para identificar a la población indígena es su lengua materna o su decisión personal de considerarse indígena, pero no hay una definición estadística y/o censal que identifique los parámetros -en materia de salud, vivienda, acceso a la educación, etc.- a mejorar a partir de su condición indígena, que los distinga de las necesidades que tienen el resto de los mexicanos en

condiciones de pobreza en el ámbito rural. Es cierto que el movimiento zapatista y su levantamiento armado en Chiapas, en 1994, reivindicó en su momento la especificidad de la cuestión indígena como una injusticia y una deuda nacional, de alguna manera “resuelta” a través de una reforma constitucional e inversión pública en el Estado de Chiapas, ambas con destino o resultado incierto.

La segunda pregunta es igualmente obligada: ¿si son tan pobres y carentes de bienes y servicios los mexicanos indígenas como los no indígenas, es necesaria, útil, viable, una serie de decisiones estratégicas y políticas públicas dirigidas exclusivamente a los mexicanos indígenas? Para contestar de manera afirmativa esta pregunta sería necesario reconocer que la condición de indígena es una forma de segregación, discapacidad o minusvalía adicional a la pobreza o la pobreza extrema, lo que de ser reconocido no dejaría de ser paradójico, “tecnocrático” y “políticamente incorrecto”. Más aún si consideramos la dispersión de la población rural en localidades de 2,500 o menos habitantes, supuestamente habitadas en buena medida o en alguna por indígenas, pero sin la precisión censal ya comentada.

La tercera pregunta, congruente con lo expuesto desde el inicio de este trabajo de reflexión y análisis, es la siguiente: la incorporación al desarrollo social integral de los indígenas ¿no es, acaso, la consecuencia natural del crecimiento económico y del desarrollo social del país en su conjunto que, por sí mismo, implica una ampliación de los servicios públicos de todo tipo que permiten elevar el nivel de vida de las y los mexicanos e, igualmente de los mexicanos y mexicanas indígenas?

Si tomamos en cuenta el horizonte prospectivo del PND de la 4T pudiera parecer que, de manera implícita, así lo considera, puesto que no hay una mención expresa y puntual para los indígenas en el escenario prospectivo deseable y, supuestamente posible, a partir del conjunto de políticas públicas ahí desarrollado. Destaco al efecto algunos párrafos de la Visión 2024 del PND:

El fortalecimiento de los principios éticos irá acompañado de un desarrollo económico que habrá alcanzado para entonces una tasa de crecimiento de

6 por ciento, con un promedio sexenal de 4 por ciento. La economía deberá haber crecido para entonces más del doble que el crecimiento demográfico. De tal manera, en 2024 el país habrá alcanzado el objetivo de crear empleos suficientes para absorber la demanda de los jóvenes que se estén incorporando al mercado laboral. Los programas de creación de empleos y de becas para los jóvenes habrán surtido su efecto y el desempleo será mínimo; la nación contará con una fuerza laboral mejor capacitada y con un mayor grado de especialización. Ningún joven que desee cursar estudios de licenciatura se quedará fuera de la educación superior por falta de plazas en las universidades y ninguno estará condenado al desempleo, al subempleo o a la informalidad.

Después de un periodo de 36 años de deterioro sostenido, los salarios habrán logrado en un sexenio una recuperación de cuando menos el 20 por ciento de su poder adquisitivo, el mercado interno se habrá fortalecido y habrá en el país una mejor distribución de la riqueza y del ingreso. El grueso de la población podrá consumir algo más que artículos de primera necesidad, como sucede ahora. Nadie padecerá hambre, la pobreza extrema habrá sido erradicada, no habrá individuos carentes de servicios médicos o de medicinas y los adultos mayores recibirán pensiones justas y podrán vivir sin estrecheces materiales.

En 2021 deberá cumplirse la meta de alcanzar la autosuficiencia en maíz y frijol y tres años más tarde, en arroz, carne de res, cerdo, aves y huevos; las importaciones de leche habrán disminuido considerablemente, la producción agropecuaria en general habrá alcanzado niveles históricos y la balanza comercial del sector dejará de ser deficitaria. Se habrá garantizado la preservación integral de la flora y de la fauna, se habrá reforestado buena parte del territorio nacional y ríos, arroyos y lagunas estarán recuperados y saneados; el tratamiento de aguas negras y el manejo adecuado de los desechos serán prácticas generalizadas en el territorio nacional y se habrá expandido en la sociedad la conciencia ambiental y la convicción del cuidado del entorno.

En el último año del sexenio habrá cesado la emigración de mexicanos al exterior por causas de necesidad laboral, inseguridad y falta de perspectivas, la población crecerá de manera mejor distribuida en el territorio nacional y millones de mexicanas y mexicanos encontrarán bienestar, trabajo y horizontes de realización personal en sus sitios de origen, desarrollando su vida al lado de sus familias, arraigados en sus entornos culturales y ambientales.

Me parece que nadie puede estar en desacuerdo con que se trata a todas luces de un escenario prospectivo deseable. Podría decirse que hacerlo posible es el reto de esta generación, pero sería más objetivo decir que alcanzarlo es cuestión de la pertinencia, viabilidad y eficacia en la implementación de las políticas públicas propuestas para lograrlo.

7. Bibliografía

Acemoglu, Daron, Robinson, James A., ***Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Por qué fracasan los países***, Paidós, Crítica, Primera edición impresa en México: 2013, Décima cuarta reimpresión en México: 2018.

Anuario Estadístico y Geográfico por entidad federativa 2018, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México 2018.

Bardach, Eugene, ***Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas***, Miguel Ángel Porrúa, CIDE, Primera edición: marzo de 1998, Cuarta reimpresión: diciembre de 2008, México.

Casar, María Amparo, Ugalde, Luis Carlos, ***Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México***, Grijalbo, Debate, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, Primera edición: diciembre 2018, Segunda edición: marzo 2019, México.

Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, ***Técnica legislativa, control parlamentario y gobiernos de coalición***, Instituto Internacional del Derecho y del Estado, Editorial Flores, México 2018.

....., **Nuevo Derecho Electoral Mexicano**, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Trillas, México 2015.

....., **Para entender la democracia. Teoría política, formas de gobierno, sistemas electorales, sistemas de partidos y calidad de la democracia**, Edición de autor, México 2005.

....., **La relación entre plan nacional y planes regionales de desarrollo**, Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca, México 1992.

Constitución Política de la Ciudad de México.

Contreras Cantú, Joaquín, Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, **El registro público de la propiedad social en México**, Registro Agrario Nacional, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México 2000.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Vigésima primera edición, Madrid 1992.

Harguindéguy, Jean-Baptiste, **Análisis de Políticas Públicas**, Segunda edición 2015, Tecnos, Madrid.

Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca.

López Noriega Saúl, Velázquez López Velarde, Rodrigo, **Pacto por México**, Fondo de Cultura Económica, México 2018.

López Obrador, Andrés Manuel, **2018. La salida. Decadencia y renacimiento de México**, Editorial Planeta, México 2017.

Miklos, Tomás, Tello, María Elena, **Planeación Prospectiva. Una estrategia para el diseño del futuro**, Centro de Estudios Prospectivos de la Fundación Javier Barros Sierra, Editorial Limusa, México 2018.

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, Diario Oficial de la Federación de 12 de julio de 2019.

Roldán Xopa, José, ***La ordenación constitucional de la economía. Del Estado regulador al Estado garante***, Fondo de Cultura Económica, México 2018.

Zamitis Gamboa, Héctor (Coordinador), ***Pacto por México. Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014***, Universidad Nacional Autónoma de México, La Biblioteca, México 2016.

Los retos de la reforma constitucional en materia educativa durante la cuarta transformación (4t)¹⁹

SUMARIO: Introducción. 1. El Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano y la 4T. 2. El modelo económico de la 4T. 3. La reforma educativa del *Pacto por México*. 4. La reforma educativa de la 4T. 5. Un enfoque económico de la educación. 6. Bibliografía.

Introducción

Parto del supuesto teórico de que la relación sistema educativo-sistema productivo está de tal manera conectada que no resulta posible la construcción de escenarios prospectivos -económicos, políticos o sociales-, sin tener en cuenta las modalidades y los resultados de dicha interrelación.

Es por ello que, inicialmente, trato de identificar en el ámbito de la teoría constitucional al Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano, al interior del cual y por las razones que en su momento expongo ubico las reformas constitucionales en marcha durante la 4T, cuya comparación con las derivadas de *Pacto por México* resulta obligada.

En función de tales supuestos, el propósito de mi contribución es el de ubicar con la mayor objetividad posible el contexto jurídico, económico y político de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 15 de mayo de 2019, a efecto de identificar los retos que entraña su implementación.

Desde el punto de vista estrictamente constitucional, es conveniente seguir el rastro de la reforma educativa inmediata anterior pero también, de otra parte, de las reformas anteriores en materia educativa. Igualmente, pero en un marco constitucional más amplio, insisto, situarla en las grandes líneas del constitucionalismo contemporáneo mexicano y latinoamericano.

¹⁹ 8º Coloquio Iberoamericano Estado Constitucional Y Sociedad. Universidad Veracruzana. Instituto Iberoamericano De Derecho Constitucional. Mesa De Trabajo: Retos Del Constitucionalismo Democrático

Análisis que no puede desvincularse de la propuesta política formulada por el candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador y materializada en una serie de documentos de los cuales el más importante de ellos, por su propia naturaleza, es el *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*; en cuya órbita e implementación se sitúa también la reforma constitucional ahora en estudio.

Es por ello que el reto que plantea la reforma educativa de la 4T, entraña en sí mismo un desafío para la implementación y éxito del proyecto político y social que representa la 4T.

1. El Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano y la 4T

En los inicios de la historia constitucional de las democracias contemporáneas tenemos varios eventos y fechas emblemáticos, por ejemplo: la *Carta Magna* de 1215 y la *Petition of rights* de 1628 en Gran Bretaña; la *Constitución de los Estados Unidos de América* de 1787; y la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* de 1789 en Francia.

Eventos y fechas a los cuales están necesariamente asociados una serie de libros y autores que siempre es oportuno recordar. Por ejemplo, el *Ensayo sobre el gobierno civil* de John Locke y *The English Constitution* de Walter Bagehot; *El Contrato Social* de Rousseau y *¿Qué es el Tercer Estado?* de Sieyès; o *El Federalista* de Hamilton, Madison y Jay, así como *La Democracia en América* de Alexis de Tocqueville.

Además de dichos antecedentes universales, en el constitucionalismo mexicano tenemos como antecedentes la Constitución española de Cádiz de 1812 y las constituciones nuestras de Apatzingán de 1814, la primera Constitución federal de 1824, las Siete Leyes Constitucionales de 1836, las Bases Orgánicas de 1843, el Acta de Reformas de 1847 y las constituciones federales de 1857 y 1917. Textos constitucionales que no son ajenos ni a la influencia europea ni a los ciclos políticos latinoamericanos.

Respecto de la historia constitucional en América Latina, Roberto Gargarella en su libro *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en*

América Latina (1810-2010), identifica y describe cinco periodos: el *primer constitucionalismo latinoamericano* que ubica entre los años 1810 y 1850, desde las declaraciones de independencia hasta mitad de siglo; el constitucionalismo que llama *de fusión* -por el pacto entre liberales y conservadores que lo caracteriza-, pero que también llama *periodo fundacional o de consolidación del constitucionalismo poscolonial*, que parte de mediados de siglo hasta comienzos del siglo XX; el tercer periodo es el de *crisis de dicho modelo de constitucionalismo poscolonial*, al que ubica entre finales del siglo XIX y comienzos del XX; el cuarto periodo es el del *constitucionalismo social* que se inicia con la crisis de 1930 y tiene su punto culminante con la Segunda Guerra Mundial. El quinto y último periodo se extiende desde finales del siglo XX hasta el cambio de siglo, al que llama *nuevo constitucionalismo latinoamericano*, en el que con las reformas y nuevas constituciones se expanden “de modo notable los compromisos sociales en materia de derechos; aunque normalmente tan modestas como las anteriores en lo relativo a la democratización de la organización política y la limitación del poder político”; una manera elegante de referirse a nuestro subdesarrollo democrático ancestral.

En su descripción del constitucionalismo latinoamericano contemporáneo, Gargarella afirma que “El constitucionalismo de finales de siglo resultó muy impactado por los dos hechos históricos más significativos de la época: la crisis política y de derechos humanos derivada del paso de dictaduras y gobiernos autoritarios en torno a los años setenta, y la crisis económica relacionada con la aplicación de los programas de ajuste estructural característicos de la década de 1990” (Gargarella, 2014 p. 269); mejor conocidos como programas neoliberales, a los que más adelante me referiré con detalle.

Pedro Salazar Ugarte realiza un análisis de tres constituciones latinoamericanas - Venezuela (350 artículos, 1999), Ecuador (444 artículos, 2008) y Bolivia (411 artículos, 2009)- bajo el prisma del nuevo constitucionalismo latinoamericano (NCL) y llega a las siguientes conclusiones: “las Constituciones del NCL, comparten una vocación social que se traduce en el reconocimiento de derechos

orientados hacia el combate a la exclusión y la desigualdad y amplios capítulos económicos para garantizar la participación del Estado en las decisiones públicas “sobre los recursos naturales o la regulación de la actividad financiera” que no necesariamente están presentes en las Constituciones del MDC”.(2016, p. 345-387)

El Modelo Democrático Constitucional (MDC) reúne instituciones de diferentes tradiciones (liberal, democrática y social), que maduraron en Occidente después de la Segunda Guerra Mundial; cuyos elementos característicos son resumidos por Salazar Ugarte así: a) Constitución escrita, rígida y suprema; b) amplio catálogo de derechos fundamentales; c) reglas democráticas para el acceso y gestión del poder; d) mecanismos de control constitucional. Salazar agrega que “las Constituciones del NCL, a diferencia de las Constituciones del MDC, son producto de procesos populares y adoptan instituciones propias de corte populista”²⁰; en las cuales distingue cuatro rasgos formales: “su originalidad; su amplitud (tienen un articulado extenso); su complejidad (aunque tienen un lenguaje asequible y simbólico son técnicamente complejas); su pronunciada rigidez (para garantizar el predominio del poder constituyente soberano sobre los poderes constituidos)”²¹.

A partir de diversas constataciones en el estudio de los textos de dichas Constituciones, Salazar afirma que “el NCL confecciona documentos constitucionales heterodoxos que, por su lenguaje y contenido, están abiertos a las interpretaciones más diversas. Por lo mismo, al quedar en manos de los intérpretes, son documentos que no ofrecen certeza y seguridad jurídicas. Desde el punto de vista de la teoría constitucional esa es la principal falencia de esos documentos que ganan en originalidad lo que pierden en coherencia”(p. 361).

Finalmente, advierte, “desde el punto de vista orgánico, el NCL combina mecanismos democráticos de participación popular con un diseño fuertemente

²⁰ Ob. cit., p. 351.

²¹ *Ídem.*, p. 355.

presidencialista. Por lo anterior, si buscamos un símil en el mundo de las especies animales, el NCL sería un **ornitorrinco jurídico**²² (énfasis propio).

En esta corriente del NCL tal vez fuese posible ubicar a la Constitución de la Ciudad de México, publicada el 5 de febrero de 2017, pero es una propuesta que requiere de un estudio más detallado del que realicé en el capítulo “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”, de mi libro *Técnica Legislativa, Control Parlamentario y Gobiernos de Coalición*²³.

Es oportuno aquí recordar que en su libro *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Arend Lijphart desarrolla dos modelos democráticos: el modelo Westminster de democracia y el modelo consensual de democracia, en los cuales identifica y compara los siguientes elementos: sistema de partidos; relaciones entre el ejecutivo y el legislativo; sistemas electorales; grupos de interés; división del poder; procedimientos de enmienda constitucional y revisión judicial; bancos centrales; gestión macroeconómica y control de la violencia; y calidad de la democracia.

También estimo oportuno recordar que para Robert A. Dahl, en su libro *Poliarquía*, citado por Lijphart²⁴, existen ocho criterios para definir y medir la democracia: 1) el derecho de voto; 2) el derecho a ser elegido; 3) el derecho de los líderes políticos a competir para conseguir apoyo y votos; 4) elecciones libre y justas; 5) libertad de asociación; 6) libertad de expresión; 7) fuentes alternativas de información; 8) instituciones para hacer que las políticas públicas dependan de los votos y otras expresiones de preferencia. Elementos que necesariamente están incluidos tanto en la definición de Lincoln como en la del artículo tercero constitucional nuestro.

Sin embargo, a mi juicio, el carácter democrático de los sistemas políticos no se agota con las formas y procedimientos de gobierno, sino que incluye

²² *Ibidem*, p. 387.

²³ Editorial Flores, México 2018.

²⁴ *Modelos de democracia....*, p. 59.

necesariamente la reducción de las desigualdades sociales y el acceso de todos los habitantes a servicios públicos de la mayor calidad -por lo menos, según las posibilidades de la economía nacional- en dos aspectos básicos: educación y salud; como consecuencia de un crecimiento económico que asegure un desarrollo social.

Las reformas constitucionales mexicanas recientes más importantes, en mi opinión, anteriores a las derivadas del *Pacto por México* son las relativas a la materia penal (DOF 18.06.2008), a los derechos humanos (DOF 10.06.2011) y al juicio de amparo (DOF 06.06.2011). Las siguientes, desde luego, son las derivadas del *Pacto* relativas a la cuestión económica en materia de energía (DOF 20.12.2013), telecomunicaciones (DOF 11.06.2013) y competencia económica (DOF 11.06.2013), así como la educativa (DOF 26.02.2013), la político-electoral (DOF 10.02.2014) y la anticorrupción (DOF 27.05.2015). Como consecuencia inmediata y directa de la democratización del ejercicio de gobierno y del gobierno dividido, el incremento del número de organismos constitucionales autónomos es otro de los rasgos distintivos de estas reformas, pues pasaron de 4 (Banco de México, IFE -después INE-, CNDH e INEGI) a 10 (se agregan CENEVAL, INEE, INAI, IFETEL, COFECE y FGR), además de la creación -antes y después del *Pacto por México*- de organismos de relevancia constitucional al interior de los tres poderes federales (Auditoría Superior de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal, Comisión de Hidrocarburos, Comisión Reguladora de Energía, Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, anteriormente también las Fiscalías especializadas de la PGR en las materias electoral y anticorrupción)²⁵.

José Roldán Xolpa inicia su libro *La ordenación constitucional de la economía. Del Estado regulador al Estado garante* con la siguiente afirmación: “El nuevo régimen constitucional de las telecomunicaciones, radio y televisión, energía y competencia económica de 2013 es el aspecto más visible de las transformaciones que se han dado en materia económica en los últimos años. Las iniciativas y las condiciones políticas se alinearon para dar lugar al cambio constitucional más notable desde

²⁵ Cfr.: Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, “Los órganos constitucionales autónomos, antes y después del *Pacto por México*”, publicado en: *Historia y Constitución*, Tomo II, pp. 87-112.

las reformas de 1982 que crearon el llamado *Capítulo Económico* de la Constitución”²⁶.

Ahora bien, durante el gobierno de la 4T ha habido hasta el momento de redactar esta ponencia, las siguientes seis reformas constitucionales publicadas sobre las materias que se indican: 1) *DOF* 14.03.2019. Extinción de dominio; 2) *DOF* 26.03.2019. Guardia Nacional; 3) *DOF* 12.04.2019. Prisión preventiva oficiosa; 4) *DOF* 15.05.2019. Materia educativa; 5) *DOF* 06.06.2019. Paridad de géneros; 6) *DOF* 09.08.2019. Reconocimiento a los pueblos y comunidades afro-mexicanas.

Sostengo, respecto a dichas reformas, además de las disposiciones legislativas derivadas de ellas aprobadas y en curso -sujeto a una demostración empírica más amplia de la intentada en esta contribución-, que tienen en común las siguientes características: 1) responden a una oferta política electoral expresada en campaña por el candidato presidencial triunfante; 2) consecuentemente, son instrumentos legitimadores de su acción de gobierno e instrumentadores de su proyecto económico y social; 3) pero también son instrumentos para afirmar un poder político institucional de la nueva élite gobernante; 4) por lo cual establecen los mecanismos institucionales para asegurar y/o facilitar el acceso y permanencia de la nueva élite en los cargos públicos. Es de hacer notar que ninguna de dichas reformas se refiere a cambios estructurales del modelo económico vigente al inicio del nuevo Gobierno federal.

2. El modelo económico de la 4T

La historia económica de México durante el siglo XX y lo que va del siglo XXI ha estado caracterizada por una serie de hechos y datos que a riesgo de ser demasiado esquemático pudieran sintetizarse en los siguientes periodos: 1) La modernización económica bajo el gobierno del general Porfirio Díaz; 2) La guerra civil o lucha de facciones entre la nueva élite político militar; 3) La reconstrucción de la estructura gubernamental y económica; 4) La industrialización a partir del modelo de sustitución de importaciones; 5) El populismo económico y el

²⁶ Roldán, ob. cit., p. 27.

agotamiento del modelo anterior; 6) La industrialización sustentada en el libre comercio y reformas estructurales; 7) El actual intento de cambio de régimen durante la 4T bajo el supuesto del agotamiento del modelo anterior.

Me parece que cada uno de estos periodos se explica por la interrelación entre política y economía. La vertiente política caracterizada por la sustitución, emergencia o institucionalización de la élite gobernante en diferentes momentos históricos, en tanto que la vertiente económica caracterizada a su vez por la industrialización como respuesta a las necesidades planteadas por una economía agropecuaria que pasa del autoconsumo a la producción industrial incipiente, impulsada por la expropiación petrolera, las necesidades de importación y exportación, la sustitución de importaciones y, finalmente, el libre comercio.

La vertiente política, insisto, pasa primero de presidentes militares a presidentes civiles y, luego, éstos se convierten en presidentes con facultades metaconstitucionales hasta que la transición mexicana hacia elecciones auténticas trae como consecuencia los gobiernos divididos y la pérdida de las facultades metaconstitucionales del presidente de la república.

Pero el 1 de julio de 2018, una mayoría de 30 millones de votantes le entrega al nuevo presidente de la república una mayoría legislativa suficiente, en la que antaño se sustentaron las facultades metaconstitucionales de los presidentes del partido entonces hegemónico y después dominante, para permitir la renovación y actualización de dichas facultades metaconstitucionales durante la 4T (Castellanos 2019).

Por cuanto al modelo de libre comercio y reformas estructurales -que para algunos es un tránsito del Estado interventor al Estado garante y para otros simplemente es un modelo neoliberal, sea en tono descriptivo o sea en tono despectivo-, tenemos que identificar sus características. Las mejor conocidas pueden ser las siguientes, puntualmente descritas por el anterior secretario de Hacienda, Carlos M. Urzúa, en un artículo editorial reciente(Universal, 28 de octubre 2019): 1) Disciplina fiscal; 2) Redirección del gasto público hacia la educación básica y la atención primaria de salud; 3) Ampliación de la base tributaria; 4) Tasas de interés

determinadas por el mercado; 5) Tipo de cambio competitivo; 6) Reducción de aranceles al comercio exterior; 7) Atracción de la inversión extranjera directa; 8) Privatización de las empresas estatales; 9) Promoción de la competencia económica; 10) Seguridad jurídica para los derechos de propiedad; 11) Autonomía del Banco de México; 12) Libre flotación del peso; 13) Metas inflacionarias para la política monetaria; 14) Libre asociación laboral; y, finalmente, 15) Acuerdos de libre comercio con un sinnúmero de países.

Con la única excepción de tres aspectos que expresamente el Gobierno federal se resiste a aceptar públicamente, pero no a suprimir o dejar de instrumentar (ampliación de la base tributaria, inversión extranjera directa pero solo en el sector energético y competencia económica por preferir monopolios públicos y privados), Ursúa sostiene que todos los elementos característicos forman parte de las políticas públicas del actual gobierno.

El Senado de la República aprobó el día 19 de junio de 2019 la renovación del tratado de libre comercio para América del Norte, conocido como T-MEC en su nueva versión; documento en el que de una u otra manera se reflejan las decisiones económicas estratégicas que identifican al periodo que he denominado de industrialización sustentada en el libre comercio y las reformas estructurales.

La Cámara de Diputados, por su parte, aprobó el *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, publicado en el *DOF* de 12 de julio de 2019, previamente enviado para su análisis y aprobación por el presidente de la república; documento al que más adelante me referiré en la parte educativa.

3. La reforma educativa del *Pacto por México*

Durante la vigencia de la Constitución de 1917, hasta la fecha, el artículo 3º ha tenido once reformas y adiciones, de las cuales “algunas están relacionadas directamente con el contenido educativo del artículo tercero, otras, son consecuencia de las reformas cuyo objeto principal son los contenidos de los otros artículos modificados”; según señala César K. Becker Cuéllar en su estudio sobre

las primeras diez reformas, a las que agrego la más reciente. Dichas once reformas han sido publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* en las fechas siguientes y se distinguen por los temas señalados a continuación: 1) *DOF* de 13 de diciembre de 1934. Establece el carácter socialista de la educación; 2) *DOF* de 30 de diciembre de 1946. Elimina la mención a la educación socialista; 3) *DOF* de 9 de junio de 1980. Constitucionalización de la autonomía universitaria; 4) *DOF* de 28 de enero de 1992. Ratifica que la educación será laica, como consecuencia de la reforma al artículo 130 constitucional; 5) *DOF* 5 de marzo de 1993. Obligatoriedad de la educación primaria y secundaria; 6) *DOF* de 12 de noviembre de 2002. Obligatoriedad de la educación preescolar incorporada a la educación básica; 7) *DOF* de 10 de junio de 2011. La educación fomentará el respeto a los derechos humanos, como consecuencia de la reforma al artículo 1º constitucional; 8) *DOF* de 9 de febrero de 2012. Obligatoriedad de la educación media superior; 9) *DOF* de 26 de febrero de 2013. Creación del Servicio Profesional Docente y del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación en busca de la calidad y la igualdad en la educación; 10) *DOF* de 29 de enero de 2016. Derivada de la reforma política de la Ciudad de México; 11) *DOF* 15 de mayo de 2019. Crea el Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros y el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación. Me refiero en seguida a la reforma constitucional de 2013 derivada del *Pacto por México*.

Al inicio del gobierno del presidente Enrique Peña Nieto hubo una concertación política entre el Gobierno federal y los partidos que habían obtenido mayor votación en el proceso electoral de 2012: el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática, a los que posteriormente se sumó el Partido Verde Ecologista de México.

Para Héctor Zamitis Gamboa, “El Pacto por México debe considerarse una innovación en los mecanismos de acuerdo político que se propuso modificar algunos obstáculos, para lograr una cooperación más eficaz entre los actores políticos en nuestro país, pues logró la aprobación por el Congreso de reformas constitucionales que para muchos eran necesarias para el desarrollo nacional,

aunque trastocó algunos aspectos del sistema político, tanto en la toma de decisiones, como en la ejecución de las acciones”(2016, p .9).

Una de las reformas constitucionales pactadas fue la reforma en materia educativa publicada en el *DOF* de 26 de febrero de 2013, que permitieron la modificación de los artículos 3º y 73, primordialmente, las reformas a la Ley General de Educación, la expedición de la del Servicio Profesional Docente y a la del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación. Según Carlos Hernández Alcántara, “la reforma constitucional le otorgó autonomía relativa al gobierno federal y los gobiernos locales para la construcción de nuevas capacidades institucionales y directivas en el proceso educativo y el establecimiento de las nuevas reglas y procedimientos sobre el manejo de las relaciones y negociaciones con las organizaciones sindicales como el SNTE y la CNTE y las organizaciones sociales”.

Cabe aquí hacer mención a la importancia que en la estructura y funcionamiento del sistema educativo nacional tienen las organizaciones sindicales de los trabajadores. Jesús José Bautista Pérez, especialista en sindicalismo magisterial, en su libro *Teorías, estrategias y desafíos de los trabajadores y del sindicalismo* identifica los siguientes prototipos de estrategias y cursos de acción de las agrupaciones sindicales: 1) sindicalismo de cooperación crítica o de “regulación conjunta”; 2) sindicalismo experto y democrático; 3) sindicalismo de “movimiento social”; 4) sindicalismo de acción política; 5) movilización y uso de los recursos de poder para la transformación sindical; 6) sindicalismo globalizador de la solidaridad entre los trabajadores y el movimiento sindical. Las dos organizaciones sindicales magisteriales mexicanas, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y la Coordinadora de los Trabajadores de la Educación (CNTE), tienen una presencia activa en la definición de contenidos constitucionales y legales en materia educativa en nuestro país, cuyo impacto ha estado presente en las dos reformas constitucionales en materia educativa a que me refiero en este trabajo.

El Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el DOF de 26 de febrero de 2013, reitero, estableció las bases del sistema nacional de evaluación educativa y del servicio profesional docente, y crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación como órgano público autónomo. Como consecuencia de esta reforma, se modificó la Ley General de Educación y se expidieron las leyes de General de Servicio Profesional Docente (*DOF* de 11 de septiembre de 2013. Ley abrogada *DOF* 15.05.2019) y del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (*DOF* de 11 de septiembre de 2013. Ley abrogada *DOF* 15.05.2019).

Jesús José Bautista Pérez, en otra publicación señala que a través de la reforma constitucional y la legislación secundaria, se incorporaron los siguientes avances: “I) exigibilidad del derecho a una educación de calidad; II) concurso de oposición obligatorio para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia de maestros, directores y supervisores; III) evaluación obligatoria (2015) del desempeño para maestros, directores y supervisores; IV) participación (2016) de todos los aspirantes a docentes en el examen por las plazas; V) evaluación con consecuencias; VI) institucionalización del Servicio Profesional Docente basado en el mérito, VII) conversión del INEE en un organismo autónomo; VIII) mayor transparencia a través del Sistema de Información y Gestión Educativa; IX) fomento de una mayor participación social; y, X) compromiso con “una educación inclusiva que conjugue satisfactoriamente la equidad con la calidad en la búsqueda de una mayor igualdad de oportunidades””. (2014, p. 31)

4. La reforma educativa de la 4T

El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 contiene cuatro apartados: 1) Política y Gobierno; 2) Política Social; 3) Economía; y 4) Epílogo: Visión 2024. En el apartado relativo a la Política Social aborda el tema educativo de la siguiente forma:

Derecho a la educación

Durante el periodo neoliberal el sistema de educación pública fue devastado por los gobiernos oligárquicos; se pretendió acabar con la gratuidad de la

educación superior, se sometió a las universidades públicas a un acoso presupuestal sin precedentes, los ciclos básico, medio y medio superior fueron vistos como oportunidades de negocio para venderle al gobierno insumos educativos inservibles y a precios inflados, se emprendió una ofensiva brutal en contra de las escuelas normales rurales y **en el sexenio pasado se operó una mal llamada reforma educativa que era en realidad una contrarreforma laboral, contraria a los derechos laborales del magisterio y orientada a crear las condiciones para la privatización generalizada de la enseñanza** (énfasis propio).

Esta estrategia perversa se tradujo en la degradación de la calidad de la enseñanza en los niveles básico, medio y medio superior y en la exclusión de cientos de miles de jóvenes de las universidades. En los hechos, el derecho constitucional a la educación resultó severamente mutilado y ello no sólo privó al país de un número incalculable de graduados, sino que agravó el auge de la delincuencia y las conductas antisociales. **En el sexenio anterior la alteración del marco legal de la educación derivó en un enconado conflicto social y en acciones represivas injustificables** (énfasis propio).

Ante esta circunstancia, el gobierno federal se comprometió desde un inicio a mejorar las condiciones materiales de las escuelas del país, a garantizar el acceso de todos los jóvenes a la educación y a revertir la mal llamada reforma educativa. La Secretaría de Educación Pública tiene la tarea de dignificar los centros escolares y el Ejecutivo federal, el Congreso de la Unión y el magisterio nacional se encuentran en un proceso de diálogo para construir un nuevo marco legal para la enseñanza (énfasis propio).

Las **Universidades para el Bienestar Benito Juárez García** iniciaron sus actividades en marzo de 2019 con 100 planteles en 31 entidades. Para la instalación de los planteles se dio preferencia a zonas de alta densidad poblacional en las que haya nula oferta de estudios universitarios y con alto grado de rezago social, marginación y violencia. Las escuelas universitarias

se distribuyen en Oaxaca (11 planteles), Ciudad de México (10), Veracruz (8), Chiapas y Guanajuato (6). Las otras entidades tienen entre 2 y 5 escuelas. En conjunto, las Universidades para el Bienestar ofrecen 32 mil plazas para estudiantes, los cuales recibirán una beca de 2 mil 400 pesos mensuales.

Los edificios permanentes en los que operarán las Universidades para el Bienestar serán construidos con el concurso del trabajo comunitario y de trabajadores locales, en terrenos donados o entregados en comodato por campesinos, municipios o comisariados ejidales. Las carreras que se ofrecen son Ingenierías Civil, Industrial, Forestal, Agroalimentaria, Ambiental, Agroforestal, Electromecánica, Agronomía, en Minas, Piscícola, en Acuicultura, en Desarrollo Regional Sustentable, Química de la Industria Petrolera, en Administración de la Industria Energética y en Procesos Petroleros, en Energías Renovables; Medicina Integral y Salud Comunitaria; Enfermería y Obstetricia; Medicina Veterinaria y Zootecnia; Contabilidad y Administración Pública; Derecho; Patrimonio Histórico e Industria de Viajes; Gestión Integrada del Agua; Normal de Educación Básica; Estudios Sociales; Patrimonio Histórico y Biocultural; Educación Física; Administración Municipal y Políticas Públicas; Música y Lutería y Normales Rural e Intercultural Bilingüe.

El Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa, es resumido de la manera siguiente por la Cámara de Diputados en el micrositio correspondiente de su página web:

Estipula que corresponde al Estado la rectoría de la educación. Crea el Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros en sus funciones docente, directiva o de supervisión. Determina que el Estado fortalecerá a las instituciones públicas de formación docente, de manera especial a las escuelas normales. Precisa las materias de los planes y programas de estudio. Crea el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación, coordinado por un

organismo público descentralizado, con autonomía técnica, operativa y presupuestaria, no sectorizado. Señala que este organismo contará con una Junta Directiva, un Consejo Técnico de Educación y un Consejo Ciudadano. Contempla que la obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado. Faculta al Congreso de la Unión para expedir la Ley del Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación, la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, la Ley General de Educación Superior y la General de Ciencia, Tecnología e Innovación.

La Ley del Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación; la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, y la Ley General de Ciencia, Tecnología e Innovación, no aparecen publicadas aún en la página del Diario Oficial de la Federación y tampoco aparecen en la compilación legislativa de la Cámara de Diputados. Por su parte, la nueva Ley General de Educación fue publicada en el *DOF* de 30 de septiembre de 2019.

En su momento (12.12.2018), la Dirección General de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, elaboró un cuadro comparativo entre el texto constitucional entonces vigente y el proyecto de reforma en que destaca los siguientes aspectos: derechos, principios, fines y criterios, obligaciones del Estado, facultades, lo que se elimina y lo que se crea, así como las implicaciones legislativas y los principales temas de controversia. Señalo solo estos últimos: 1) La cancelación del INEE; 2) La suspensión de cualquier forma de evaluación a los maestros, en especial para el ingreso al servicio docente y la promoción, por sus implicaciones en el control de las plazas; 3) La inclusión de la educación superior como nivel obligatorio; 4) Se omite la obligación del Estado de promover y atender la educación inicial; 5) La inclusión de contenidos específicos en los planes de estudio de todos los niveles educativos; 6) La eliminación del criterio de calidad y la enumeración de los elementos del sistema educativo que el Estado debe garantizar.

Posteriormente (30.04.2019), la Dirección General de Difusión y Publicaciones también del Instituto Belisario Domínguez del Senado Mexicano, preparó una nota legislativa sobre la minuta de reforma constitucional en materia educativa aprobada por la Cámara de Diputados, de la que destaco dos temas: “El Servicio Profesional Docente será sustituido por el Sistema de Carrera de las Maestras y los Maestros. La admisión, promoción y reconocimiento del personal funciones docentes, directivas o supervisión, se realizará a través de procesos de selección a los que concurren los aspirantes en igualdad de condiciones, los cuales serán públicos, transparentes, equitativos e imparciales y considerarán los conocimientos, aptitudes y experiencia necesarios para el aprendizaje y el desarrollo integral de los educandos”, así como “se crea el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación, que será coordinado por un organismo público descentralizado, con autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión, con personalidad jurídica y patrimonio propios, no sectorizado”. Es decir, un organismo constitucional autónomo es sustituido por un organismo descentralizado con funciones equivalentes.

5. Un enfoque económico de la educación

En mi libro *La relación entre plan nacional y planes regionales de desarrollo* (1991) analizo el proceso de reforma administrativa, mediante la cual fueron creadas las administraciones regionales como un cuarto escalón administrativo -además de la comuna municipal, el departamento y el Estado nacional- y su impacto en la administración y planeación educativa en Francia; al inicio del gobierno del presidente entonces recientemente electo, Francois Mitterrand.

Además de la investigación documental y de campo que realicé en los ministerios de Educación y de Planeación, así como en rectorados de academia (equivalentes de las delegaciones de la Secretaría de Educación Pública en los estados de la república, antes de la descentralización educativa durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo), efectué una investigación bibliográfica en fuentes nacionales francesas sobre planeación y administración educativa así como en

fuentes bibliográficas tanto del Instituto Internacional de Planeación Educativa de la UNESCO como de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico; organismos internacionales ambos con sede en la ciudad de París.

Una de las experiencias más significativas de ese periodo de investigación fueron mis entrevistas con M. Raymond Poignant, secretario técnico de las comisiones elaboradoras de los diferentes planes educativos franceses de la posguerra, además de autor de libros sobre la materia publicados por el Instituto Internacional de Planeación Educativa.

La vinculación expresa entre el sistema educativo y el sistema productivo la encontré, desde luego, de manera puntual, en el libro *Planification de l'éducation en URSS*, publicado por el IIPE (1967), que inicia y reitera en muchas partes que “El grado de desarrollo de la educación y de la cultura está determinado en toda sociedad por la cantidad de bienes materiales que ella produce, es decir, por el grado de desarrollo de su economía”(1967 p.21). Es por ello que la técnica soviética de planificación educativa se basaba en establecer la relación entre ésta y los balances de requerimientos de mano de obra calificada en cada nivel educativo, según lo describe el texto mencionado. Puesto que se trataba de una economía centralmente planificada, las reglas establecidas para asegurar dicha vinculación no me parecieron sorprendentes.

Pero tampoco es sorprendente encontrar dicha vinculación educación-producción en una economía mixta donde coinciden la economía de mercado y la intervención estatal en la economía, como en dicho texto lo sostiene el entonces director del IIPE: “La importancia sin cesar creciente que tienen los problemas de enseñanza y de formación, particularmente en tanto que factores de desarrollo económico y social, conduce a todos los países, sean industrializados o no, a intensificar sus esfuerzos en favor del desarrollo de sus sistemas de enseñanza y, por tanto, a tratar de racionalizarlos lo mejor por medio de una planeación específica”.

En su libro *Les plans de développement de l'éducation et la planification économique et sociale* (UNESCO 1967), al estudiar la naturaleza de los factores que influyen en el desarrollo de la escolarización R. Poignant identifica los

siguientes: 1) Evolución demográfica; 2) Actitud de diversos grupos sociales; 3) Política escolar del gobierno; 4) Desarrollo de la enseñanza y necesidades de mano de obra; para señalar los aspectos financieros de la integración del plan de desarrollo de la educación en el plan económico nacional, así como la determinación de los objetivos de crecimiento del sistema de enseñanza a inscribir en el plan de desarrollo económico y social al definir los factores de su evolución, arbitraje y elección.

Esta relación inicial ha sido complementada posteriormente con nuevos enfoques económicos neoliberales desde la perspectiva de la educación como inversión en capital humano, así como para definir la calidad de la educación a partir de mecanismos de oferta y demanda de formación calificada por los mercados de trabajo. Mark Blaug, por ejemplo, sostiene que “En todas las economías de las que se tiene conocimiento, las personas con mayor educación ganan en promedio mayores ingresos que las gentes con menos educación, al menos si las personas comparadas son de la misma edad. En otras palabras, educación adicional se manifiesta en la forma de mayores ingresos en el tiempo de vida”.

Pero sea desde nuevas perspectivas u otras que pudieran surgir, la relación educación-producción y la inserción de los egresados del sistema educativo en mercados de trabajo, después de la caída del sistema soviético y el capitalismo de Estado que ha permitido el crecimiento económico espectacular de China, ya no pueden ser efectuadas mediante fórmulas centralizadas y autoritarias de planificación económica. Sostengo, pues, que la lógica económica implícita en la oferta y demanda educativa tiene que ser tomada en cuenta como un aspecto determinante de los arbitrajes y elecciones a realizar tanto por los administradores gubernamentales y privados de la educación como por los estudiantes y sus familias. Juan Prawda en su libro *Teoría y praxis de la planeación educativa en México* identifica los siguientes seis problemas críticos a los que se enfrenta la educación media superior y superior en México en el corto plazo: 1) crecimiento de la demanda; 2) empleo para sus egresados; 3) costo y financiamiento; 4) desigualdades educativas; 5) planeación y operación del sistema; 6) calidad y

relevancia de la educación e investigación que se desarrolle en los institutos de educación superior.(Prawda, 1984, p. 58)

Esto me lleva a poner énfasis en la calidad de la educación a efecto de que los egresados del sistema educativo consigan empleos productivos en el mercado libre de trabajo. Ahora bien, tanto de mis investigaciones sobre el tema como de mi experiencia docente y de administración educativa, constato que la calidad de la educación no puede lograrse y mantenerse si no existen mecanismos eficaces y eficientes de evaluación educativa dirigidos a los alumnos, así como de acceso a la docencia.

Es aquí donde a mi juicio radica el gran reto de la reforma constitucional en materia educativa pues ha disminuido, debilitado o francamente banalizado los mecanismos de acceso, promoción, permanencia y egreso o acceso a los mercados educativos expresados, el de alumnos y el de docentes, en detrimento de la calidad de la educación pública y de la inserción laboral de sus egresados frente a los egresados de las instituciones privadas.

Es natural que la complejidad creciente de los mercados de trabajo exija una mayor especialización que prolongue los años de escolaridad y esto retarde el acceso de los alumnos a los mercados de trabajo. Pero la demanda de empleo de los egresados del sistema educativo necesariamente tendrá que darse más tarde o más temprano, de tal forma que para que existan suficientes puestos de trabajo será necesario a su vez el crecimiento económico único mecanismo creador de empleos, pues las prestaciones sociales no son generadoras de empleo sino solo de dádivas las más de las veces temporales que si bien pueden impactar en el consumo no impactan en la producción de riqueza directa por parte de los beneficiarios.

Ahora bien, sostengo que tanto la reforma constitucional en materia educativa derivada del *Pacto por México*, en 2013, como la de la 4T, en 2019, son reformas constitucionales en cuyo objetivo central se encuentra el aspecto laboral de los trabajadores de la educación. En el primer caso, para establecer mayor rigor en el

acceso, promoción y permanencia o egreso de docentes y alumnos; en tanto que, en el segundo caso, para facilitar dichos procesos.

Si lo vemos ahora no desde la perspectiva económica sino de los valores y principios que postula y garantiza una Constitución, encontramos una sustitución de ellos: la competencia o la justicia. Es decir, de una parte, la eficacia y eficiencia, en tanto que, de otra, el acceso y egreso sin cortapisas.

En la economía global en la que estamos inmersos -ya he referido la aprobación del T-MEC por parte del Senado Mexicano-, no es posible ignorar la reestructuración de los procesos productivos y la competencia -en el sentido de confrontación- entre economías nacionales que exige una mayor competencia -en el sentido de calidad competitiva- de los agentes económicos, es decir, los egresados de los sistemas educativos.

De cualquier manera, tanto la reforma de 2013 como la de 2019 no atienden de manera alguna otros aspectos del problema laboral educativo que cada una trató de enfrentar y resolver. Me refiero a la protección integral plena de los derechos humanos de los trabajadores de la educación; la compleja problemática que enfrenta sus sistemas de pensiones; la tranquilidad y certidumbre que puedan tener los trabajadores jubilados y pensionados de que el monto y pago de sus pensiones, o el rendimiento y la inversión de sus fondos, están garantizados; si se revertirán las políticas de austeridad en la gestión gubernamental; si se acabarán los despidos masivos de trabajadores del sector público.

Todo indica que una y otra reforma no pueden ser consideradas de manera aislada para poder ser suficientes para lograr los objetivos estratégicos de cualquier gobierno: transformar la realidad nacional y el país que vivimos para mejorar el nivel de vida de todos mediante mayor número de servicios públicos y privados de mayor calidad y acceso seguro, a partir de la relación entre los sistemas educativo y productivo como palanca del crecimiento económico y el desarrollo social.

6. Bibliografía

Apuntes y comentarios a la esencia constitucional mexicana (1917-2016), Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, México 2016.

Bautista Pérez, Jesús José Javier, ***Teorías, estrategias y desafíos de los trabajadores y del sindicalismo***, Sindicato Independiente de Trabajadores del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, México 2019.

Blaug, Mark, ***An introduction to the economics of education***, Penguin Books, England 1980.

Carbonell, Miguel, Cruz Barney, Oscar (Coordinadores), ***Historia y Constitución. Homenaje a José Luis Soberanes Fernández***, Tomo II, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2015.

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

Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, ***Técnica Legislativa, Control Parlamentario y Gobiernos de Coalición***, Editorial Flores, México 2018.

....., ***Nuevo Derecho Electoral Mexicano***, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Trillas, México 2014.

....., ***La relación entre plan nacional y planes regionales de desarrollo***, Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca, México 1991.

....., ***El Presidencialismo Mexicano en la Cuarta Transformación de la República (4T): facultades metaconstitucionales, políticas públicas, populismo y derechos humanos***, ponencia presentado en el **Primer Congreso Nacional de Derechos Humanos. Homenaje al Dr. Jorge Carpizo**, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y la Universidad Juárez del Estado de Durango a través de su Facultad de Derecho y

Ciencias Políticas, celebrado en la ciudad de Durango, Durango, en octubre de 2019.

....., Gómez-Galvarriato Freer, Aurora (Coordiadores), ***Antecedentes históricos y constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos***, Secretaría de Gobernación, Cuarta edición, Segunda reimpresión, México 2011.

Examen, Número 235, año XXIII, Partido Revolucionario Institucional, octubre 2014.

Gargarella, Roberto, ***La sala de máquina de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)***, Katz, Argentina, España, 2014.

Garrido Celso, ***Desarrollo Económico y Procesos de Financiamiento en México. Transformaciones contemporáneas y dilemas actuales***, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, Siglo XXI Editores, México 2005.

González Pérez, Luis Raúl, Valadés, Diego (Coordinadores), ***El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo***, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2013.

Les Constitutions de la France depuis 1789, GF-Flammarion, Paris 1995.

Lijphart, Arend, ***Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países***, Editorial Ariel, Barcelona 2000.

Núñez Zúñiga, Rafael, ***La Economía Mexicana. De la sustitución de importaciones a la promoción de exportaciones***, Editorial Trillas, México 2014.

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

Planification de l'éducation en URSSS, Unesco: Instituto international de planification de l'education, Paris 1968.

Poignant, R., ***Les plans de développement de l'éducation et la planification économique et sociale***, Unesco: Instituto international de planification de l'éducation, Paris 1967.

Prawda, Juan, ***Teoría y praxis de la planeación educativa en México***, Editorial Grijalbo, México 1984.

Price, J. H., ***Comparative Government. Four modern constitutions***, Hutchinson of London, Second edition, London 1975.

Rabasa, Emilio O., ***Las Constituciones de Canadá, los Estados Unidos de América y México***, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2003.

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

Romero Sotelo, María Eugenia (Coordinación), ***Historia del Pensamiento Económico en México. Problemas y tendencias (1821-2000)***, Editorial Trillas, México 2005.

Urzúa, Carlos M., ***La Cuatroté y el Consenso de Washington***, "El Universal", Opinión A17, lunes 28 de octubre de 2019.

Valadés, Diego, ***La Constitución y la realidad***, Editorial Porrúa, México 2016.

Von Bogdandy, Armin, Fix-Fiero, Héctor, Morales Antoniazzi, Mariela (Coordinadores), ***Ius Constitutionale Comune en América Latina: Rasgos, Potencialidades y Desafíos***, Universidad Nacional Autónoma de México, Max-Planck-Institute, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, México 2014.

Zamitis Gamboa, Héctor (Coordinador), ***Pacto por México. Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014***, Universidad Nacional Autónoma de México, La Biblioteca, México 2016.

Voto Electrónico

SUMARIO: 1. Antecedentes doctrinales. 2. Antecedentes legislativos nacionales. 3. Marco constitucional y legislativo vigente. 4. Jurisprudencia nacional. 5. Experiencias latinoamericanas. 6. Experiencias nacionales a nivel local. 7. Normatividad europea. 8. Escenarios ético y prospectivo. 9. Bibliografía

1. Antecedentes doctrinales

Los estudios doctrinales sobre el voto electrónico habitualmente se inscriben en el ámbito más amplio del impacto de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en el gobierno democrático y, por lo tanto, también sobre la democracia representativa, la democracia directa y la democracia participativa. Según Julio Téllez Valdés, el voto electrónico en sentido amplio es todo mecanismo de elección en el que se utilicen los medios electrónicos, o cualquier tecnología, en las distintas etapas del proceso electoral, pero necesariamente en la captación del sufragio; en tanto que, en sentido estricto, el voto electrónico es el acto preciso en el cual el emitente del voto deposita o expresa su voluntad a través de medios electrónicos o cualquier otra tecnología de recepción del sufragio. (2010, p. 16)

Téllez Valdés sostiene que para la implementación del voto electrónico se debería partir de tres condiciones básicas: 1) Un nivel adecuado de aceptación social frente a las nuevas tecnologías aplicadas al ámbito electoral; 2) Factibilidad técnica que colme los requisitos constitucionales y legales en el ejercicio del sufragio público; y 3) En especial, que resulte atractivo políticamente para los diversos actores en un contexto democrático.

Se pueden identificar por lo menos cuatro tipos de sistemas: 1) Sistema de votación mediante tarjeta perforada; 2) Sistemas de voto mediante un aparato lector; 3) Sistemas de voto mediante aparatos de grabación directa; y 4) Sistema de voto electrónico remoto. Los diversos tipos de dispositivos de captación de votos pueden ser: a) tarjetas perforadas; b) escáners o digitalizadores ópticos; c) urnas electrónicas digitales; d) urnas electrónicas biométricas; e) kioscos

electorales o sitios de votación especializados; f) a través de internet; g) DRE (Direct-Recording-Electronic voting machine); h) transmisión vía telefónica; i) por sistema de televisión; y j) cualquier otro medio de comunicación.

Thomas Alva Edison fue el primero en patentar un invento grabador de votos electrónicamente sufragados, que establecía un registro electrográfico de votos, según señala Téllez Valdés. Dicho invento corresponde a la primera generación de las ocho que propone el autor citado para clasificar la tecnología que ahora nos ocupa: 1) registradora electrográfica de Edison, de 1869; 2) la cabina automática de Jacob H. Myers, de 1891; 3) las máquinas de perforación de Hollerith, de 1930; 4) los sistemas de *televoting* o voto por teléfono; 5) los dispositivos de escaneo óptico; 6) las máquinas de votación de grabación electrónica directa (DRE); 7) la televisión digital interactiva iD-TV; y 8) las nuevas que surgen con el desarrollo de las TIC, internet y dispositivos móviles.

María Inés Tula propone los siguientes ocho requisitos básicos para la adopción de sistemas de votación electrónica: 1) Fuerte presencia del Estado como garante del derecho al sufragio y como regulador del proceso de modernización; 2) Modernización previa de las primeras fases del proceso electoral; 3) Gradualidad en su implementación; 4) Infraestructura de comunicaciones mínima; 5) Extensa e intensa campaña de difusión pública; 6) Transparencia; 7) Incorporación de un comprobante físico del voto; y 8) Actualización de las normas existentes en materia de seguridad. (2012, p. 51)

2. Antecedentes legislativos nacionales

Desde las leyes electorales promulgadas por el presidente Francisco I. Madero y por el primer jefe del Ejército Constitucionalista don Venustiano Carranza, así como en las posteriores leyes electorales, hasta llegar a la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, todas esas leyes previeron la posibilidad de dispositivos mecánicos o máquinas automáticas para la recepción de los votos. A partir del Código Federal Electoral y los dos códigos de Instituciones y Procedimientos Electorales desapareció esa posibilidad de aprovechar tales dispositivos.

Por la importancia del precedente para la propuesta que formulo al final de este ensayo, transcribo la parte conducente del artículo 31 de la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, promulgada por el presidente Madero: “Artículo 31. ... La votación podrá recogerse por medio de máquinas automáticas, siempre que llenen los requisitos siguientes: I. Que puedan colocarse en lugar visible el disco de color que sirva de distintivo al partido y los nombres de los candidatos propuestos; II. Que automáticamente marque el número total de votantes y los votos que cada candidato obtenga; III. Que tenga espacios libres donde los ciudadanos puedan escribir los nombres de los candidatos cuando voten por alguno no registrado; IV. Que pueda conservar el secreto del voto; V. Que el registro total efectuado automáticamente sea visible e igual a las sumas parciales de los votos obtenidos por cada candidato”.(Castellanos 2018, p. 705)

3. Marco constitucional y legislativo vigente

El Libro Sexto, Del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, de la vigente Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece reglas puntuales para recibir por vía electrónica el voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Los artículos de dicho Libro Sexto que se refieren al voto electrónico son los numerales 329, párrafos 2 y 3, 332, 1, b), 339, 1 y 5, 341, 2 y 3, 343, 2, 345, 1, 2 y 3, y 354, 2. Según estas disposiciones, el Instituto Nacional Electoral deberá asegurar que el voto por vía electrónica garantice: a) que quien emite el voto sea el ciudadano mexicano en el extranjero que tiene derecho a hacerlo; b) que dicho ciudadano no pueda emitir más que un voto sea por la vía electrónica u otra de las previstas; c) que el sufragio sea libre y secreto, y d) la efectiva emisión, transmisión, recepción y cómputo del voto emitido.

Asimismo, dispone que el sistema de voto por medio electrónicos deberá cumplir con: a) ser auditable en cada una de las etapas de su desarrollo e implementación; b) darle oportunidad al votante de corroborar el sentido de su voto antes de su emisión; c) evitar la coacción del voto, garantizando el sufragio libre y en secreto; d) garantizar que quien emite el voto, sea el ciudadano mexicano residente en el extranjero que tiene derecho a hacerlo; e) garantizar que

dicho ciudadano no pueda emitir más de un voto, por la vía electrónica u otra; y f) contar con un programa de resultados electorales en tiempo real, público y confiable.

Finalmente, se establece que el Instituto en coordinación con otros organismos públicos y la Secretaría de Relaciones Exteriores, deberá promover e instrumentar la instalación de dispositivos con acceso electrónico en las sedes diplomáticas del Estado Mexicano que se ubiquen en localidades donde exista una amplia concentración de ciudadanos mexicanos en el extranjero.

Más allá de las disposiciones específicas reseñadas, para efecto de mi conclusión y propuesta en este ensayo, me parece más importante destacar que **es obligación del Estado Mexicano garantizar el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación** (art. 6º constitucional, párrafo tercero). Más aún, que el Estado Mexicano garantizará a la población su integración a la sociedad de la información y el conocimiento mediante una política de inclusión digital universal con metas anuales y sexenales (artículo 6º, apartado B, fracción I).

4. Jurisprudencia nacional

En las tesis XXIV/2012, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que “El Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal está facultado para implementar el voto de los ciudadanos del Distrito Federal, para la elección de jefe de gobierno, residentes en el extranjero, por tratarse de un mecanismo electrónico adecuado para el ejercicio del derecho fundamental de votar, que observa los principios que rigen su emisión y recepción, pues el sufragio debe ser universal, libre, secreto y directo; y no se estatuye necesariamente que su emisión deba ser en forma presencial”.

5. Experiencias latinoamericanas

El sitio web Pulso Social reporta que “La panorámica global indica que el **voto electrónico permite a más de 1.100 millones de personas votar por sus gobernantes**, es decir un 35% de los votantes del mundo. Esta tecnología se ha

consolidado como el camino idóneo para garantizar la transparencia de las elecciones y frente al método tradicional, sus buenos resultados en diversas latitudes hacen que continúe en aumento el número de gobiernos interesados en implementar dichas soluciones electorales”. Asimismo, agrega: “En ese contexto, **Latinoamérica figura como una de las regiones con mayor necesidad de apoyo tecnológico para proteger sus sistemas democráticos** y por ello, avanza hacia la adopción del voto electrónico en lugar de las metodologías tradicionales y sus esperadas ineficiencias y vulnerabilidades. De acuerdo con Smartmatic, compañía que brinda tecnología para gobierno y voto electrónico, el caso más avanzado lo protagoniza **Brasil**, nación pionera en su implementación (1996) y donde el nuevo sistema llega a la totalidad del electorado desde el año 2000. Ahora, **la nueva cruzada del gigante sudamericano apunta a la implementación de la autenticación biométrica del elector**, que deberá llegar al 100% de votantes en 2018”. (<https://pulsosocial.com/2013/07/24/voto-electronico-en-latinoamerica-radiografia-de-una-tendencia-para-blindardemocracias/>). Consultado el 16 de septiembre de 2019)

6. Experiencias nacionales a nivel local

Jalisco, Nueva León, Coahuila y Ciudad de México han tenido experiencias incipientes de votación electrónica, vinculadas al voto de residentes en el extranjero.

7. Normatividad europea

La Recomendación (2004) 11 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados Miembros sobre los Estándares Legales, Procedimentales y Técnicos de los Sistemas de Votación Electrónica (Estrasburgo, 30 de septiembre de 2004), considera los siguientes aspectos: I. Estándares legales: A. Principios del derecho de sufragio (universal, igual, libre, secreto); B. Garantías procedimentales (transparencia, verificación y control, fiabilidad y seguridad); II. Estándares procedimentales (convocatoria, votantes, candidaturas, emisión del voto,

resultados, auditoría); III. Estándares técnicos: A. Accesibilidad; B. Interoperabilidad; C. Sistemas operativos; D. Seguridad; E. Auditoría.

8. Escenarios ético y prospectivo

Para hacer posible el voto electrónico, el gran reto es llevar internet a la población rural. Según consigna el presidente Andrés Manuel López Obrador en uno de sus libros: “En México existen 5.8 millones de hogares rurales (INEGI, ENIGH 2002) en 180, 000 localidades de 2,500 o menos habitantes (Censo de Población y Vivienda 2010). Los habitantes rurales ascienden a 25 millones y representan el 21 por ciento de la población nacional (INEGI 2015)” (Obrador 2018, p.181).

El 1 de julio de 2018 el candidato López Obrador ganó las elecciones. “Ninguno de los tres presidentes del nuevo milenio ganó por un margen mayor a 10%. López Obrador rompió con esa inercia y ganó en 31 de los 32 estados, obteniendo más votos que todos sus contrincantes sumados y convirtiéndose así en el presidente con mayor legitimidad electoral de los últimos 30 años” (Casar, 2018, p. 181). Paralelamente, su coalición electoral obtuvo mayoría absoluta en ambas cámaras del Congreso de la Unión y, mayoría calificada para reformar por sí misma la Constitución General en la Cámara de Diputados y mayoría absoluta en los congresos locales para aprobar dicha reforma constitucional.

Consecuentemente, tanto el presidente Andrés Manuel López Obrador como la mayoría legislativa que lo apoya en ambas cámaras federales y en los congresos locales, tienen la obligación moral, el compromiso ético público, de fortalecer la democracia en México; por lo mismo, de sacar adelante la reforma constitucional que haga obligatorio el voto electrónico en las siguientes elecciones federales de 2024 y, antes de ello, programar los recursos presupuestales necesarios para llevar internet a todas las poblaciones rurales a efecto de hacer posible con libertad y sin coacción todos los mexicanos votemos por vía electrónica en 2024. **Es, además, el compromiso ético de hacer realidad el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación a todos los mexicanos.** Retos fáciles de cumplir pues el

presidente de la República ha afirmado que en 2020 llegarán internet y cajeros bancarios a las zonas marginadas.

9. Bibliografía

Casar, María Amparo, Ugalde, Luis Carlos, *et al*, *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, Grijalbo, Primera edición: diciembre 2018, Segunda edición: marzo 2019, México.

Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Trillas, México 2015.

....., *Técnica legislativa, control parlamentario y gobiernos de coalición*, Instituto Internacional del Derecho y del Estado, Editorial Flores, México 2018.

....., *Enciclopedia Parlamentaria de México*, Volumen III, Tomo 1, Serie IV, *Sistemas electorales de México*, y Volumen III, Tomo 2, Serie IV, *Legislación y Estadísticas Electorales 1814-1997*, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, México 1997.

López Obrador, Andrés Manuel, 2018. *La salida. Decadencia y renacimiento de México*, Planeta, Primera edición: febrero de 2017, Primera reimpresión: mayo de 2018, México.

Loza, Nicolás (Compilador), *Voto electrónico y democracia directa. Los nuevos rostros de la política en América Latina*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2011.

Téllez Valdés, Julio, *El voto electrónico*, Temas selectos de Derecho Electoral, Número 14, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2010.

Política y Derecho. Proceso y procedimiento legislativos para retirar la inmunidad constitucional. Un estudio de caso: el desafuero de Andrés Manuel López Obrador.

SUMARIO: Introducción. 1. El proceso constitucional. 2. El procedimiento legislativo. 3. Antecedentes del caso en estudio. 4. Fundamentación y argumentación. 5. La relación indisoluble. 6. Bibliografía.

Introducción

El Estado constitucional y democrático de derecho se sustenta en la eficacia y oportunidad de los controles recíprocos entre los órganos formales de poder de la entidad político-administrativa Estado Nacional, que tiene como fin la consecución de objetivos comunes a una colectividad humana asentada en un territorio y sometida a un orden jurídico, para asegurar su permanencia y viabilidad en la satisfacción de las necesidades colectivas e individuales, pero siempre en función de la voluntad popular expresada en las urnas.

Dichos controles, a su vez, se sustentan en el principio de división de poderes o funciones estatales predominantes de los órganos formales mencionados, que tradicionalmente han sido legislativo, ejecutivo y judicial, a los cuales en los años recientes se les han agregado, en México como en otros países, nuevos órganos con competencias y atribuciones constitucionales exclusivas, a los que se denomina en nuestro país *organismos constitucionales autónomos*.

El principal control del poder político que señala las características básicas de un Estado Nacional se encuentra en su propia Constitución, documento que por su parte establece los mecanismos de control intra e intergubernamentales en la estructura y funcionamiento estatales, definidos a su vez como forma de gobierno que puede ser parlamentaria, presidencial o semipresidencial; dependiendo de la forma en que la población con derecho de voto, es decir, el electorado, controle

con su voto al conjunto de dichos órganos, particularmente el legislativo y el ejecutivo. (Loewentein, 2018, p. 61)

Encontramos así que cuando el electorado elige a una asamblea al interior de la cual sus integrantes eligen al gobierno ejecutivo, tenemos un gobierno de tipo parlamentario. En tanto que, cuando el electorado elige de manera directa e independiente o separada a los legisladores o parlamentarios y al titular del gobierno ejecutivo, respectivamente, tenemos un modelo presidencial de gobierno. La Constitución de la República de Weimar (1919), así como la Constitución de la Quinta República Francesa (1958), diseñaron diversos arreglos de control entre asamblea legislativa y un gobierno ejecutivo bicéfalo -con presidente y primer ministro-, creando así un nuevo modelo. Cada uno de los tres modelos: parlamentario, presidencial y semipresidencial o semiparlamentario puede tener múltiples peculiaridades en función de los antecedentes constitucionales, la práctica constitucional y los acuerdos políticos entre las élites que concurren al gobierno del país de que se trate.

Además de los controles existentes entre los órganos entre sí y frente al electorado -como la disolución del órgano legislativo o la moción de censura que implica la caída del gobierno ejecutivo parlamentario, así como la revocación del mandato en un modelo presidencial-, existen controles al interior de cada órgano -contralorías internas, por ejemplo, así como otros procedimientos de evaluación del desempeño y rendición de cuentas en el ejecutivo, o bien, el propio sistema bicameral en el legislativo- pero, también, el control que sobre todos los órganos y organismos de poder estatal tienen los tribunales, particularmente los tribunales de control constitucional.

El control de constitucionalidad en México ha tenido una prolongada evolución que se inicia con diferentes mecanismos existentes en la Constituciones nuestras del siglo XIX, de entre los cuales el que mejor pudo prosperar y evolucionar fue el juicio de amparo nacido en el Acta de Reformas de 1847 gracias al voto particular de don Mariano Otero -aunque tenía como antecedentes tanto el amparo colonial como el juicio de amparo en la Constitución de Yucatán, gracias a su vez a don

José Crescencio Rejón-, al cual se agregó, en la Constitución de 1857, la controversia constitucional. Ésta no fue regulada puntualmente sino hasta la Constitución actual de 1917, en 1994, cuando además se agregó otro medio de control constitucional: la acción de inconstitucionalidad.

Más tarde, en 1996, aparecieron nuevos medios de control de constitucionalidad de los actos de las autoridades electorales a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral, cuya competencia para resolverlos corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, además de que se amplió la competencia de las acciones de inconstitucionalidad también para el caso de las leyes electorales excluidas hasta entonces, aunque hubiese sido por poco tiempo (1994-1996), de esta forma de control.

Finalmente, como consecuencia de las reformas constitucionales en materia de amparo y de derechos humanos publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de 6 y 10 de junio de 2011, respectivamente, así como de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Rosendo Radilla Pacheco contra México, aparece el nuevo modelo de control difuso *ex officio* de constitucionalidad y convencionalidad, que incluye cuatro modalidades: el control concentrado (amparo, controversia constitucional y acciones de inconstitucionalidad), el control por determinación constitucional específica (correspondiente a la materia electoral), el control difuso (a cargo de los demás tribunales) y la interpretación más favorable (correspondiente a cualquier otra autoridad pública encargada de la aplicación de la ley) (Castellanos 2018, p. 199-240).

Hacia el año 2005, dado que no existía el control difuso de la constitucionalidad y convencionalidad, el modelo por antonomasia y prácticamente único para el control de la constitucionalidad de los actos de cualquier autoridad pública al alcance de los particulares, de los gobernados, era el juicio de amparo. Es en este contexto en que se presenta un litigio constitucional entre un particular y el entonces jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal, hoy Ciudad de México,

Andrés Manuel López Obrador, toda vez que el particular solicitó el amparo y protección de la justicia federal contra actos de dicha autoridad.

Como corresponde al trámite tradicional del juicio de amparo -regulado tanto por los artículos 103 y 107 de la Constitución General de la República como por su ley reglamentaria, la Ley de Amparo-, antes de la sentencia definitiva que resuelva el fondo del asunto, es decir, la existencia o no de la violación de las entonces llamadas garantías individuales -hoy derechos humanos reconocidos en la Constitución o en los tratados en los que el Estado Mexicano sea parte-, el quejoso puede solicitar y obtener la suspensión provisional y definitiva del acto reclamado. Tanto la Ley de Amparo entonces vigente²⁷ como la actual²⁸, tienen un título y un capítulo sobre delitos que pueden ser cometidos durante un proceso y procedimientos de amparo, particularmente en el caso de que un mandato del juez de amparo no sea acatado. En el caso del amparo promovido por el particular mencionado, el juez de amparo dictó la suspensión definitiva del acto reclamado misma que no fue acatada por la autoridad responsable, motivo por el cual el quejoso inició un incidente de violación a la suspensión definitiva, el cual culminó con una sentencia incidental que entre otros aspectos abría la posibilidad de que la autoridad responsable fuese sometida a proceso penal previa investigación del Ministerio Público, al que ordenaba dar vista, entonces único facultado para ejercer la acción penal acusatoria. Toda vez que el jefe de Gobierno del Distrito Federal gozaba y goza de inmunidad constitucional conforme a lo establecido por el artículo 111 constitucional, era necesario que se iniciase antes el proceso constitucional para retirarle la inmunidad constitucional y que pudiese hacerse efectiva por un juez penal su eventual responsabilidad por el delito del que lo acusaría el Ministerio Público.

²⁷ Título Quinto. De la Responsabilidad en los Juicios de Amparo. Capítulo II. De la responsabilidad de las autoridades. Artículo 206.- La autoridad responsable que no obedezca un auto de suspensión debidamente notificado, será sancionada en los términos que señala el Código Penal aplicable en materia federal para el delito de abuso de autoridad, por cuanto a la desobediencia cometida; independientemente de cualquier otro delito en que incurra. Artículo 210.- Siempre que al concederse definitivamente al quejoso el amparo de la Justicia Federal apareciere que la violación de garantías cometida constituye delito, se hará la consignación del hecho al Ministerio Público (Ley de Amparo de 1936).

²⁸ Título Quinto. Medidas disciplinarias y de apremio, responsabilidades, sanciones y delitos. Capítulo III. Delitos.

En el año 2005 en que se inició el procedimiento de desafuero -la violación de la suspensión del acto reclamado había ocurrido en 2001-, con motivo de la renovación electoral periódica de poderes federales correspondía que los diferentes partidos políticos nacionales escogieran de entre sus militantes, dirigentes y funcionarios de gobierno, entre otros, al candidato a la presidencia de la República. En el caso del Partido de la Revolución Democrática, era previsible que el futuro candidato presidencial fuese el entonces jefe de Gobierno del Distrito Federal; de tal suerte que, con motivo del proceso y procedimiento de desafuero del jefe de Gobierno, el conflicto entre política y derecho era evidente. Los adversarios políticos del jefe de Gobierno aprovecharon la coyuntura que les ofrecía la violación legal en la que era evidente que éste había incurrido, para exigir desde una perspectiva estrictamente formal legal el cumplimiento de las responsabilidades a que hubiese lugar, excitados por el mandato o vista judicial y considerando que los resultados políticos de esa controversia judicial les podrían ser favorables²⁹.

Actualmente, también, es una propuesta política y se discute en las asambleas legislativas del país la posible desaparición de la inmunidad constitucional de determinados servidores públicos, otra forma de vincular política y derecho. Como veremos más adelante, la pertinencia y oportunidad de una propuesta de esta naturaleza e importancia corresponde al contexto vigente del sistema político de que se trate; tanto en este nuevo caso planteado como en el otro motivo central de este trabajo de investigación documental y legislativa.

Es oportuno prevenir al lector que el presente artículo tiene como única fuente de la controversia jurídica los hechos narrados y documentados en el *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados, en su edición de fecha 7 de abril de 2005.

1. El proceso constitucional

²⁹ El titular del Ejecutivo Federal pertenecía al Partido Acción Nacional y la mayoría parlamentaria estaba formada por legisladores de dicho partido y del Partido Revolucionario Institucional, contrincantes del Partido de la Revolución Democrática.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula desde su inicio un modelo presidencial de gobierno en el orden federal y en el orden de las entidades federativas. Este modelo, para el caso del gobierno local de la Ciudad de México, hasta 2016 Distrito Federal, es bastante reciente. Originalmente, las bases constitucionales para el gobierno del Distrito Federal estuvieron contenidas en la fracción VI, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según la cual el Distrito Federal se dividía en municipalidades a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa. El Gobierno local del Distrito Federal estaba a cargo de un gobernador nombrado y removido libremente por el presidente de la República. En 1928 (DOF de 20 de agosto de 1928.), desaparecen los municipios de elección popular y se establecen delegaciones administrativas con titulares de libre designación y remoción. En 1987, (DOF de 10 de agosto de 1987) se crea la Asamblea de Representantes como órgano de representación ciudadana del Distrito Federal, se reafirma la facultad del Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y se mantiene la forma de designación del jefe del departamento del Distrito Federal. En 1993, (DOF de 25 de octubre de 1993.) se establece un modelo de tipo semiparlamentario para la designación del jefe del Distrito Federal -como entonces fue denominado el cargo respectivo- por el presidente de la República³⁰. A partir de 1996, (DOF de 22 de agosto de 1996.) el jefe de Gobierno del Distrito Federal, poco antes jefe del Distrito Federal, es elegido por votación universal, libre, directa y secreta, es decir, con una forma de gobierno local correspondiente ahora al modelo presidencial. El primer jefe de Gobierno electo de esta manera fue Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, dos veces candidato a la presidencia de la República, una antes de ser jefe de Gobierno, postulado en 1988 por el Frente Democrático Nacional y, posteriormente, en 2000, por el Partido de la Revolución Democrática del que fue fundador. En el año 2000 ocurre la primera alternancia partidista en la titularidad de la presidencia de la República en setenta años al

³⁰ Sería nombrado por el presidente de la República de entre los Representantes a la Asamblea, Diputados federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que perteneciesen al partido político con mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes, siendo sometido el nombramiento a la ratificación de la misma.

ganar el candidato del Partido Acción Nacional, Vicente Fox. Ese año gana la jefatura de Gobierno del Distrito Federal Andrés Manuel López Obrador.

El Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se intitula “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimoniales del Estado”, el cual establece dos procesos de control constitucional inter-órganos: el juicio político (artículo 110) y la declaración de procedencia (art. 111), que constituían en ese momento el rasgo más parlamentario del modelo presidencial de gobierno en el orden federal(*DOF* de 10 de febrero de 2014), además de que la anterior forma de nombramiento del jefe del Distrito Federal ya había desaparecido y nunca se aplicó.

En materia de declaración de procedencia, el artículo 111 constitucional establecía en ese momento en su parte conducente lo siguiente:

Para proceder penalmente contra....., el Jefe de Gobierno del Distrito Federal....., por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si hay o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

.....

Para proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados³¹, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores

³¹ Mediante reforma publicada en el, se sustituyó el término “Gobernadores de los Estados” por “ejecutivos de las entidades federativas”.

de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

.....

.....

.....

2. El procedimiento legislativo

En ese momento como ahora el procedimiento a seguir tanto para los casos de juicio político como para declaración de procedencia se encuentra previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (*DOF* de 31 de diciembre de 1982), cuyo Título Segundo, Procedimientos ante el Congreso de la Unión en Materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia, se divide en cuatro capítulos de los cuales el segundo regula el procedimiento en el juicio político, el tercero al procedimiento para la declaración de procedencia y el cuarto las disposiciones comunes a los dos anteriores.

La Ley citada establece que cuando se presente requerimiento del Ministerio Público una vez cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, deberá abrirse un periodo de prueba, dentro del cual

la Sección Instructora recibirá las pruebas que ofrezcan el denunciante y el servidor público, así como las que la propia Sección Instructora estime necesarias.

Al inicio de una Legislatura, se forman la comisión legislativa de cada Cámara para sustanciar los procedimientos de juicio político y declaración de procedencia. En el caso de la Cámara de Diputados, cuatro integrantes de dicha comisión forman la Sección Instructora. En los casos de declaración de procedencia, la Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como para la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicite. Concluida esta averiguación, la Sección Instructora dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado.

Una vez dada cuenta del dictamen correspondiente, el presidente de la Cámara anunciará a ésta que debe erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente en que se hubiese depositado el dictamen, haciéndolo saber al inculpado y a su defensor, así como al Ministerio Público. El día designado, previa declaración del presidente de la Cámara, ésta conocerá en asamblea del dictamen que la Sección Instructora le presente.

La secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga los puntos sustanciales de éstas, así como a las conclusiones de la Sección Instructora. Acto continuo se concederá la palabra al denunciante y en seguida al servidor público o a su defensor, o a ambos si alguno de éstos lo solicitare, para que aleguen lo que convenga a sus derechos.

El denunciante podrá replicar y, si lo hiciere, el imputado y su defensor podrán hacer uso de la palabra en último término. Retirados el denunciante y el servidor público y su defensor, se procederá a discutir y a votar las conclusiones propuestas por la Sección Instructora.

En el caso específico que nos ocupa, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el *ACUERDO que rige la actuación de la Cámara de Diputados como Jurado de Procedencia para conocer del Dictamen emitido por la Sección Instructora en el*

expediente SI/03/04, relativo al procedimiento de Declaración de Procedencia solicitado en contra del C. Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, mismo que recoge las disposiciones constitucionales y legales ya transcritas y agrega las siguientes:

Artículo Cuarto.- Una vez concluida la fase de alegatos y réplicas se pondrá a discusión el Dictamen, conforme a lo siguiente:

I. Se abrirá un solo turno de seis oradores en contra y seis en pro, quienes dispondrán de hasta diez minutos cada uno.

El Presidente de la Mesa Directiva garantizará la intervención de legisladores de todas las fracciones parlamentarias;

II. Al finalizar el turno de oradores, se preguntará a la Asamblea si el asunto está o no suficientemente discutido. En el primer caso, se procederá inmediatamente a su votación; en el segundo, continuará la discusión con el siguiente turno de oradores registrados.

Concluido este turno, la Presidencia repetirá la pregunta y en el caso de que aún no se considere suficientemente discutido el asunto, bastará con que hable un individuo en contra y uno en pro para que se pueda consultar nuevamente a la Asamblea. Este procedimiento se repetirá sucesivamente hasta que el asunto se considere suficientemente discutido;

III. Los diputados y diputadas que no estén inscritos para hablar podrán pedir la palabra para rectificar hechos, hasta por cinco minutos, o para responder alusiones personales, hasta por cinco minutos, pero sus intervenciones se verificarán después de concluido el turno de los oradores previamente inscritos. En este caso, el orador iniciará su exposición precisando el hecho a rectificar o la alusión a contestar; y

IV. Agotada la discusión del Dictamen, se procederá a su votación nominal mediante el Sistema Electrónico de Votación.

Artículo Quinto.- En caso de cualquier eventualidad o disturbio grave que impida el inicio o desarrollo normal de la Sesión de la H. Cámara de Diputados, el Presidente de la Mesa Directiva queda facultado para disponer que la Sesión se realice o continúe en un recinto alterno, dentro o fuera de las instalaciones del Palacio Legislativo de San Lázaro, previo anuncio público.

En este caso, el Presidente de la Mesa Directiva deberá acordar con los respectivos coordinadores de los grupos parlamentarios acerca de la decisión del recinto alterno, su ubicación, el día y la hora de la Sesión o de la reanudación de la misma, en su caso.

El Presidente de la Mesa Directiva deberá tomar las medidas que correspondan para garantizar el fuero de los legisladores y la inviolabilidad del Recinto, aún en el caso de que se trate de un recinto alterno.

Cabe señalar que la disposición prevista en el artículo cuarto del Acuerdo citado respondía a las circunstancias de movilización social que entre sus partidarios y simpatizantes había desarrollado el jefe de Gobierno del Distrito Federal, para expresar su inconformidad con el procedimiento de desafuero; además de que su partido político en ocasiones anteriores había optado por la estrategia de tomar el edificio de la Cámara de Diputados entre sus acciones de protesta, otra manera de vincular la política con el derecho.

3. Antecedentes del caso en estudio

Además de los medios de protección -inmunidad constitucional- y de control de las responsabilidades de los servidores públicos de primer nivel del gobierno mexicanos -juicio político y declaración de procedencia-, es importante tener presente la existencia de los siguientes medios de control constitucional inter-órganos a cargo de los tribunales de la Federación: juicio de amparo, controversia constitucional, acción de inconstitucionalidad y el sistema de medios de impugnación en materia electoral, cuyo fundamento constitucional, por su parte, se encuentra en los artículos 103 y 107 para el caso del juicio de amparo; 105 para la

controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad y 99 para el sistema de medios de impugnación en materia electoral, todos de la Ley Fundamental; cada uno con su ley secundaria respectiva: Ley de Amparo, Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la CPEUM y Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, respectivamente.

Sin embargo, solo en el caso del amparo y de los medios de impugnación electorales los titulares de la acción procesal podían ser los particulares, de ahí la importancia fundamental que, para la defensa de las garantías individuales del gobernado previstas entonces en la Constitución, hoy derechos humanos, tenía y sigue teniendo en el sistema jurídico mexicano el juicio de amparo, como última instancia protectora de garantías individuales, entonces, y derechos humanos hoy.

El juicio de amparo, por su parte, se regulaba entonces por la Ley de Amparo publicada el 10 de enero de 1936 -abrogada al ser publicada la Ley de Amparo vigente de 2 de abril de 2013-, el cual se caracterizaba entonces como ahora de un doble procedimiento para examinar el fondo de las violaciones constitucionales reclamadas por los quejosos a las autoridades responsables, así como para suspender provisional y definitivamente los actos reclamados hasta en tanto se resolviese el fondo del asunto, a efecto de no dejar sin materia el juicio de protección constitucional del gobernado.

La Ley de Amparo tenía y tiene su propio sistema de interposición de recursos, establece la posibilidad de abrir diversos incidentes además del incidente de suspensión del acto reclamado, como es el caso del incidente de violación a la suspensión del acto reclamado. Asimismo, la Ley de Amparo dedicaba y dedica, como ya se ha comentado, un capítulo a la tipificación de los delitos que pudieran ser cometidos durante la tramitación del juicio de amparo. Cabe reiterar que en el año 2008 hubo una profunda transformación de las instituciones y procedimientos del proceso penal en México, para convertirlo en un proceso acusatorio y oral, pero dicho cambio no afecta la comprensión de la litis planteada en el asunto que nos ocupa.

Es en ese contexto constitucional y legal en el que con motivo de la expropiación de un predio en el año dos mil -por parte de la entonces jefa del Departamento del Distrito Federal, Rosario Robles Berlanga, antecesora inmediata en el cargo de Andrés Manuel López Obrador, para efecto de abrir vialidades en la zona de mayor desarrollo urbano moderno del entonces Distrito Federal, hoy Ciudad de México, la zona de Santa Fe, al poniente de la ciudad-, el propietario de dicho predio se amparó y solicitó la suspensión del acto reclamado, entre otros, para el efecto de que no fuese bloqueado el acceso a su predio en la fracción que no le fue expropiada.

El juez de distrito competente otorgó la suspensión definitiva del acto reclamado, pero los trabajos de apertura de vialidades que bloqueaban el acceso al resto del predio del cual una fracción había sido expropiada fueron continuados, motivo por el cual el quejoso promovió un incidente de inejecución de la suspensión del acto reclamado cuya resolución le fue favorable, así como la del recurso de revisión de ésta dictada por el tribunal de alzada. En ambos casos uno de los resolutivos ordenaba dar vista al Ministerio Público de la Federación por la comisión del delito de incumplimiento de la suspensión del acto reclamado. Es con este motivo que el Ministerio Público solicitó la declaración de procedencia a efecto de levantar la inmunidad constitucional del entonces jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, para que éste fuese sometido a la justicia a cargo del tribunal penal competente.

A la complejidad técnico jurídica que de suyo podía tener el asunto, habría que agregar el componente político ya mencionado de que el jefe de Gobierno era el natural candidato a la presidencia de la República a ser postulado por su partido político, mismo del que antes de ser jefe de Gobierno había sido su líder nacional. Por lo que el conflicto derivado de la oportunidad de fincar responsabilidades legales a un servidor público del más alto nivel, se hacía más agudo al tratarse de un seguro candidato a la presidencia de la República. El conflicto entre política y derecho, insisto, era más que evidente.

4. Fundamentación y argumentación

Hay dos documentos que examinan de manera minuciosa la complejidad técnico jurídica del caso: el dictamen de la Sección Instructora y el voto particular del propio presidente de la Sección Instructora, diputado Horacio Duarte³². Pero igual importancia ya no solamente jurídica sino para efecto del debate político ante la opinión pública nacional y no solo ante el Pleno de la Asamblea donde fueron pronunciados, son los discursos del representante del Ministerio Público Federal para fundamentar su acusación y su solicitud de desafuero, y la defensa formulada por el propio servidor público imputado. No es el propósito de este trabajo estudiar la pertinencia de sus argumentos -los cuales, en todo caso, correspondía al juez penal y al juez de amparo resolver sobre su oportunidad y pertinencia- sino solo de resumirlos de la manera más breve posible para lo cual se transcriben sus partes esenciales (<http://cronica.diputados.gob.mx/PDF/59/2005/abr/050407-1.pdf> 25 de abril 2019).

En la sesión ordinaria celebrada el 7 de abril de 2005, la Cámara de Diputados se erigió en Jurado de Procedencia para conocer y votar el dictamen de la Sección Instructora. Al efecto, el dictamen ponía a consideración del Pleno aprobar que había lugar a proceder penalmente en contra del jefe de Gobierno, que éste quedara separado del encargo en tanto estuviese sujeto a proceso penal y a disposición de las autoridades competentes, así como dejar “intocadas las facultades legales del Ministerio Público de la Federación y las autoridades jurisdiccionales, para que en ejercicio de sus funciones, realicen las actuaciones que consideren pertinentes”. En el considerando décimo del dictamen de la Sección Instructora se concluye lo siguiente:

En conclusión, tal y como se analizó en los CONSIDERANDOS anteriores, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, no aportó elementos que desvirtuaran la solicitud de

³² Cabe señalar que el presidente de la Sección Instructora, diputado Horacio Duarte -entonces del Partido de la Revolución Democrática, hoy del partido Movimiento de Renovación Nacional fundado por Andrés Manuel López Obrador- no firmó el dictamen de la Sección Instructora que presidía y, en cambio, presentó su voto particular. Más recientemente, durante los trabajos de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, el presidente de su Comisión de Poder Judicial, Procuración de Justicia, Seguridad Ciudadana y Organismos Constitucionales Autónomos, diputado constituyente Manuel Díaz Infante, firmó el dictamen respectivo y al mismo tiempo presentó su voto particular.

Declaración de Procedencia hecha por el Agente del Ministerio Público de la Federación, Titular de la Mesa 4 de la Dirección de Delitos Previstos en Leyes Especiales Área “B” de la Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra el Ambiente y Previstos en Leyes Especiales, de la Procuraduría General de la República, y que, por su parte, dicha autoridad proporcionó datos suficientes y adecuadamente soportados para justificar la remoción del obstáculo procedimental del que actualmente goza el servidor público imputado, por lo que hace al DELITO DE VIOLACIÓN A LA SUSPENSIÓN, del que ha acreditado su existencia y la probable responsabilidad del imputado; en consecuencia, al encontrarse reunidos los requisitos contemplados en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, esta Sección Instructora propone a la H. Cámara de Diputados de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión declare que ha lugar a proceder penalmente en contra del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, a fin de que responda por la conducta delictiva precisada. Dicha declaración, en su caso, tendrá el efecto de que el imputado quede separado de su cargo como Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quedando a disposición de las autoridades competentes para que actúen conforme a sus facultades legales, tomando en consideración que no se ha prejuzgado respecto a la existencia del delito y la probable responsabilidad.

Por su parte, el diputado Horacio Duarte, para proponer en su voto particular que no había lugar a proceder penalmente y que debería subsistir el fuero del jefe de Gobierno, sostuvo lo siguiente entre otros argumentos esgrimidos para sembrar una duda razonable sobre la pertinencia de la acusación:

No obstante que a criterio del Juez y del solicitante de la Declaración de Procedencia, el Jefe de Gobierno, no dio cumplimiento con la suspensión definitiva concedida el catorce de marzo de dos mil uno, ello no ocurrió ya que a pesar de que se había estado desobedeciendo un auto de suspensión debidamente notificado, en el presente caso no era factible dar

vista al Ministerio Público, a efecto de que ejercite acción penal en contra del Jefe de Gobierno, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 206 de la Ley de Amparo, pues la denuncia respectiva debe quedar sin materia.

Se afirma lo anterior en virtud de que el quejoso basó su denuncia en que a pesar de la medida cautelar decretada por el Juez, el catorce de marzo de dos mil uno, el Jefe de Gobierno, no paralizaba los trabajos de apertura de vialidades sólo en la parte de las fracciones expropiadas que servían de acceso al predio denominado “El Encino”, así como para que se abstuviera de bloquear y cancelar los accesos al predio de la quejosa.

De igual forma, de las constancias se advierte que mediante acuerdo de fecha trece de febrero de dos mil dos, el Juez requirió al Jefe de Gobierno para que en un término de tres días retirara toda la maquinaria y equipo de construcción que se encontraba en las fracciones expropiadas a la parte quejosa, requerimiento con el que dio cumplimiento mediante promoción de fecha veinte de febrero de dos mil dos.

Como se puede observar el Jefe de Gobierno, emitió una determinación, como lo fue la promoción de la fecha citada, con la intención de dar cumplimiento con la medida cautelar que se había estimado infringida.

Bajo esa premisa, es claro que con dicha actuación se cumplió con el objeto primordial de la medida cautelar que era la de paralizar los trabajos de apertura de vialidades sólo en la parte de las fracciones expropiadas que servían de acceso al predio denominado “El Encino”, así como abstenerse de bloquear y cancelar los accesos al predio de la quejosa; por tanto, debe considerarse que con dicha cuestión ha quedado demostrada la sana intención de someterse al cumplimiento de la medida suspensiva que se estimó violada, por lo que debe de tomarse en cuenta y declarar sin materia la denuncia relativa, sin que haya lugar a dar vista al Ministerio Público, pues el objeto del juicio de amparo y de las resoluciones interlocutorias que se dicten en el incidente de suspensión no radica en imponer sanciones a

las autoridades que incurran en ellas, sino de dar cumplimiento con la suspensión definitiva concedida.

Por su parte, el licenciado Carlos Javier Vega Memije, representante del Ministerio Público Federal, expuso ante el Pleno de la Cámara de Diputados:

La declaración de procedencia tiene como objeto remover la protección constitucional al jefe de Gobierno de la capital para que se someta a la jurisdicción de los tribunales y sean éstos quienes decidan sobre la responsabilidad penal. Debe destacarse que el asunto que nos ocupa no inició en la Procuraduría General de la República por denuncia de un particular sino por la vista ordenada por un juez en autos de fecha 30 de agosto de 2001, en el cual textualmente se dice:

“Primero. Se declara fundado el incidente de violación a la suspensión definitiva.

“Considerando Tercero. Toda vez que se ha continuado con los trabajos de apertura de las vialidades denominadas Carlos Graef Fernández y Vasco de Quiroga en el predio denominado El Encino, particularmente en las fracciones que fueron expropiadas, se continúan construyendo vialidades en comento, por lo que se efectúan trabajos de remoción y movimientos de tierra, lo que pone de manifiesto que el jefe de Gobierno del Distrito Federal ha controvertido la suspensión definitiva decretada en resolución del 14 de marzo de 2001.

“Segundo. Para los efectos precisados en la parte final del considerando tercero de la resolución, gírese en su oportunidad atento oficio al agente del Ministerio Público de la Federación adscrito, a efecto de que proceda en los términos de lo dispuesto en el artículo 206 de la Ley de Amparo respecto de los hechos materia de esta denuncia de violación de la suspensión.” Termina la cita.

Entonces, queda claro que la investigación inicia por denuncia del propio juez de amparo, que resolvió que se había desobedecido la suspensión por

él ordenada. Así es: la referida autoridad judicial hizo de nuestro conocimiento que el jefe de Gobierno del Distrito Federal, abusando de su poder, desacató la suspensión otorgada a un particular. De las constancias se demuestra en forma inequívoca que durante 11 meses consecutivos – óigase bien: ¡durante 11 meses consecutivos!– el jefe de Gobierno del Distrito Federal, abusando de su poder, desacató la orden, expresa y clara, de que debía suspender las obras de apertura de vialidades en un predio cuya expropiación estaba cuestionada por ilegal, y que debía abstenerse de cancelar o bloquear al propietario los accesos al predio El Encino. Es de destacar que la orden del juez fue debidamente notificada el día 22 de marzo de 2001 y, no obstante ello, la suspensión fue desobedecida. La violación de la suspensión fue declarada por el juez el 30 de agosto de 2001 y, después de ello, durante cuatro ocasiones más, recibió al jefe de Gobierno para que le informara sobre el cumplimiento de esta suspensión, sin que la misma haya sido obedecida en los términos de ley.

A su vez, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, sostuvo entre sus argumentos lo siguiente:

Por último, preguntaría a ustedes: ¿dónde están el dolo y la mala fe si el camino no se construyó? Y aquí quiero aclarar algo: tres veces el licenciado Memije habló de que en 11 meses se incumplió la decisión del juez; es decir, 11 meses llevó la violación del amparo. Estamos hablando de 200 metros: si hubiese dolo, mala fe, abuso de autoridad, ¿ustedes creen que en 11 meses no hubiésemos terminado de hacer el camino? No fue así. Tuvimos que hacer un camino alterno para comunicar el hospital ABC, y ahí va a quedar la brecha, que constata que no hubo ningún desacato. El dolo y la mala fe son de quien me acusa o de quienes me acusan; tengo la conciencia tranquila. Desde hace muchos años que lucho por mis ideas; lo hago apegado a principios. Uno de éstos es precisamente hablar con la verdad y conducirme con rectitud. Tengo la certeza absoluta de que no se me juzga por violar la ley sino por mi manera de pensar y actuar y por lo

que pueda representar, junto con otros mexicanos, para el futuro de nuestra patria.

Atendamos lo evidente, diputadas y diputados: en México hoy se debaten dos proyectos de nación, y de nación en la globalidad, distintos y contrapuestos, y a los que verdaderamente mandan, junto con los que mal gobiernan al país, les preocupa y les molesta que nuestro programa en la ciudad de crecimiento económico, generación de empleos, construcción de obras públicas, de educación, salud y vivienda y de apoyo a los más humildes y olvidados se propague cada día más, se acredite entre la gente y se aplique a nivel nacional. Ése es el fondo del asunto. Por eso y por ninguna otra causa nos quieren atajar y me quieren quitar mis derechos políticos con miras a las elecciones de 2006. Quienes me difaman, calumnian y acusan son los que se creen amos y señores de México, son los que en verdad dominan y mandan en las cúpulas del PRI y del PAN, son los que mantienen a toda costa una política antipopular y entreguista, son los que ambicionan las privatizaciones del petróleo y de la industria eléctrica, algo que aún no consiguen tras la entrega sucesiva de los bienes nacionales.

Son los que utilizan el Estado para defender intereses particulares y rescatar instituciones financieras en quiebra, son los que al mismo tiempo consideran el Estado una carga y quieren desvanecerlo en todo lo tocante a la promoción del bienestar de los pobres y de los desposeídos, que es también, si bien se ve, el bienestar de una nación corroída por la desigualdad. Son los que manejan el truco de llamar “populismo” o “paternalismo” a lo poco que se destina en beneficio de las mayorías, pero nombran “fomento” o “rescate” a lo mucho que se entrega a las minorías rapaces. Son los partidarios de privatizar las ganancias y de socializar las pérdidas, son los que han triplicado en 20 años la deuda pública de México, son los que defienden la política económica imperante, no obstante su serie

de fracasos que dan como resultado el cero crecimiento y el aumento constante del desempleo.

En dicha sesión el dictamen de la Sección Instructora fue aprobado. Se emitieron 360 votos en pro, 127 en contra y 2 abstenciones. La movilización social en contra de la resolución adoptada por la Cámara de Diputados, promovida y encabezada por el propio jefe de Gobierno, trajo como consecuencia que la acción penal intentada por el Ministerio Público Federal no prosperara y que el jefe de Gobierno continuara en su cargo. Hoy, Andrés Manuel López Obrador es presidente de la República Mexicana para el periodo 20018-2024.

5. La relación indisoluble

En principio, la diferencia entre política y derecho es necesariamente semántica y conceptual. A la palabra *derecho* el *Diccionario de la Lengua Española* le asigna por lo menos 31 sentidos, uno de ellos es: “Facultad de hacer o exigir todo aquello que la ley o la autoridad establecen en nuestro favor, o que el dueño de una cosa nos permite en ella”. En tanto que la *política* es definida como “perteneciente o relativo a la actividad política” o bien “Dícese de quien interviene en las cosas del gobierno y negocios del Estado”.

El *Diccionario de Filosofía* define al *derecho* “En sentido general y fundamental, (como) la técnica de la coexistencia humana, o sea la técnica dirigida a hacer posible la coexistencia de los hombres. Como técnica, el D. se concreta en un conjunto de *reglas* (que en este caso son leyes o normas), y tales reglas tienen por objeto el *comportamiento intersubjetivo*, o sea el comportamiento recíproco de los hombres entre sí”. En tanto que por *política* entiende “1) la doctrina del derecho y de la moral; 2) la teoría del Estado; 3) el arte o la ciencia de gobernar; 4) el estudio de los comportamientos intersubjetivos”.

Para el *Diccionario de Ciencia Política*, la política es “conflicto público de intereses bajo las condiciones del poder y también de una necesidad de consenso. Aquí se trata sobre todo de llegar a un acuerdo respecto a las premisas fundamentales del procedimiento, pero también de contenido, que por lo menos hagan posible el

discurso sobre la existencia a futuro, la capacidad de acción y la convivencia de los seres humanos”. (Nohel 2006, p. 242)

Por su parte, el *Diccionario Jurídico Mexicano* analiza las diversas nociones del derecho como orden jurídico, sistema normativo, en su naturaleza institucional, como orden coactivo, como reclamo justificado y en su significado valorativo, usos diferentes que no son intercambiables ni pueden reunirse para un género común pues se refieren a cosas diferentes, por lo que concluye que “El uso apropiado de la expresión ‘derecho’ requiere, por tanto, un adecuado deslinde y una muy precisa determinación”(Nohel 2014, p. 932)

En su estudio para construir una teoría general de la política, Norberto Bobbio nos recuerda que “Con un lenguaje tomado de la economía, Weber define al Estado como el detentador del monopolio de la coacción física legítima. Para Kelsen el Estado es un ordenamiento coercitivo, en particular: “El Estado es una organización política porque es un ordenamiento que regula el uso de la fuerza”.(Sánchez 2014)

Para Edgar Bodenheimer, por su parte, “el Derecho es un término medio entre la anarquía y el despotismo. El peligro de la anarquía consiste en la posibilidad de un abuso arbitrario de poder por parte de todos y cada uno de los individuos. El riesgo del despotismo estriba en la posibilidad del abuso arbitrario de poder por parte de un hombre”(Hermet, 1996).

En realidad, la política puede ser identificada en alguno de los tres sentidos siguientes: como una actividad dirigida a alcanzar, mantener y ejercer el poder; como una lucha entre detentadores de intereses opuestos o como actividad orientada hacia la consecución de un fin que la legitima. Desde una perspectiva de los actores políticos, Manuel Alcántara Sáez (2014, p. 91) los ubica en alguna de las cuatro áreas siguientes: cargos de elección popular; altos cargos de libre designación o de confianza de la administración pública; puestos de responsabilidad orgánica y de asesoría en el seno de los partidos y asociaciones políticas, así como aquéllos que habiendo estado en alguna de las situaciones anteriores continúan ejerciendo una influencia en la toma de decisiones públicas.

En tanto que el *derecho* puede ser identificado como las reglas de juego en la búsqueda, conservación y ejercicio del poder; reglas que deben ser respetadas por los involucrados, en el entendido de que cuando no es el caso los actores se colocan en los extremos del juego político democrático con el riesgo de salir del mismo. En su libro *En las fronteras de la democracia*, Guy Hermet advierte que “La plebe urbana no cree en la virtud de las urnas y en la delicia abstracta del juego parlamentario. El demagogo las sustituye con la política ‘vívica’ de las grandes manifestaciones en la calle, el placer de su propia aclamación...” Se puede caer entonces en lo que Badie y Hermet llaman las expresiones fuera del sistema: terrorismo, golpe de Estado y revoluciones. Corresponde entonces a los actores, en ese juego de vencidas que es la política, asumir cada uno el desafío que entraña ceder o resistir. Es el momento en el cual la relación indisoluble entre política y derecho transita de la retroalimentación recíproca a la sustitución: o se aplica la ley pase lo que pase o se admite la negociación política que será solo para continuar la lucha por el poder en una nueva etapa de un juego apasionante por inacabable. (1993, p. 265-292)

6. Bibliografía

Abbagnano, Nicola, *Diccionario de Filosofía*, Fondo de Cultura Económica, Tercera edición 1998, Segunda reimpresión 2000, México.

Alcántara Sáez, Manuel, *El oficio de político*, Cámara de Diputados, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, México 2014.

Badie, Bertrand, Hermet, Guy, *Política comparada*, Fondo de Cultura Económica, México 1993.

Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*, Fondo de Cultura Económica, Breviarios, Primera edición en español 1989, Decimotercera reimpresión 2009, México.

Bodenheimer, Edgar, *Teoría del Derecho*, Fondo de Cultura Económica, Colección Popular, Primera edición en inglés 1940, Tercera edición en español (Colección Popular) 1964, México.

Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, *Técnica legislativa, control parlamentario y gobiernos de coalición*, Instituto Internacional del Derecho y del Estado, Editorial Flores, México 2018.

....., *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Trillas, México 2014.

....., Gómez-Galvarriato Freer, Aurora (Coordinadores), *Antecedentes históricos y constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, Secretaría de Gobernación, Cuarta edición: octubre de 2009, Segunda reimpresión: agosto de 2011.

Hermet, Guy, *En las fronteras de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, Primera edición en francés 1983, Primera edición en español 1989, Segunda reimpresión 1996, México.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Sexta edición, México 1993.

Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel Derecho, España 2018.

Nohlen, Dieter en colaboración con Schultze, Rainer-Olaf, *Diccionario de Ciencia Política*, 2 tomos, Editorial Porrúa, El Colegio de Veracruz, México 2006.

Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio (Editor), Nohlen, Dieter (Prólogo), *Fundamentos, teorías e ideas políticas*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2014.

El presidencialismo mexicano en la cuarta transformación de la república.

*Porque la verdad es más que poder,
podemos decir la verdad al poder.*

Julian Bagгинi

SUMARIO: 1. Antecedentes y contexto actual. 2. Contribución de Jorge Carpizo al estudio del presidencialismo. 3. El discurso legitimador de la Cuarta Transformación. 4. La operación legislativa y las facultades metaconstitucionales. 5. Políticas públicas, populismo y derechos humanos. 6. Escenarios prospectivos. 7. Bibliografía.

1. Antecedentes y contexto actual

Exordio metodológico

El marco teórico para el estudio del presidencialismo mexicano y del latinoamericano, al que me referiré más adelante, lo adopto de los estudios del doctor Jorge Carpizo y de otros connotados autores nacionales y extranjeros. Sin embargo, puesto que de alguna manera este trabajo involucra una buena parte de historia política y administrativa de México, con gusto atiendo la invitación de mi amigo el maestro Jorge Ruiz Dueñas -académico mexicano de la lengua española- para acercarme al libro del historiador francés Marc Bloch, *Apología de la historia o el oficio de historiador*, del cual recupero las notas metodológicas que también orientan o bien ya estaban implícitas en mis exposiciones sobre el tema previas a la redacción de este texto.

Señala el historiador francés -muerto durante la resistencia en contra de los invasores de su país durante la Segunda Guerra Mundial- que, en tanto ciencia de los hombres en el tiempo, la historia es investigación y, por tanto, elección. Elijo, por tanto, el estudio del presidencialismo mexicano.

Señala, asimismo, la necesidad de comprender el presente por el pasado y, correlativamente, comprender el pasado por el presente. Lo cual me permite sostener que el presidencialismo mexicano actual se explica y entiende por los anteriores.

Pero nos advierte que los documentos, los testimonios no “hablan” sino cuando se les sabe interrogar; todo descubrimiento científico -afirma- se produce a partir de una hipótesis previa, donde la fidelidad no excluye la crítica. El lector podrá advertir que en ciertos momentos me aparto del enfoque de Jorge Carpizo justamente para cuestionarlo y fortalecerlo en su capacidad explicativa.

Señala Bloch, también, que las únicas ciencias auténticas son las que logran establecer entre los fenómenos unos nexos explicativos. Se trata, aquí, de describir, explicar y entender el presidencialismo mexicano durante la autodenominada Cuarta Transformación de la República.

Propone Bloch que no hay nada más legítimo, nada frecuentemente más saludable, que centrar el estudio de una sociedad en uno de sus aspectos particulares. Es el caso del presidencialismo mexicano y latinoamericano.

Para concluir que la ciencia histórica remata en la ética. La historia debe ser verdad, afirma. Lo que plantea -agrega- un reto al historiador: transformar su vivencia presente en reflexión histórica. No puede ser de otra manera para intentar una prospectiva válida del presidencialismo mexicano.

Una célebre discusión

Situado en esta perspectiva histórica, parto de la célebre discusión con la que Norberto Bobbio abre su libro *Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*: ¿Quién gobierna y cómo gobierna? Pueden ser -afirma- uno, varios o muchos, y lo pueden hacer bien o lo pueden hacer mal. En el primer supuesto, si gobiernan bien, según sean uno, varios o muchos, tendremos una monarquía, una aristocracia o una democracia, respectivamente. En el segundo caso, si lo hacen mal, encontraremos una tiranía, una oligarquía o una oclocracia.

El estudio (de la) *Historia de la Teoría Política* -cuya primera edición en inglés data de 1937-, George Sabine lo formula en tres partes: la Teoría de la Ciudad Estado, la Teoría de la Comunidad Universal y la Teoría del Estado Nación. Pudiera parecer un atrevimiento, cuando ni siquiera hayan pasado cien años de esa propuesta teórica, para agregar a dicha clasificación las siguientes: *Teoría del Estado Partido o Movimiento*; *Teoría del Estado Industrial*; *Teoría del Estado Posindustrial* y *Teoría del Orden Mundial*. Pero validar y desarrollar esta nueva clasificación, como lo hizo Sabine en su momento, es una tarea que habrá de corresponder a los historiadores del presente y del futuro (2018, p. 44); tratar de justificar aquí esta propuesta excede con mucho el propósito del presente estudio.

Resulta más realista y útil para el mismo, describir las formas de gobierno en las democracias contemporáneas, sea que se trate de una monarquía parlamentaria o de una república, las cuales pueden tener como forma de gobierno el parlamentarismo, el presidencialismo y el semipresidencialismo o semiparlamentarismo; a sabiendas de que cada sistema político, integrado por su forma de gobierno, su sistema electoral y su sistema de partidos, al igual que sucede con el federalismo, nunca podrá ser igual a otro, pues son producto de una historia nacional condicionada por factores coyunturales que modifican el diseño académico al placer o la necesidad de los actores políticos que protagonizan la lucha por el poder político en cada Estado Nacional.(Castellanos, 2018)

Propongo como hipótesis central que el presidencialismo mexicano durante la 4T implica una renovación de las facultades metaconstitucionales del presidente de la república, sustentada en la mayoría parlamentaria que lo apoya. En tanto que como suposiciones auxiliares propongo que, puesto que el contexto de dichas facultades metaconstitucionales renovadas es diferente al de la etapa estudiada por Jorge Carpizo, la clave de su permanencia y viabilidad se encuentra, en una primera etapa, en la construcción y negociación de mayorías parlamentarias y, posteriormente, en los resultados electorales que permitan mantenerlas.

Asimismo, me propongo probar que las políticas públicas del gobierno de la 4T, tienen como principal objetivo mantener e incrementar una clientela electoral que

le asegure consolidar el poder presidencial, permanecer en el poder y materializar su programa de gobierno y su proyecto de sociedad; pero todo esto desde una perspectiva autoritaria.

Finalmente, sostengo que, como consecuencia, la protección y defensa de los derechos humanos, por vía jurisdiccional y a través del ombudsman, está en función de dichos objetivos y políticas.

2. Contribución de Jorge Carpizo al estudio del presidencialismo

El mérito académico de Jorge Carpizo al centrar su atención en el presidencialismo mexicano radica, en primer lugar, en la adopción del tema en un ambiente refractario e incluso hostil a su estudio; así como, también, por la manera de abordarlo, esto es, desde una perspectiva de distribución de competencias constitucionales, en la que destaca su identificación de las facultades metaconstitucionales, que desde luego habré de analizar, ampliar y actualizar más adelante.

Esto significa que nos dotó, a quienes continuamos los estudios sobre el presidencialismo mexicano, de una herramienta de análisis formidable, despojada totalmente de los prejuicios y subjetividades que supone el tema. Ciertamente, se trata de una metodología de análisis abierta antes por diversos autores europeos y continuada por otros más en ese continente y en Estados Unidos.

Desde luego que Carpizo no ha sido el único investigador mexicano que se ha dedicado a estudiar el presidencialismo, por lo cual conocemos diversas tipologías del presidencialismo. Así tenemos que Salvador Valencia Carmona lo clasifica en: a) dictadura oligárquica; b) dictadura militar, c) régimen populista y d) régimen democrático. Humberto Nogueira Alcalá, por su parte, distingue entre: a) regímenes autoritarios con fórmulas presidencialistas, y b) Presidencialismos democráticos (puro, dirigido, atenuado). Diego Valadés propone clasificarlo en: a) tradicional; b) transicional, y c) democrático. Se trata de clasificaciones inspiradas en la inicial tipología propuesta por Karl Loewenstein para el presidencialismo latinoamericano: puro, atenuado y aproximado. (2018, p. 44)

Dieter Nohlen, a su vez, clasifica el presidencialismo latinoamericano en: a) hiperpresidencialismo o dominante; b) reforzado o racionalizado; c) puro o equilibrado; d) atenuado; y e) parlamentarizado.

Puesto que, como señala Dieter Nohlen el sistema político(2008, p. 54), se integra con los sistemas de gobierno, electoral y de partidos, en una interrelación en la que se influyen o condicionan recíprocamente, es oportuno recordar a Giovanni Sartori³³ en su estudio sobre los sistemas de partidos políticos³⁴; pues, como es fácil advertir, se trata de la contraparte, en el caso que nos ocupa, de la historia mexicana del sistema presidencial de gobierno que, mediante reformas al sistema electoral, transitó de un sistema de partidos no competitivo a uno competitivo:

El caso del unipartidismo está claro: el poder político lo monopoliza un solo partido, en el sentido preciso de que no se permite la existencia de ningún otro partido. Después tenemos el caso de que un partido “cuenta más” que todos los demás, pero de dos formas muy diferentes. Por un lado, nos encontramos con un partido hegemónico que permite la existencia de otros partidos únicamente como “satélites”, o, en todo caso, como partidos subordinados; esto es, no se puede desafiar la hegemonía del partido en el poder. Por otra parte, nos encontramos con el sistema de partido predominante, es decir, una configuración del poder en la que un partido gobierna solo, sin estar sujeto a la alternación, siempre que continúe obteniendo, electoralmente, una mayoría absoluta.

Jorge Lanzaro constata que los estudios sobre el presidencialismo marcan distinciones sea en función de las relaciones Ejecutivo-Parlamento; de los poderes institucionales y partidarios del presidente; sus facultades legislativas y la relación con el gabinete; el régimen electoral y el sistema de partidos. A partir de estas y otras variables institucionales y políticas, Lanzaro cataloga a los regímenes presidenciales en dos grandes tipos: mayoritarios y pluralistas. En los regímenes

³³ *Partidos y sistemas de partidos*, p. 168.

³⁴ Sartori sostiene que a partir del criterio numérico se pueden tener las siguientes clases de sistemas de partidos políticos: 1) de partido único; 2) de partido hegemónico; 3) de partido predominante; 4) bipartidista; 5) de pluralismo limitado; 6) de pluralismo extremo; 7) de atomización.

mayoritarios, “el que gana gobierna y puede llegar a hacerlo en forma más o menos exclusiva”, en tanto que “en los sistemas pluralistas, de *jure* y de *facto*, el que gana comparte de alguna manera su triunfo”.(Lanzaro, 2012)

Carpizo considera, desde luego, que en la realidad constitucional del presidencialismo latinoamericano concurren cuatro elementos muy importantes: 1) el sistema de partidos, en el cual influye el régimen electoral; 2) el gobierno de coalición o compartido; 3) el gobierno dividido; y 4) el poder de la calle (manifestaciones y movimientos sociales). Se trata de clasificaciones que solo enuncio, sin entrar a su análisis puntual, pues solo pretendo resaltar con todas ellas la viabilidad y vigencia del estudio del presidencialismo.

En su libro pionero *El presidencialismo mexicano*, después del análisis de las facultades constitucionales del presidente de la república previstas en la Constitución General, Jorge Carpizo propuso que el presidente tenía en el momento de su estudio, además, las siguientes facultades que llamó metaconstitucionales: jefatura real del PRI (partido gobernante); la designación de su sucesor; la designación de los gobernadores; y la remoción de los gobernadores. Más adelante sostengo que no fueron las únicas facultades metaconstitucionales en dicho periodo.

En su artículo publicado *post mortem* ya citado, Jorge Carpizo propone la siguiente tipología del presidencialismo latinoamericano a partir de tres ángulos o perspectivas de análisis: a) desde la perspectiva de la norma constitucional; b) desde la perspectiva de la realidad constitucional; y c) desde la perspectiva de la interacción de la norma con la realidad constitucional.

Desde la perspectiva de la norma constitucional, Carpizo propone cinco tipos distintos de presidencialismo: a) puro; b) predominante; c) atemperado; d) con matices parlamentarios; y e) parlamentarizado. En tanto que, desde la perspectiva de la realidad constitucional, propone la siguiente tipología: a) hegemónico; b) equilibrado; y c) débil.

Ahora bien, desde la perspectiva de la interacción de la norma con la realidad constitucional, Carpizo advierte que tanto el presidencialismo puro como el predominante, el atemperado y el que posee matices parlamentarios puede configurar alguno de los tres tipos que se presentan en la realidad: presidencialismo hegemónico, equilibrado o débil. El presidencialismo parlamentarizado puede ser hegemónico o débil; por su propia naturaleza excluye el tipo equilibrado.

Para finalizar este acápite, sostengo que la siguiente afirmación del autor ahora en cita está sujeta a análisis:

“Lo primero que hay que asentar respecto a una tipología del presidencialismo latinoamericano es que este únicamente puede ubicarse dentro del gobierno democrático. Es decir, las autocracias no configuran un sistema presidencial sino algo diferente, como son las dictaduras, los gobiernos totalitarios, los gobiernos militares, los gobiernos de facto, las tiranías, las teocracias y similares. Si estos gobiernos se autodenominan sistema presidencial o parlamentario, es únicamente una falacia, una máscara, un disfraz para ocultar la realidad” (énfasis propio).

Es decir, que solo es posible admitir dicha afirmación una vez que se ha contestado la pregunta: ¿cuándo hay presidencialismo democrático y cuándo empieza la simulación democrática o el autoritarismo? Los acápites siguientes nos permitirán descubrirlo con facilidad.

3. El discurso legitimador de la cuarta transformación (4T)

Andrés Manuel López Obrador, jefe de gobierno de la Ciudad de México de 2000 a 2006 y presidente de la república para el periodo 2018-2024, tiene el mérito indiscutible de la perseverancia, pues a pesar de haber perdido la elección presidencial en dos ocasiones -2006 y 2012-, mediante un discurso crítico y de denuncia de los errores, actos de corrupción e insuficiencias de los gobiernos federales encabezados por presidentes surgidos de los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional -y aprovechando también los espacios de debate

democrático construido durante la transición y que analizaremos en seguida, incluso en notas al pie de página-, logró mantener vigente su presencia en las contiendas políticas.

Andrés Manuel López Obrador inicia su libro *2018 La salida* de la manera siguiente:

COMIENZO CON UNA OPINIÓN CATEGÓRICA: LA CRISIS de México no podrá enfrentarse sin cortar de tajo con la corrupción y la impunidad, lo cual implica cambiar el actual régimen y establecer un orden político nuevo, democrático, promotor de la legalidad, humanista y con el distintivo de la honestidad. Hoy existe una república simulada, no un gobierno del pueblo y para el pueblo...

En México los gobernantes forman parte de la principal pandilla de saqueadores que opera en el país. Lo anterior podría parecer extremo exagerado, e incluso podría argumentarse que siempre ha sucedido lo mismo, pero la descomunal deshonestidad del periodo neoliberal (de 1983 la fecha) supera con mucho lo antes visto y no tiene precedente. Constituye un cambio cualitativo en la descomposición institucional.

El 1 de julio de 2018, el candidato presidencial de la coalición partidista *Juntos haremos historia*, integrada por los partidos Morena, Encuentro Social y del Trabajo, alcanzó el triunfo con una amplia mayoría de más del 30% de los votos en la elección presidencial, donde obtuvo el 53% de los votos. Paralelamente, Morena obtuvo 191 diputados; el PES, 56 diputados, y el PT 61 diputados. (<https://centralectoral.ine.mx/2018/08/23/concluye-ine-la-integracion-del-congreso-de-la-union/>)

La Constitución General de la República, en su artículo 54 fracción V, establece que “En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida”. No obstante, mediante una estrategia de fraude a la ley basada en el cambio de partido de los legisladores -transfuguismo electoral-, el grupo parlamentario de Morena tiene actualmente un total de 257 diputados federales -dejando a sus

aliados PT con 36 y PES con 27-. Esto es, muy por encima del porcentaje de sobrerrepresentación permitido por la Constitución³⁵.

En la tradición política mexicana, los cambios propuestos y operados por el presidente triunfante se instrumentan en una primera instancia mediante una serie de reformas constitucionales, para lo cual es necesario contar con la mayoría calificada de 2/3 de los miembros presentes de ambas cámaras federales. Durante su campaña presidencial triunfante, el candidato López Obrador ofreció a los electores un cambio político que denominó Cuarta Transformación de la República. La magnitud de su victoria electoral y las mayorías legislativas que lo apoyan hicieron suponer de inmediato que su capacidad para operar los cambios ofrecidos, serían muy pronto una realidad.

En un principio, la Cuarta Transformación de la República fue el slogan de campaña de un candidato presidencial en busca del voto, a cuyo triunfo la 4T se convierte en un instrumento de mercadotecnia política gubernamental, un discurso legitimador de su acción política y, también, un eje rector de las políticas públicas del nuevo gobierno.

El discurso oficial entiende por Cuarta Transformación (4T) de la República Mexicana un escenario prospectivo -que desde luego no precisa, ni aporta las estrategias de cambio para lograrlo- equivalente o continuador de tres grandes transformaciones anteriores en la historia política y militar de nuestro país: 1) La guerra para lograr la independencia de España y el nacimiento de México como país independiente (1810-1824); 2) La guerra de Reforma (1855-1861) para laicizar al nuevo Estado Nación, separarlo e independizarlo de la Iglesia Católica - aunque posteriormente vino la intervención francesa que concluyó en 1867 con el fusilamiento del emperador Maximiliano de Habsburgo y el triunfo de la república restaurada-; y 3) Así como la guerra civil conocida como revolución mexicana

³⁵ En una primera interpretación se podría suponer que esta disposición obliga solo al INE y al TEPJF al resolver en sus respectivos ámbitos de competencia con motivo de la integración de Cámara por vía electoral. Ciertamente, puede ser discutible que limite el derecho político electoral de un legislador en lo individual para cambiar su afiliación política, aunque no deja de ser una antinomia constitucional. Pero difícilmente puede justificar el transfuguismo masivo en una evidente estrategia de fraude al electorado, para burlar el sentido de su voto y otorgar a un partido una mayoría que no obtuvo en las urnas.

(1910-1917) que puso fin al gobierno autoritario del general Porfirio Díaz y dio paso también, como las anteriores etapas, a una nueva élite gobernante y a la evolución del presidencialismo.

Me parece que los momentos culminantes descritos se pueden desglosar en varios otros que tienen su propia importancia, además de que hay otros más no incluidos que también tuvieron un efecto transformador en la vida de la república mexicana³⁶. Pero cualquiera que pudiera ser el resultado de la puesta en marcha de las políticas públicas del actual gobierno, difícilmente podría ser comparable a los tres periodos históricos enunciados y a otros que faltan. La objetividad nos impone la obligación de definir a la 4T, por el momento, solo como una tercera alternancia en la titularidad del ejecutivo federal cuyo impacto transformador o, eventualmente, regresivo, está lejos de definirse aún, aunque surjan indicios sugerentes. Por ejemplo, el diputado Porfirio Muñoz Ledo³⁷ -presidente del Congreso de la Unión al tomar posesión Andrés Manuel López Obrador como presidente y su aliado político-, denunció recientemente -respecto de la 4T- “cómo se pierde en la mentira y el autoritarismo el sueño de una transformación de México”.

4. La operación legislativa y las facultades metaconstitucionales

El momento político actual en México, sostengo, solo puede ser explicado y comprendido desde una perspectiva histórica en el estudio de sus instituciones políticas y la forma como emergieron y se sucedieron sus diferentes élites gobernantes.

Al igual que en la mayor parte de los países latinoamericanos, en México se “tropicalizó” el presidencialismo puro o equilibrado de la Constitución de los Estados Unidos, a fin de adaptarlo a las necesidades de las élites nativas, para

³⁶ Por ejemplo, la primera y segunda guerras mundiales, así como la inserción de México en el ámbito mundial en otras épocas más recientes o actuales, tienen un impacto en la historia nacional poco estudiado por privilegiarse el mito de la grandeza nacional y la heroicidad de sus líderes

³⁷ Un personaje de sorprendente longevidad política, con altos cargos -administrativos, diplomáticos y legislativos- en los gobiernos de los diferentes partidos gobernantes, durante todo el periodo de la transición mexicana a la democracia y aún antes.

dar como resultado las diferentes alternativas de presidencialismo ya analizadas en páginas anteriores.

María Amparo Casar e Ignacio Marván, en su libro *Reformar sin mayorías* (2014), proponen las siguientes etapas de la evolución histórico-política de México durante el siglo XX, desde una perspectiva institucional en las cámaras legislativas: 1917-1928: Faccionalismo sin disciplina parlamentaria; 1928-1946: Surgimiento y consolidación del partido único y de la disciplina de los legisladores; 1946-1963: La época del partido hegemónico; 1964-1978: Partido dominante y pluralismo moderado; 1979-1997: Del partido dominante al mayoritario; 1997-2012: La era de los gobiernos sin mayoría.

Desde una perspectiva que incluye la historia político militar presidencial, por mi parte, propongo la siguiente periodización, en la que se pasó de la guerra a la supuesta o esperada normalidad constitucional: 1) Del presidencialismo autoritario (Porfirio Díaz) al presidencialismo débil (Francisco I. Madero); 2) Del presidencialismo débil al golpe de Estado y la guerra civil (Victoriano Huerta); 3) De la guerra civil al *Maximato* y el presidencialismo autoritario con facultades metaconstitucionales (presidentes militares) (Venustiano Carranza, Adolfo de la Huerta, Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles³⁸, Abelardo L. Rodríguez -aunque hubo dos presidentes civiles, Emilio Portes Gil y Pascual Ortiz Rubio, correspondientes a la época del Jefe Máximo don Plutarco Elías Calles, derrocado de la jefatura política de la revolución y exiliado del país por el presidente, también general, Lázaro Cárdenas del Río-, Manuel Ávila Camacho); 4) Del presidencialismo autoritario al presidencialismo reforzado y atenuado (presidentes civiles con facultades metaconstitucionales) (Miguel Alemán, Adolfo Ruiz Cortines, Adolfo López Mateos³⁹, Gustavo Díaz Ordaz, Luis Echeverría Álvarez, José López

³⁸ Fundador del Partido Nacional Revolucionario, más tarde Partido de la Revolución Mexicana, actualmente Partido Revolucionario Institucional.

³⁹ Durante su gobierno surge el primer cambio o modificación al tradicional sistema electoral de mayoría relativa al incorporarse la figura de los *diputados de partido*, es decir, la asignación de un diputado a un partido opositor minoritario por cada determinado porcentaje de votos.

Portillo⁴⁰, Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari); 5) Del presidencialismo atenuado al presidencialismo con matices parlamentarios como consecuencia del gobierno dividido (presidentes civiles sin facultades metaconstitucionales) (Ernesto Zedillo Ponce de León); 6) Del gobierno dividido (Ernesto Zedillo en la segunda mitad de su mandato, Vicente Fox Quesada, Felipe Calderón Hinojosa, Enrique Peña Nieto) al presidencialismo con facultades metaconstitucionales renovadas, cuyas características y alcances pasamos a analizar (Andrés Manuel López Obrador).

Al efecto, para tratar de probar la pertinencia de la periodización que propongo ofrezco la siguiente explicación causal:

Las facultades metaconstitucionales del presidencialismo mexicano como las propone Carpizo no siempre fueron las mismas y tuvieron una evolución en su sustento. Primero, fue un sustento exclusivamente militar.

Después, el tránsito a presidentes civiles y las necesidades de crecimiento y desarrollo económico trajeron aparejada la institucionalización de la lucha por el poder político, que conoce de 1977 a la fecha un periodo de transición a la democracia, entendida ésta como un proceso de cambio que permite la llegada al poder mediante elecciones auténticas y un ejercicio del poder presidencial más o menos sujeto a frenos y contrapesos institucionales, incluso con alternancia; pero lejos de estar consolidados los mecanismos constitucionales de control del ejecutivo federal.

Durante la etapa de institucionalización, hasta antes de llegar a los gobiernos divididos, el sustento de las facultades metaconstitucionales estuvo en la mayoría calificada necesaria para la reforma constitucional y la designación de altos funcionarios. Sin embargo, el gobierno dividido no fue obstáculo para las reformas constitucionales, por el contrario, fue un aliciente para la negociación como sucedió con *Pacto por México*-un caso emblemático de concertación política entre

⁴⁰ Durante su gobierno se establece el sistema mixto con dominante mayoritario para la elección de diputados federales y locales, se reconoce en la Constitución a los partidos políticos como entidades de interés público y se les otorgan distintas prerrogativas como el acceso a la radio y televisión.

el gobierno federal, el partido gobernante y los partidos de la oposición, cuya pronta terminación, en mi opinión, ocurrió por no haber transitado a un gobierno de coalición; el que solo quedó como reforma constitucional pactada y más tarde aprobada-.

Otra característica clave del empoderamiento presidencial ha sido la casi permanente centralización de nuestro federalismo:

La distribución de competencias en nuestro sistema federal ha conocido una permanente centralización en beneficio de los órganos federales de gobierno, la cual necesariamente ha conducido a un empoderamiento del presidente de la República al interior del sistema federal, mediante el ejercicio de sus facultades constitucionales.

Las reformas constitucionales y legislativas derivadas del *Pacto por México*-, son un ejemplo cercano de este proceso centralizador, del que ahora se beneficia y/o trata de desarticular, según el caso, el actual titular del Ejecutivo Federal.

La aplastante victoria electoral del presidente de la república Andrés Manuel López Obrador y las mayorías legislativas que consiguió y acrecentó le han permitido, a mi juicio, renovar las facultades metaconstitucionales de los periodos previos al gobierno dividido, para materializarlas de la siguiente manera: 1) Jefatura real de MORENA; 2) Designación de su sucesor(a) o posible reelección inmediata o posible prolongación del mandato constitucional; 3) Designación de los gobernadores o de los candidatos triunfadores; 4) Remoción de los gobernadores mediante la desaparición de poderes o la amenaza de hacerlo; 5) Discrecionalidad en la distribución de los recursos fiscales a las entidades federativas a falta de precedentes y de control parlamentario; 6) Discrecionalidad en el cumplimiento del texto constitucional a falta de control parlamentario y judicial; 7) Ejercicio del poder presidencial al margen de la legalidad a falta de control judicial; 8) Aprovechamiento predominante de los medios de comunicación oficiales; 9) Subordinación *de facto* de los otros poderes y organismos constitucionales autónomos.

Cabe agregar que dichas facultades metaconstitucionales no son exclusivas del presidencialismo mexicano durante la 4T, sino que existieron igualmente durante el anterior partido hegemónico -en el contexto de las facultades constitucionales de la época-, el Partido Revolucionario Institucional, solo que no fueron consignadas por Carpizo. Pero, para efectos prácticos, estas facultades permiten al presidente pasar por encima de la Constitución y vuelven totalmente innecesaria cualquier forma de concertación con los partidos de oposición, los empresarios y la sociedad civil organizada.

Sostengo a este respecto, para fundamentar mis afirmaciones, que la teoría de los controles constitucionales propuesta por Karl Loewenstein en su libro *Teoría de la Constitución* -adaptada y ampliada al caso mexicano por Diego Valadés en su libro *El control del poder*-, incluso en las democracias consolidadas presidenciales⁴¹ trae como consecuencia un empoderamiento excesivo del presidente -como es posible apreciar con el presidente americano Donald Trump-, hasta llegar a abusos y excesos de poder. Con mucha mayor razón esto sucede en las democracias emergentes, como es el momento actual -y los anteriores- en México.

El presidencialismo mexicano de facultades metaconstitucionales ha permitido golpes de timón extremos en las políticas públicas, como fue el caso en su momento de la expropiación petrolera (1938) o de la nacionalización de la banca (1982); actos que desde luego fueron convalidados por las demás instituciones subordinadas al ejecutivo, aunque alguna de esas mismas instituciones después -en el siguiente periodo presidencial- haya vuelto a privatizar la banca y, más tarde, el ejecutivo, haya vendido la banca -que antes fue de accionistas y directivos mayoritariamente mexicanos- a empresas bancarias extranjeras.

Naturalmente que el presidencialismo mexicano de facultades metaconstitucionales -el de antes y el de ahora- tiene como límite evidente las

⁴¹ Francia, democracia consolidada semipresidencial, tiene un mecanismo constitucional de ajuste que es la *cohabitación*, establecida a partir de la Constitución de 1958 -inspirada en este aspecto por la Constitución alemana de Weimar de 1919-; pero solo para el caso de que el presidente francés pierda la mayoría en la Asamblea Nacional.

relaciones económicas y políticas internacionales, donde también puede encontrar coyunturas favorables -tal fue el caso de la Segunda Guerra Mundial que favoreció que la expropiación petrolera sucediera sin las consecuencias conocidas en otros países latinoamericanos-. Pero lo normal es que lo obligue a buscar políticas de ajuste y adaptación.

Durante el presidencialismo mexicano de la 4T -al igual que los anteriores- podemos encontrar que enfrenta diversos desafíos de la globalización -que Díez de Urdanivia Fernández⁴² denomina “las redes de poder globales”- y del neoliberalismo rampante, es decir, del capitalismo salvaje y de sus luchas internas:

La hegemonía, en el mediano plazo del G-7 (Estados Unidos, Japón, Alemania, Reino Unido, Francia, Italia y Canadá) frente al crecimiento de las potencias emergentes (China, India, Emiratos Árabes Unidos, Rusia, Indonesia, Brasil y México). En el caso de México, el gran reto para la realización del proyecto económico de la 4T –un crecimiento industrial sustentado en la inversión pública (fundamentalmente en Petróleos Mexicanos, empresa productiva del Estado), generador de riqueza redistribuible-, es la suscripción y puesta en marcha del T-MEC.

En aras de dicha meta inmediata, el presidencialismo metaconstitucional de la 4T, al igual que los anteriores, ha mantenido su subordinación a los objetivos y políticas de los Estados Unidos, aunque con diferentes formas y estrategias de negociación. La interrogante es si dicha subordinación podrá mantenerse a la luz de los cambios que puedan ocurrir como consecuencia de la movilización política interna y la polarización del debate político auspiciada por el propio presidente de la república.

Hasta el momento, nuestra dependencia económica de los Estados Unidos ha permitido que el supuesto cambio de régimen político⁴³ -que como ya lo he

⁴² *El Estado en el contexto global*, p. 309 y siguientes.

⁴³ Valores, principios, instituciones y procedimientos que regulan la lucha por el poder estatal y su ejercicio; donde la legitimidad de éstos se sustenta en la congruencia con aquellos.

señalado, en realidad, solo es una nueva alternancia y un cambio de élite gobernante-, no se convierta en un cambio de régimen económico⁴⁴ -aunque sí con nuevos empresarios (y antiguos, pero actualizados en la vigencia de esta condición de) favorecidos por las contrataciones públicas multimillonarias de obras, servicios y adquisiciones-.

5. Políticas públicas, populismo y derechos humanos

He señalado la costumbre política mexicana de llevar a la Constitución los cambios sexenales, así como su contexto institucional. Una vez aprobados dichos cambios, o bien, como ahora ha sucedido durante la 4T⁴⁵, sin que haya reformas constitucionales que anuncien cambios trascendentales -como sucedió por ejemplo con los 95 compromisos asumidos para instrumentar reformas constitucionales y legales en *Pacto por México*⁴⁶-, se supone que la vía institucional de los cambios debería ser el *Plan Nacional de Desarrollo* que, a partir de la reforma constitucional de 2014, es ahora aprobado por la Cámara de Diputados; donde el grupo parlamentario que apoya al presidente actual tiene mayoría absoluta.

No omito señalar que entre los usos y costumbres nacionales se encuentra el desmantelamiento sexenal de instituciones, planes, programas, políticas públicas e instrumentos de gestión de la administración pública, como otro efecto no deseado de nuestro presidencialismo. Para que ocurran dichos cambios la Constitución no es impedimento, pues puede ser reformada. En el mejor de los

⁴⁴ Forma en que se organiza la producción, distribución y consumo de bienes y servicios en una sociedad, mediante regulación e intervención estatal; intervención que ocurre desde y al interior de dos extremos teóricos: una sociedad sin Estado y un Estado sin sociedad.

⁴⁵ Al momento de escribir este artículo las reformas constitucionales publicada en el *Diario Oficial de la Federación* han sido en las materias y fechas siguientes: 1) Extinción de dominio en nuevos casos (14.03.2019); 2) Creación de la Guardia Nacional (26.03.2019); 3) Prisión preventiva oficiosa en nuevos delitos (12.04.2019); 4) Reforma educativa (15.05.2019); 5) Paridad entre géneros (06.06.2019); 6) Reconocimiento del grupo étnico afro-mexicano (09.08.2019); 7) Reformas y adiciones en materia de consulta popular y revocación del mandato (20.12.2019); y 7) Prohibición de las condonaciones de impuestos (06.03.2020).

⁴⁶ Consultar: *La ordenación constitucional de la economía. Del Estado regulador al Estado garante*, así como *Pacto por México. Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014*.

casos, la continuidad es posible mediante cambios de nombre⁴⁷, pero sobre todo cuando es impuesta por compromisos internacionales o por el propio modelo económico -éste, por lo menos, hasta que algún presidente decida cambiarlo más allá de las reformas que han buscado eficacia y eficiencia-. Aunque es justo reconocer que nunca se había llegado a los extremos conocidos ahora durante el gobierno de la 4T.⁴⁸

Durante la 4T, es decir, durante el primer año y medio de gobierno del presidente López Obrador transcurrido al momento de escribir este reporte de investigación documental, la característica más importante de dicho cambio esperado ha sido que sin reformas constitucionales y sin PND⁴⁹, ha habido notables golpes de timón⁵⁰ solamente a través de políticas públicas⁵¹ y de un ejercicio permanente de comunicación política, a partir del liderazgo carismático presidencial y su discurso populista y de confrontación. El análisis de este comportamiento presidencial que

⁴⁷ Por ejemplo, el *Instituto de Administración de Bienes y Activos* (antes *Servicio de Administración y Enajenación de Bienes*, SAE), durante la 4T cambió su nombre por el de *Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado* (INDEP) (DOF 22.01.2020). Aunque ya hemos visto antes el caso de los tribunales electorales.

⁴⁸ Por ejemplo, la cancelación del NAIM costó 71 mil millones de pesos (El Economista, 28.08.2019); durante el primer año de gobierno se utilizaron \$156 mil millones de pesos para gasto corriente del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios, dinero ahorrado durante 18 años para enfrentar contingencias económicas como la que se presenta con motivo del Covid-19 (diversas fuentes); solo en los tres primeros meses de 2020, PEMEX ha perdido 562 mil millones de pesos -en el mismo periodo del año anterior perdió 35 mil millones-, según información de la propia empresa.

⁴⁹ La Ley de Planeación establece que el PND se desagrega en programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales. El PND 2019-2024 fue publicado en el DOF del 12 de julio de 2019. En la página de la presidencia de la república, en el apartado de planes programas e informes solo aparece dicho PND y algunos programas de la administración anterior 2012-2018. En la página de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público solo aparece el Programa Nacional para el Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) de las tres administraciones anteriores, pero no el de la actual; y en la página de la Secretaría de la Función Pública, el micrositio Planes, Programas e Información de Rendición de Cuentas -con fecha de actualización al 13 de marzo de 2020-, el apartado relativo a *Documentos* lo regresa a uno a la página principal. La consulta a dichas páginas fue realizada el 5 de mayo de 2020. El descuido o desenfado de la 4T sobre cuestiones de planeación, administración y gestión invita a explorarlo con mayor profundidad.

⁵⁰ Identifico como tales la cancelación de la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de México; la centralización de las adquisiciones del sector público federal o la desaparición del Seguro Popular y la instauración del Instituto de Salud para el Bienestar (simultáneamente con su puesta en marcha, por cierto, se expandió la pandemia mundial de 2020), pero sin duda hay muchas acciones más cuya reseña y análisis no corresponde a nuestro actual objeto de estudio.

⁵¹ Harguindéguy señala “cuatro grupos de políticas públicas en función de si se ejerce la coerción pública de forma directa o indirecta, y de si se ejerce directamente sobre la población objetivo o sobre su entorno”, a las cuales denomina, según el caso: distributivas, constitutivas, reglamentarias y redistributivas (cfr.: *Análisis de políticas públicas*, pp. 28 y 29).

define un estilo personal de gobernar excede el objetivo de este estudio, pero invita desde luego a regresar pronto a su exploración.

Sin embargo, reitero, este ejercicio excesivo del poder al que identifiqué como facultades metaconstitucionales -renovadas con nuevos contenidos⁵²-, tiene su sustento en las mayorías legislativas descritas. Este sustento electoral permite también el ejercicio de ese liderazgo carismático presidencial mejor conocido como *populismo*. Sin duda alguna que el presidencialismo de la 4T es un presidencialismo populista, si tenemos en cuenta los estudios al respecto.

Para Vallespín y Bascuñán el mínimo común denominador de los movimientos populistas que analizan se resume en el siguiente decálogo del populismo: 1) No es una ideología política sino una “*lógica de acción política*”; 2) Responde a *procesos de brusco cambio social*; 3) Se expresa mediante una *descripción con tintes dramáticos* del momento; 4) La restitución del orden subvertido se busca a través de una *apelación al “pueblo”*; 5) Para que cuaje dicho sujeto político totalizador es necesario *buscar un antagonista*; 6) *Reniega de la visión pluralista de la sociedad*; 7) La apelación al pueblo y el señalamiento del enemigo o antagonista se envuelve en *emocionalidad*; 8) El discurso del que se valen es, así, profundamente *simplificador*; 9) La emocionalidad y la simplificación del discurso obliga a sus promotores a entrar en una “*guerra de representaciones*” con quienes compiten con ellos para dar cuenta del mundo; 10) *Ponen en cuestión la tradicional comprensión de la democracia liberal*, siendo aquí lo más relevante el papel central que ocupa el *líder* y los intentos por dismantelar los poderes intermedios propios de la dimensión liberal de la democracia.

Para Soledad Loaeza, “En México, la presencia populista ha consistido fundamentalmente en una manera de hacer política y de entenderla, esto es, en una mentalidad que se activa en determinadas circunstancias y que se traduce en una cierta forma de relación política..... La presencia populista le permitía al líder

⁵² Por ejemplo, la incorporación de la revocación del mandato como una forma de lograr que el líder carismático aparezca en las boletas de los electores para influir en otros resultados electorales.

no reconocer más límite a su autoridad que su propia interpretación de la soberanía popular.”⁵³

En su libro *El pueblo soy yo* (2018), Enrique Krause reproduce un artículo, *El mesías tropical*, publicado en 2006, en el que analiza al personaje político Andrés Manuel López Obrador, “sin cambiar una coma, porque ni una coma ha cambiado en él de su actitud redentora”. Ese artículo, escrito en 2006, reitero, concluye así:

Costó casi un siglo transitar pacíficamente a la democracia. El mexicano lo sabe y lo valora. De optar por la movilización interminable, potencialmente revolucionaria, López Obrador jugará con un fuego que acabará por devorarlo. Y de llegar al poder, el “hombre maná”, que se ha propuesto purificar, de una vez por todas, la existencia de México, descubrirá tarde o temprano que los países no se purifican: en todo caso se mejoran. Descubrirá que el mundo existe fuera de Tabasco y que México es parte del mundo. Descubrirá que, para gobernar democráticamente a México, no sólo tendrá que pasar del trópico al Altiplano sino del Altiplano a la aldea global. En uno u otro caso, la desilusión de las expectativas mesiánicas sobrevendrá inevitablemente. En cambio la democracia y la fe sobrevivirán, cada una en su esfera propia. Pero en el trance, México habrá perdido años irre recuperables.

Cierro este acápite con una mención a dos reformas constitucionales ya no tan recientes, pero de enorme impacto en el ámbito jurídico nacional: la reforma en materia de amparo (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011) y la reforma en materia de derechos humanos (publicada el 10 de junio de 2011). A partir de ambas reformas, así como de la sentencia dictada por el la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Rosendo Radilla Pacheco contra México, se abrió una etapa que condujo a un nuevo modelo de control difuso *ex officio* de constitucionalidad y convencionalidad, para la protección y defensa de los derechos humanos y del Estado de derecho; defensa que opera

⁵³ “La presencia populista en México”, artículo publicado en: *Del populismo de los antiguos al populismo de los modernos*, pp. 368 y 369.

por la vía jurisdiccional y la no jurisdiccional, ésta a cargo de los organismos constitucionales autónomos que operan el sistema mexicano de *ombudsman*.

Es por ello de destacarse el caso del nombramiento de la titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, durante el periodo de la 4T en análisis, sin cumplir la persona designada los requisitos constitucionales para ocupar el cargo y mediante un procedimiento legislativo al menos discutible, como un ejemplo de ejercicio de facultades metaconstitucionales del ejecutivo, es decir, de su posibilidad real de violar disposiciones expresas de la Constitución y de la ley gracias a la mayoría parlamentaria.

6. Escenarios prospectivos

Por lo antes expuesto, es oportuno formular una serie de conclusiones a partir de las cuales sea posible intentar una mirada prospectiva hacia el presidencialismo mexicano durante la 4T, en los términos siguientes:

Las políticas públicas surgen, fundamentalmente, del Plan Nacional de Desarrollo que ahora es aprobado por la Cámara de Diputados, donde el presidente tiene mayoría legislativa. De tal suerte que el control parlamentario del poder ejecutivo en este aspecto se encuentra virtualmente inexistente, como en las etapas anteriores al presidencialismo de gobierno dividido.

Esto permite que las prioridades clientelares para el ejercicio del gasto público sean aprobadas de manera prácticamente automática, aunque naturalmente entran en conflicto con las prioridades del intervencionismo estatal en la economía.

Las facultades metaconstitucionales y las facultades constitucionales de empoderamiento del ejecutivo funcionan de manera conjunta sin control parlamentario.

La mayoría calificada superior a 2/3 que ahora apoya al Ejecutivo Federal en la Cámara de Diputados, la mayoría absoluta en el Senado y de las legislaturas locales, permite reconstruir las facultades metaconstitucionales del presidente no obstante el nuevo contexto de libertad de prensa, nuevas tecnologías de la

información y la comunicación, sociedad civil organizada e intercambios comerciales y financieros en una economía global. Ahora bien, el impacto que estas distintas variables puedan tener en la modificación o polarización de las políticas públicas y del estilo personal de gobernar durante la 4T, son las que en buena medida definirán el rumbo de ésta. De alguna manera, también, los resultados económicos de la gestión pública, pero éstos, en caso de ser negativos -como ya se advierte, desde antes de la crisis económica ahora atribuida solo a la pandemia universal-, pueden ser neutralizados con una política clientelista en la distribución del gasto social para asegurar votantes cautivos.

Las facultades metaconstitucionales, por lo pronto, se desarrollan en el contexto de un conjunto de políticas públicas populistas que desbordan e inhiben el marco constitucional y legal, así como la protección efectiva de los derechos humanos.

La consolidación del poder presidencial durante la 4T -entendiendo por tal, por lo pronto, mantener la mayoría absoluta en la siguiente Legislatura de la Cámara de Diputados (2021) y conservar la presidencia en 2024- está en función de la rapidez y eficacia con que sean implementadas dichas políticas públicas, a partir de sus facultades constitucionales y metaconstitucionales virtualmente sin control parlamentario.

La efectividad de dichas medidas -reformas constitucionales, gasto público clientelar, golpes de timón a partir de políticas públicas-, reitero, estará a prueba en las elecciones intermedias de 2021. Aunque, en realidad, lo que fundamentalmente estará a prueba es saber si el sistema electoral mexicano durante la 4T pueda funcionar -si alguna vez lo hizo⁵⁴- como un mecanismo de control de la eficacia y eficiencia gubernamental, a pesar de la pobreza y pobreza extremas de la mitad de la población nacional.

*

⁵⁴ El estudio del contexto y causas de cada una de las alternancias presidenciales y de gobernadores locales, sería motivo de análisis para llegar a una conclusión válida en este aspecto.

La visión heroica de la historia oficial contiene una paradoja de la lucha por el poder y su ejercicio: en ocasiones convierte en héroes a quienes -en esa lucha y por esa lucha- decidieron o son responsables directos de la muerte de cientos o de miles de sus connacionales; defraudaron el voto popular o utilizaron indebidamente los dineros públicos; traicionaron o desplazaron a sus antiguos aliados y encarcelaron o desterraron a sus adversarios; o bien, son responsables, directos o indirectos, de las desgracias y penurias de su pueblo; pero nuestras avenidas llevan sus nombres y en las plazas se yerguen sus estatuas.

7. Bibliografía

Attali, Jacques, ***Breve historia del futuro***, Paidós, Barcelona, Buenos Aires, México, 2007.

Ávila Ortiz, Raúl, Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, Hernández, María del Pilar, ***Porfirio Díaz y el Derecho. Balance crítico***, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, México 2015.

Baggini, Julian, ***Breve historia de la verdad***, Ático de los libros, Barcelona 2018.

Bloch, Marc, ***Apología para la historia o el oficio de historiador***, Fondo de Cultura Económica, primera edición en francés 1993, primera edición en español 1996, segunda edición en español, revisada, 2001, cuarta reimpresión 2018, México.

Bobbio, Norberto, ***Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político***, Fondo de Cultura Económica, primera edición en italiano 1976, primera edición en español 1987, cuarta reimpresión 1994, México.

Carpizo, Jorge, ***El presidencialismo mexicano***, Siglo Veintiuno Editores, primera edición 1978, cuarta edición 1984, México.

....., ***Propuesta de una tipología del presidencialismo latinoamericano***, publicado en: Vázquez Ramos, Homero, *Cátedra Nacional de*

Derecho Jorge Carpizo. *Reflexiones Constitucionales*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2014.

Casar, María Amparo, Marván, Ignacio (Coordinadores), ***Gobernar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012***, Taurus, México 2014.

Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, ***Técnica Legislativa, Control Parlamentario y Gobiernos de Coalición***, Instituto Internacional del Derecho y del Estado, Editorial Flores, México 2018.

....., ***Nuevo Derecho Electoral Mexicano***; Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Trillas, México 2014.

De Urdanivia Fernández, Xavier Díez, ***El Estado en el contexto global***, Editorial Porrúa, Universidad Anáhuac, México 2008.

Gargarella, Roberto, ***La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)***, Katz, Argentina, 2014.

Harguindeguy, Jean Baptiste, ***Análisis de políticas públicas***, Tecnos, segunda edición, Madrid 2015.

Hermet, Guy, Loaeza, Soledad, Prud'homme, Jean Francois, ***Del populismo de los antiguos al populismo de los modernos***, El Colegio de México, México 2001.

Kissinger, Henry, ***Orden Mundial. Reflexiones sobre el carácter de los países y el curso de la historia***, Debate, México 2018.

Krauze, Enrique, ***El pueblo soy yo***, Debate, primera edición: marzo 2018, segunda reimpresión: mayo 2018, México.

Lanzaro, Jorge (editor), ***Presidencialismo y Parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional***, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2012.

López Obrador, Andrés Manuel, **2018 La salida. Decadencia y renacimiento de México**, Planeta, primera edición: febrero de 2017, primera reimpresión: mayo de 2018, México.

Loewenstein, Karl, **Teoría de la Constitución**, Ariel Derecho, Barcelona 2018.

Nohlen, Dieter, **Sistemas electorales en su contexto**, Universidad Nacional Autónoma de México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México 2008.

....., **Ciencia Política Comparada. El enfoque histórico-empírico**, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Universidad del Rosario, Bogotá, México 2013.

Roldán Xopa, José, **La ordenación constitucional de la economía. Del Estado regulador al Estado garante**, Fondo de Cultura Económica, México 2018.

Sabine, George H., **Historia de la teoría política**, Fondo de Cultura Económica, primera edición en inglés 1937, primera edición en español 1945, segunda edición en español 1963, novena reimpresión 1984, México.

Sartori, Giovanni, **Partidos y sistemas de partidos**, Alianza Editorial, segunda edición 2005, cuarta reimpresión 2014, Madrid.

Valadés, Diego, **El control del poder**, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, tercera edición, México 2006.

Vallespín, Fernando, Bascuñán, Máriam M., **Populismos**, Alianza Editorial, Madrid 2017.

Zamitis Gamboa, Héctor, **Pacto por México. Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014**, Universidad Nacional Autónoma de México, La Biblioteca, México 2016.

