

EL RÉGIMEN DEL GOBIERNO MEXICANO, SU EVOLUCIÓN, SITUACIÓN ACTUAL Y PROSPECTIVA

*Francisco J. Burgoa Perea **

SUMARIO

I. El sistema presidencial mexicano; II. Situación actual; III. La reforma política; IV. Transición democrática; V. Conclusiones; VI. Bibliografía.

RESUMEN

El sistema presidencial mexicano, con sus características propias derivadas de la Constitución federal de 1917, fue funcional durante la hegemonía del partido político único en el poder; sin embargo, a partir de que se empezaron a llevar a cabo distintas reformas constitucionales con el objetivo de democratizar la renovación total de los Poderes federales Ejecutivo y Legislativo, se dio origen al inicio de la transición político-democrática y pasamos a la era de los gobiernos divididos.

En este tipo de gobiernos, el presidente de la República no cuenta con la mayoría absoluta de los legisladores del partido político que lo llevó al poder, situación que en la práctica complica la construcción de acuerdos entre ambos poderes y se pone en riesgo la gobernabilidad democrática de México al no poder llegar a los acuerdos necesarios sobre políticas públicas o sobre reformas estructurales. Lo que hace impostergable concluir la etapa de la transición.

* Actualmente, es asesor editorial del programa radiofónico «Diálogo Jurídico». Profesor de Derecho Constitucional; maestro y Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

I. El sistema presidencial mexicano

En la construcción de todo sistema de gobierno, siempre existe un antes y un después. En el caso de nuestro país, el punto de partida es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, porque en ella se establecieron las primeras columnas sobre las que empezaría a edificarse el actual sistema presidencial mexicano, mismo que fue consecuencia inmediata de la crisis económica, política, social y constitucional que vivió nuestro país a principios del siglo XX.

Así, la construcción de nuestra ley fundamental empezó a materializarse en el Teatro de Iturbide,¹ cuando Luis Manuel Rojas Arreola, en su calidad de Diputado Presidente del Congreso declaró: “El Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos abre hoy, 1º de diciembre de 1916, el período único de sesiones.”² y posteriormente José Venustiano Carranza Garza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión hizo uso de la palabra para expresar los motivos³ que justificarían el “*Proyecto de Reformas a la Constitución del 5 de febrero de 1857*”⁴ que sometió a la consideración de este Congreso Constituyente.

En ese momento, formalmente los diputados constituyentes conocieron el proyecto que durante dos meses discutieron, modificaron, adicionaron y aprobaron para quedar como la “*Constitucion Politica de los Estados Unidos Mexicanos que Reforma la de 5 de Febrero de 1857*” que Venustiano Carranza promulgó el 5 de febrero de 1917⁵ y que entró en vigor el 1 de mayo siguiente, en donde quedaron incorporadas muchas de las demandas provenientes de la revolución y se establecieron los principios básicos sobre los que se empezaría a construir el *nuevo* régimen de gobierno del siglo XX: el presidencialismo, tenien-

¹ Mediante decreto expedido por el Gobernador del Estado de Querétaro en 1922, adquirió el nombre de “Teatro de la República”.

² Véase el Diario de los Debates. [En línea] Disponible en: <http://memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1916DCC.pdf>

³ Exposición de Motivos del Proyecto de Constitución. En: TENA Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México 1808-199*. México: Porrúa, 1995, pp. 745-764.

⁴ Proyecto de Reformas. Idem. pp.764-803.

⁵ Publicación original. [En línea] Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf

do entre sus objetivos, darle al país la tan anhelada estabilidad que necesitaba en la era posrevolucionaria.

Con el devenir del tiempo fue moldeándose el entonces *nuevo* régimen presidencial en México con sus características propias, como lo señala puntualmente Jorge Carpizo en donde “el presidente es la pieza clave del sistema político y tiene un enorme predominio sobre los otros elementos políticos que configuran al propio sistema”,⁶ mismo que funcionó durante la hegemonía de un partido político único en el poder pero se carecía de algo que resultaba ajeno en nuestro sistema político: la democracia. De lo contrario, ¿cómo podemos entender que en 1976, los ciudadanos de aquel tiempo, sólo tuvieron la opción para elegir a José López Portillo como presidente de la República?

Por esa situación y derivado de varios sucesos de la época, entre esos, el movimiento estudiantil de 1968, el mismo José López Portillo, en su carácter de presidente de la República (1976-1982), instruyó al Secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles, para que hiciera una amplia convocatoria con el fin de que tanto partidos políticos como académicos, especialistas y la ciudadanía en general, presentaran sus propuestas para conformar una iniciativa que tuviese como objetivo buscar las soluciones que impulsaran nuestra evolución política.⁷

El resultado de aquella convocatoria fue la reforma política de 1977⁸ y –principalmente ésta– marcó un punto de inflexión en lo que podemos llamar el inicio de la transición política: de un sistema del partido hegemónico a uno pluripartidista. María Amparo Casar, al respecto, señala que “la distribución del poder político a partir de las elecciones de 1979 muestra el creciente pluralismo en la representación política del país. De manera paulatina, los partidos de oposición comenzaron a ocupar cargos de representación popular primero en

⁶ CARPIZO, Jorge. “*El Presidencialismo Mexicano*”. México, Siglo Veintiuno Editores, 1978. p. 24.

⁷ LOMELÍ Vanegas, Leonardo. En: LOMELÍ Vanegas Leonardo y GONZÁLEZ Compeán, Miguel (coordinadores). *El Partido de la Revolución. Institución y conflicto (1928-1999)*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 460.

⁸ Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, se reconoció en la Constitución Federal a los partidos políticos como entidades de interés público, así como se determinó su naturaleza y el acceso a los medios de comunicación social; la Cámara de Diputados tuvo una nueva integración con 300 diputados de mayoría relativa y 100 de representación proporcional, entre otros temas; y derivado de esta reforma, se expidió la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales.

los municipios, después en el Congreso de la Unión y los congresos locales, y a partir de 1989 en los gobiernos de los estados.”⁹

En este contexto, la LVII Legislatura de la H. Cámara de Diputados (1997-2000) tuvo gran relevancia al confirmar en su integración, el pluripartidismo que llegó para quedarse en nuestra incipiente democracia, toda vez que por primera vez el Partido Revolucionario Institucional ya no contaba con la mayoría absoluta y Porfirio Muñoz Ledo pasó a la historia al ser el primer diputado de oposición¹⁰ en presidir esta Cámara el 1 de septiembre de 1997 y en contestar el tercer informe del presidente Ernesto Zedillo.

Posteriormente, en el año 2000, vino la alternancia en el ejercicio del Poder Ejecutivo federal al llegar Vicente Fox Quezada quien fue postulado por el Partido Acción Nacional y el Partido Verde Ecologista de México y –al igual que la segunda mitad del sexenio del presidente Zedillo– ejerció el cargo sin contar con la mayoría absoluta de legisladores de su partido, sólo que en esta situación ya se trató en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, situación que se confirmó tanto en el año 2006, con el presidente Felipe Calderón Hinojosa como en el año 2012 con Enrique Peña Nieto.

De lo anterior, se colige que en las últimas seis elecciones federales,¹¹ los ciudadanos han emitido su voto tendiente a que el presidente de la República no cuente con una mayoría de legisladores de su partido político en el Congreso y con ello, que su gobierno tenga dificultades para poder cumplir los objetivos¹² planteados en sus campañas electorales, situación que se traduce en la continuidad de vivir en la época de gobiernos divididos o sin mayoría –como refiere María Amparo Casar– “hacen referencia a una situación en la que la rama ejecutiva y la totalidad o parte de la legislativa están en manos de partidos

⁹ CASAR, María Amparo. “*Sistema político mexicano*”. México, Oxford, 2010. p. 196.

¹⁰ Por el Partido de la Revolución Democrática.

¹¹ Elecciones federales correspondientes a los años 1997, 2000, 2003, 2006, 2009 y 2012, en donde se renovó la totalidad de la integración de los Poderes federales Ejecutivo y Legislativo, o sólo de la Cámara de Diputados, según corresponda el año.

¹² Se requiere la aprobación de distintas reformas por parte del Senado de la República y de la Cámara de Diputados, que en los últimos años se les ha dado el nombre de las reformas estructurales al ser pilares para el desarrollo de nuestro país, por ejemplo, entre las más importantes podemos mencionar las relativas a la materia fiscal, hacendaria, laboral, energética, educativa y política.

diferentes”¹³ y que en términos de nuestra realidad política, eso se traduce en una parálisis legislativa ante la falta de mecanismos institucionales que permitan la construcción de acuerdos entre ambos poderes federales.

Sobre el tema de los gobiernos divididos, Javier Hurtado, pregunta si es necesario evitarlos o superarlos y nos dice que éstos “son una suerte de consecuencia inevitable del desarrollo de la democracia, de la política de partidos y del escrupuloso apego a las características que le han dado especificidad a los sistemas presidenciales, el *quid* del asunto no es como evitarlos sino cómo ‘enfrentarlos exitosamente’. Sin embargo, creo que a simple vista resulta más recomendable tratar de evitarlos que enfrentarlos, en una justa de la que se puede salir derrotado si no se cuenta con todos los dispositivos de diseño legal e institucional para poder salir airoso del trance.”¹⁴

Es evidente que los actuales diseños institucionales que tenemos no nos permiten afrontar adecuadamente los inconvenientes de los gobiernos divididos y pareciera ser que lo único que nos queda a los ciudadanos es esperar a que tanto el presidente de la República como los legisladores federales se pongan de acuerdo para sacar adelante las reformas que México necesita.

II. Situación actual

Actualmente sería impensable tener un escenario similar al de hace 35 años, sin embargo, desde el momento en que nuestra realidad política permitió la creación de nuevas opciones para los ciudadanos mediante distintos partidos políticos, se fue cristalizando el mosaico pluripartidista pero bajo el andamiaje constitucional del antiguo régimen.

De hecho, las últimas reformas constitucionales de *fondo* que han sido impulsadas por distintos actores políticos, sólo muestran un interés en la forma en como deben organizarse las elecciones y garantizar su confiabilidad, aunque parece que esto es la tarea más complicada,

¹³ CASAR, María Amparo. *En*: CASAR, María Amparo y MARVÁN, Ignacio (coordinadores). *Gobernar sin Mayoría, México 1867-1997*. México: Taurus, CIDE, 2002, p. 350.

¹⁴ HURTADO, Javier. “*El Sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas*”. México, Fondo de Cultura Económica, 2001. p. 64.

pues con hacer un análisis del proceso electoral federal del año 2012 podremos darnos cuenta que seguimos sin superar el vicio de la desconfianza, lo que eventualmente se traducirá en una nueva reforma constitucional en materia electoral tendiente a fortalecer los pilares en que se encuentra soportada toda la estructura electoral en sus vertientes administrativa, jurisdiccional y punitiva.

Lo curioso es que existen quienes ven a la democracia sólo como sinónimo de la materia electoral, es decir, que si hay elecciones confiables ya tenemos democracia y justo aquí es pertinente señalar lo que acertadamente se establece en el artículo 3^o constitucional, en el sentido de que a la democracia no hay que considerarla *solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo*.¹⁵

Siendo así, las reformas electorales son sólo una parte del sistema político que queremos fortalecer y consolidar, empero, necesitamos avanzar hacia la construcción del sistema de gobierno que privilegie la construcción de acuerdos entre los poderes federales que se renuevan por elección popular, de lo contrario los ciudadanos seremos testigos del profundo desinterés o una “falta de acuerdos” en donde se anteponga el interés particular o de grupos, al interés general, al de la ciudadanía, para llevar a cabo una auténtica *Reforma del Estado en México*, misma que, como dice Ignacio Burgoa, “debe referirse a esta estructura que obviamente involucra al poder público y al gobierno en cuanto a sus funciones legislativa, administrativa y judicial y a las declaraciones bajo las cuales estas funciones deben desplegarse. Esta referencia, por tanto, debe ser exhaustiva y, para serlo, se requiere revisar y, en su caso, modificar la Constitución. Sin esta ineludible tarea no sería posible la multicitada Reforma.”¹⁶

Esta reforma debe de centrarse en los mecanismos de colaboración y de pesos y contrapesos entre los Poderes federales Ejecutivo y Legislativo sobre el principio de que el presidente de la República no cuenta

¹⁵ Artículo 3^o, fracción II, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma del 9 de agosto de 2012. [En línea] Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

¹⁶ BURGOA, Ignacio. “*Derecho Constitucional Mexicano*”. México, Ed. Porrúa, 2003. p. 1043.

con la mayoría absoluta en el Congreso y en la tendencia actual, parece que el Poder Legislativo Federal seguirá integrado por minorías, a menos que en un futuro cercano (y no deseable) se quiera incorporar la denominada “cláusula de gobernabilidad” que garantiza que al partido político que obtenga el mayor número de los votos (la primer minoría), se le otorguen en forma automática un número de curules o escaños para que alcance la mayoría absoluta, es decir, con ésta cláusula se busca construir mayorías artificiales que permitan “gobernar” o mantener el “*establishment*”, sin que esas mayorías hayan contado con la legitimidad de los ciudadanos a través del voto efectivo.

En ese sentido, consideramos necesario construir un sistema presidencial funcional a los requerimientos de la aún incipiente democracia mexicana. Un sistema presidencial dotado de nuevas formas políticas, culturales y jurídicas para estimular la formación de esas mayorías que se requieren urgentemente y que sólo podrán alcanzarse mediante la conformación de grandes pactos entre las minorías representadas en el Congreso, porque es notorio que uno de los grandes problemas de nuestra forma de gobierno es la falta de construcción de acuerdos que se traduzcan en una gobernabilidad democrática y que se vean reflejados en un proyecto de nación incluyente.

Han pasado 12 años desde la alternancia en el Poder Ejecutivo federal en México y ya es impostergable empezar a diseñar las reformas institucionales que nos permitan concluir la transición política y democrática, creando un nuevo conjunto de mecanismos que ponga al día al Estado con la sociedad y facilite la maduración democrática de su relación. En ese tenor, Miguel Carbonell indica que “no se trata, sin embargo, de perseguir como objetivo único la eficiencia global del sistema jurídico-político mexicano, sino también –y sobre todo– de aprovechar una buena oportunidad para realizar los cambios que permitan una profundización del diseño democrático que existe en la Constitución; eficacia y democraticidad son dos perspectivas que no deben perderse de vista a la hora de formular propuestas de reformas constitucionales.”¹⁷

Los diagnósticos sobre la adecuada funcionalidad o no del sistema presidencial que tenemos actualmente, son diversos y dependen de la

¹⁷ CARBONELL, Miguel. “*La Constitución Pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*”. México, UNAM, 2004. p. 77.

ideología de quien los formule, pero en el fondo todos coinciden en que debemos actualizarlo a las condiciones políticas propias del multipartidismo que tenemos, el detalle es que cada partido político tiene su realidad y que en muchos casos es diferente a la de los ciudadanos, porque es un hecho que debemos transitar de una democracia representativa a una participativa. El último consenso que tenemos en nuestro sistema fue la llamada *reforma política* del año 2012.

III. La reforma política

A sabiendas la clase política de que los ciudadanos buscamos mejores y mayores oportunidades para participar en forma más directa en el ejercicio del poder público y sin que tengamos que estar atentos a las decisiones que se tomen en las “cúpulas del poder”, el Poder Revisor de la Constitución pudo lograr la aprobación de una serie de reformas a diversos artículos de la Constitución que permiten dar un paso en el fortalecimiento del sistema político mexicano. El contenido de esta *reforma política*¹⁸ la podemos desglosar en los temas siguientes:

A) Candidaturas independientes. Ha quedado reconocido el derecho constitucional de todo ciudadano para solicitar su registro de manera independiente, debiendo cumplir con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación que el Congreso de la Unión tendrá que expedir en un plazo no mayor a un año, siendo necesaria esta reglamentación para instrumentar este tipo de candidaturas, además que tocará aspectos importantes y de los cuales se generará una gran discusión, por ejemplo ¿qué pasará con el financiamiento y el acceso a medios?

B) Iniciativa popular. Podrán presentarla los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores,¹⁹ la ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas.

¹⁸ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012. [En línea] Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_203_09ago12.pdf

¹⁹ Considerando que la lista nominal de electores es de 79,454,802, el cero punto trece por ciento equivale a 103,292 ciudadanos. La fecha de corte de la lista nominal es del 24 de mayo de 2012, visible en la página del Instituto Federal Electoral [En línea] Disponible en: http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Estadisticas_Lista_Nominal_y_Padron_Electoral/

C) Consulta popular. Se establece el derecho de los ciudadanos para votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, pero quedando excluidos los relativos a la restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. Además, se establece que la consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal, es decir, una vez cada tres años y para que puedan tener efectos vinculatorios para los Poderes Ejecutivo y Legislativo y autoridades competentes, la participación total debe corresponder, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.²⁰

D) Iniciativa preferente. El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas. No podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución.

E) Revisión de la cuenta pública. La Cámara de Diputados deberá concluir la a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación y ya no el 30 de septiembre.

F) Ratificación de los órganos reguladores del Estado. El Senado de la República ratificará los nombramientos que el presidente de la República haga de los órganos colegiados encargados de la regu-

²⁰ Considerando que la lista nominal de electorales es de 79,454,802, el cuarenta por ciento equivale a 31,781,921 ciudadanos. La fecha de corte de la lista nominal es del 24 de mayo de 2012, visible en la página del Instituto Federal Electoral [En línea] Disponible en: http://www.ife.org.mx/porta1/site/ifev2/Estadisticas_Lista_Nominal_y_Padron_Electoral/

lación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica.

G) Principio de no reelección absoluta. Se ratifica este principio, haciéndolo extensivo a quien asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo federal.

H) Sustitución del presidente de la República. En caso de falta absoluta del presidente de la República, el Secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo en tanto el Congreso nombra al presidente interino o sustituto, lo que deberá ocurrir en un término no mayor a sesenta días.

I) Toma de la protesta presidencial. Si por cualquier circunstancia el presidente no pudiere rendir la protesta ante el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, lo hará de inmediato ante las mesas directivas de las Cámaras del Congreso de la Unión y sino pudiere hacerlo, entonces lo hará de inmediato ante el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y

J) Eliminación de la “cláusula de gobernabilidad”. Esto en la integración de los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Los anteriores temas de la *reforma política* parecieran muchos, pero en el fondo no lo son si se analizan a detalle y si adicionalmente consideramos que no se cuenta aún con las leyes reglamentarias respectivas, entonces no existen parámetros objetivos para medir la viabilidad e idoneidad del contenido de esta *reforma política*, por sólo mencionar un ejemplo, podemos decir que tratándose de las candidaturas independientes, deben establecerse los requisitos y las formas en que van a participar en los procesos electorales, porque si se establecen muchos requisitos, pocos serán los que puedan cumplirlos y entonces, en los hechos no habría la posibilidad de tener muchos ciudadanos postulados a cargos de elección popular y si no se tuviese cuidado en su regulación, podría existir el riesgo de ir en retroceso y caminar rumbo a una plutocracia o por el contrario, si los requisitos de participación son muy flexibles, habría un número quizá excesivo de candidatos, que lejos de beneficiar la toma de decisiones por parte del ciudadano al momento de emitir su voto, podría confundirlo más y no creo que así la democracia se pudiere fortalecer.

De tal forma que es un imperativo luchar por la reforma deseada y

no tener que conformarnos –una vez más– con la reforma posible, porque de no impulsarse de nuevo una gran reforma a la forma de gobierno, pasarán otros muchos años más sin que se toque el arcaico diseño constitucional que fue funcional durante el antiguo régimen del partido único en el poder, pero no en el que México vive en el presente, en el que el mosaico pluripartidista llegó para quedarse y para ser incluido en las políticas públicas que a todos nos incumben, por ello, estoy cierto de la urgencia de concluir la inacabada etapa de la transición democrática.

IV. Transición democrática

La transición es, como lo apunta Sergio Aguayo, aquel “proceso por el cual hemos ido desmontando el régimen autoritario y construyendo uno más democrático.”²¹ Por su parte, Jaime Cárdenas refiere que “la transición consiste en ese intervalo del tiempo político que se sitúa entre el régimen no democrático y el nuevo régimen, que puede ser democrático o no.”²²

Dicho en palabras de José María Serna de la Garza, “la transición democrática implica una reorganización de las formas del poder y un replanteamiento de los principios y valores que las informan. Formas, principios y valores que, a su vez, se pretenden estabilizar, hacer permanentes y eficaces, objetivos para los cuales la cultura occidental ha creado un instrumento: la Constitución, y ha desarrollado una doctrina: el constitucionalismo.”²³

En el caso de México, nos encontramos en un proceso de cambio que implica dejar a tras el sistema presidencialista en donde el ejercicio del Supremo Poder de la Federación giraba en torno a las decisiones del titular del Poder Ejecutivo Federal.²⁴ Al paso de los años y de

²¹ AGUAYO Quezada, Sergio. “*La Transición en México. Una historia documental 1910-2010*”. México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, 2010. p. 19.

²² CÁRDENAS Gracia, Jaime F. “*Transición política y reforma constitucional en México*”. México, UNAM, 2005. p. 27.

²³ SERNA de la Garza, José María. “*La reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*”. México, UNAM, 1998. p. 14.

²⁴ Resulta curioso ver la denominación que tienen los Poderes de la Unión en la Constitución Federal de 1917 vigente, en donde sólo el Poder Ejecutivo Federal tiene la categoría de “Supremo”, veamos: artículo 50.- “*El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos...*”; artículo 80.- “*Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión...*”, y artículo 94.- “*Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación...*”.

distintas reformas constitucionales, los Poderes federales Legislativo y Judicial han ido (re)cobrando una autonomía e independencia que antes no la tenían desde el punto de vista material. Hoy podemos ver que están conscientes de su función en el sistema político y jurídico, pero hace falta asumir una mayor responsabilidad en los pesos y contrapesos que deben existir entre los Poderes de la Unión.

Derivado de lo anterior, surge la pregunta ¿es posible tener alguna fórmula para concluir la etapa de la transición política? Al respecto, Manuel Alcántara nos dice que desde el punto de vista estrictamente formal “puede establecerse un modelo para el estudio de la transición política que debe abordar cinco elementos básicos: las características del régimen político anterior, el colapso del mismo, la estrategia del cambio, las características del nuevo régimen y el escenario internacional.”²⁵

En ese orden de ideas, Manuel Camacho Solís, ya desde 1994, afirmaba que “a México le conviene un cambio político sin ruptura: es la única garantía para la paz, la soberanía y el crecimiento económico. Fortalece al Estado. Une a la sociedad. Da más seguridad al crecimiento económico y permite adecuar nuestra vida política a una realidad que ha cambiado por completo. Éste es el camino más seguro para México. Es congruente con nuestra historia y con las aspiraciones de la sociedad.”²⁶

Considero que ese cambio político o transición democrática va vinculado estrechamente a los procesos de reforma constitucional y aquí pudiera pensarse que hemos avanzado correctamente considerando que nuestra Constitución Federal lleva 548 reformas²⁷ en 203 decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación y que se encuentra perfectamente actualizada a la realidad. Lamentablemente esto no es así, porque muchas de esas reformas no son sustanciales para la transi-

²⁵ ALCÁNTARA Sáez, Manuel. “*Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistema políticos en épocas de crisis y cambio*”. México, Fondo de Cultura Económica, 2011. p. 216.

²⁶ CAMACHO Solís, Manuel. “*Cambio sin Ruptura*”. México, Alianza Editorial, 1994. p. 143.

²⁷ El último decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue publicado el 9 de agosto de 2012 (en materia de *reforma política*) y con toda seguridad dentro de poco tiempo, esta cantidad de reformas deberá actualizarse debido a las reformas constitucionales que vienen en camino. Esta situación nos hace tener presente la necesidad de ir considerando avanzar hacia una nueva Constitución.

ción política y democrática que requerimos, porque como dice Porfirio Muñoz Ledo “la reforma integral de las instituciones es un instrumento inescapable para reordenar el andamiaje, el funcionamiento y el sentido de la vida pública.”²⁸

El punto medular de esta reforma integral lo podemos apreciar en el pensamiento de Dieter Nohlen: “El objetivo sería flexibilizar las relaciones existentes entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, medio para contribuir a una mayor gobernabilidad. La renovación puede referirse a prácticas políticas y/o reformas institucionales. La modalidad más destacada sería la práctica de consensuar políticas públicas entre ambos poderes y, en función de su materialización, pensar en cambios de tipo institucional con consecuencias en la actitud de los actores políticos que lo faciliten.”²⁹

Sobre cómo identificar las prioridades del nuevo sistema de gobierno mexicano, Giovanni Sartori propone como las más urgentes: “i) un nuevo sistema electoral; ii) la abolición de la no reelección de los miembros del Congreso; iii) una definición clara de los poderes constitucionales del presidente (que sustituya a los anteriores poderes paraconstitucionales y de facto).”³⁰

Considerando las opiniones de los especialistas mencionados, uno de los aspectos fundamentales que debe considerar la transición política y democrática consiste en privilegiar los mecanismos institucionales para la construcción de acuerdos entre los Poderes federales Ejecutivo y Legislativo, en donde haya más acuerdos que desacuerdos, que sean corresponsables en el ejercicio del poder que les fue conferido por la voluntad ciudadana y aquí es donde se van inscribiendo distintas propuestas para modernizar el sistema presidencial, por ejemplo, Diego Valadés es de la idea de crear un *Gobierno de Gabinete* en donde exista un jefe de gabinete nombrado por el presidente de la República y ratificado por alguna de las Cámaras del Congreso, cuya

²⁸ MUÑOZ Ledo, Porfirio. “*La vía radical para refundar la República*”. México, Ed. Grijalbo, 2010. p. 385.

²⁹ NOHLEN, Dieter. “*Derecho y política en su contexto*”. México, UNAM, SCJN, BUAP, 2008. p. 110.

³⁰ SARTORI, Giovanni. “*Ingeniería constitucional comparada. Con el posfacio: la transición de México, ¿hacia dónde? Una agenda para la reforma*”. México, Fondo de Cultura Económica, 2008. p. 225.

existencia atienda la necesidad de desconcentrar algunas atribuciones presidenciales y esencialmente sus facultades se concentren en dos grandes ramos: coordinar al gabinete (presidencial) y conducir las relaciones con el Congreso.

El objetivo de que exista un jefe de gabinete es, nos dice Diego Valadés, “promover la consolidación de la democracia constitucional y del sistema representativo, atenuando la concentración de facultades en manos del presidente y ampliando las atribuciones de control congresual, no resulta conveniente ni convincente introducir sin matices una institución que, por su naturaleza, predispone al enfrentamiento”, y por otra parte, “tampoco es aconsejable dejar al Congreso sin opciones institucionales para expresar su desaprobación ante las decisiones o indecisiones gubernamentales.”³¹

Otra propuesta para darle una mayor funcionalidad al sistema de gobierno actual, es la relativa al *Gobierno de Coalición* que presentó Manlio Fabio Beltrones,³² en su carácter de Senador de la República y consiste en la posibilidad que el titular del Ejecutivo Federal tendrá para optar por un Gobierno de Coalición, en cuyo caso acordará las políticas públicas convenidas por el Congreso, turnándolas para su registro y seguimiento a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores. Asimismo someterá a cada uno de los secretarios de despacho y por separado a ratificación del Senado por mayoría simple de los miembros presentes y en sus recesos por la Comisión Permanente. Si en el primer nombramiento no se alcanzara la mayoría de votos, el presidente de la República hará un segundo nombramiento distinto, que deberá ser votado en los mismos términos y condiciones que el primero; si el segundo nombramiento no alcanzara la mayoría de votos, el presidente de la República hará el nombramiento definitivo.

De igual forma, el presidente de la República tendrá voz en las Cámaras del Congreso por sí o a través del Secretario de Gobernación, para presentar iniciativas, informes o responder a preguntas, median-do solicitud para hacerlo o por invitación o requerimiento de alguna

³¹ VALADÉS, Diego. “El Gobierno de gabinete”. México, UNAM, 2003. p. 97-98.

³² Iniciativa presentada el 14 de septiembre de 2011. Gaceta número 268 del Senado de la República. [En línea] Disponible en:

<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=10764&lg=61>

de las Cámaras de Congreso, en los términos de esta Constitución y en las leyes que de ella emanen.

Con esta figura, se pretende que exista el fortalecimiento institucional del régimen de gobierno y evitar la posibilidad de que exista parálisis en la gobernabilidad democrática derivada de la falta de acuerdos entre los Poderes federales Ejecutivo y Legislativo. Se busca darle a nuestro régimen mecanismos para que se logren pactos mayoritarios entre las minorías que se encuentran en el Congreso y como lo afirma el autor de esta iniciativa, se pueda *propiciar el paso de los gobiernos divididos a los gobiernos compartidos* al momento de que ambos poderes puedan *interactuar y fortalecerse mutuamente, sin demérito de sus facultades*.

Ante la era de los gobiernos divididos, el *Gobierno de Gabinete* y el *Gobierno de Coalición*, son sólo dos de las varias propuestas que existen para darle una mayor funcionalidad a nuestro sistema de gobierno en la colaboración entre los poderes federales citados, como parte de la construcción del nuevo régimen político que necesita nuestro país y que le permita afrontar los retos del siglo XXI. Sabemos que existirán muchos temores o escepticismo sobre la posibilidad de cambiar, modificar o sustituir nuestro actual sistema por otro, pero es algo que con urgencia debemos analizar y discutir con toda seriedad, en virtud de que el desarrollo y la gobernabilidad democrática del país, no debe detenerse más, debe encontrar un rumbo al crecimiento de acuerdo a los intereses de la nación.

V. Conclusiones

Existen muchas propuestas para rediseñar el ejercicio del poder público y atender las necesidades de una sociedad que se muestra inconforme ante la incapacidad de los gobernantes y legisladores para darle a México una gobernabilidad y con ello, empezar a satisfacer muchas de sus demandas.

Es necesario analizar y discutir seriamente algunos temas que sin duda, consideramos le darían oxígeno puro a nuestro sistema: reelección inmediata y limitada de legisladores y alcaldes, revocación de

mandato, referéndum, segunda vuelta electoral presidencial, reforma al Congreso de la Unión, Gobierno de Coalición o Gobierno de Gabinete.

Los legisladores federales de la LXII Legislatura del H. Congreso de la Unión tendrán la responsabilidad histórica de cumplir con el mandato que les otorgó la ciudadanía y pronunciarse al respecto, porque una cosa es incuestionable: México merece tener un sistema político del siglo XXI con el objetivo de que exista una eficaz gobernabilidad democrática y mucho también dependerá del interés que sobre estos temas tenga el presidente de la República electo para el período 2012-2018 y de hecho, a él le corresponderá encabezar el 5 de febrero de 2017, la ceremonia del primer centenario de la Constitución de 1917.

Es tiempo de ir pensando en construir un gran acuerdo que nos permita tener una Constitución renovada para esa fecha y que contemple los mecanismos adecuados en beneficio de la sociedad mexicana.

VI. Bibliografía

AGUAYO Quezada, Sergio. *“La transición en México. Una historia documental 1910-2010”*. México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, 2010.

ALCÁNTARA Sáez, Manuel. *“Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistema políticos en épocas de crisis y cambio”*. México, Fondo de Cultura Económica, 2011.

BURGOA, Ignacio. *“Derecho constitucional mexicano”*. México, Ed. Porrúa, 2003.

CAMACHO Solís, Manuel. *“Cambio sin ruptura”*. México, Alianza Editorial, 1994.

CARBONELL, Miguel. *“La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales”*. México, UNAM, 2004.

CÁRDENAS Gracia, Jaime F. *“Transición política y reforma constitucional en México”*. México, UNAM, 2005.

CARPIZO, Jorge. *“El presidencialismo mexicano”*. México, Siglo Veintiuno Editores, 1978.

CASAR, María Amparo y MARVÁN, Ignacio (coordinadores). “*Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*”. México, Taurus, CIDE, 2002.

CASAR, María Amparo. “*Sistema político mexicano*”. México, Oxford, 2010.

HURTADO, Javier. “*El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas*”. México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

LOMELÍ Vanegas, Leonardo y GONZÁLEZ Compeán Miguel (coordinadores). “*El Partido de la Revolución. Institución y conflicto (1928-1999)*”. México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

MUÑOZ Ledo, Porfirio. “*La vía radical para refundar la República*”. México, Ed. Grijalbo, 2010.

NOHLEN, Dieter. “*Derecho y política en su contexto*”. México, UNAM, SCJN, BUAP, 2008.

SARTORI, Giovanni. “*Ingeniería constitucional comparada. Con el posfacio: la transición de México, ¿hacia dónde? Una agenda para la reforma*”. México, Fondo de Cultura Económica, 2008.

SERNA De La Garza, José María. “*La reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*”. México, UNAM, 1998.

TENA Ramírez, Felipe. “*Leyes fundamentales de México 1808-1995*”. México, Ed. Porrúa, 1995.

VALADÉS, Diego. “*El gobierno de gabinete*”. México, UNAM, 2003.