

INTRODUCCIÓN

I. Transición democrática y reforma constitucional . . .	13
II. Los aspectos “para-normativos” de la reforma constitucional	16
III. La transición democrática y la reforma constitucional en México	18
IV. Argumento central de la obra	22

INTRODUCCIÓN

I. TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y REFORMA CONSTITUCIONAL

Los procesos de transición democrática en América Latina están íntimamente vinculados a los de reforma constitucional. Como lo demuestra la historia reciente de países como Brasil, Argentina, Chile, Perú y Uruguay, por citar sólo unos ejemplos, el paso de regímenes “autoritarios”¹ a regímenes de corte “democrático”² ha implicado el establecimiento de un nuevo diseño institucional o, para utilizar un término que alude a los *pactos* de la

1 No somos ajenos a la problemática que plantea la utilización de un término tan genérico y abstracto, como lo es el concepto de “autoritarismo”. En realidad, el régimen político de cada uno de los países mencionados (durante los gobiernos militares) tuvo características específicas que les eran propias y que los distinguían entre sí. El mismo problema se presenta cuando pretende calificarse el sistema político mexicano surgido de la Revolución como “autoritario”. Si no se hacen calificaciones importantes, utilizar dicho término no explica mucho, ni sirve gran cosa para entender el carácter de la transición mexicana. Como interesantes intentos por “calificar” el carácter “autoritario” del régimen político posrevolucionario en México, pueden citarse trabajos como los siguientes: Purcell Kaufman, Susan, *The Mexican Profit-Sharing Decision, Politics in an Authoritarian Regime*, University of California Press, 1975; Reyna, José Luis, y Winert, Richard (eds.), *Authoritarianism in Mexico*, Philadelphia, Institute for the Study of Human Issues, 1977, y, más recientemente, Torres Mejía, David, *Proteccionismo político en México (1946-1977)*, tesis para optar por el grado de doctor en Ciencia Política, México, UNAM, 1998.

2 El concepto de “democracia” es otro término genérico que puede resultar equívoco. Para los efectos de este trabajo, utilizaremos la definición “mínima” de democracia de Bobbio: democracia es una *forma de gobierno* en que existe el derecho de participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas para un número muy elevado de ciudadanos; en la que además existen reglas procesales que permiten tal participación y la toma de decisiones (como la regla de la mayoría), y, por último, en la que existen las condiciones para que aquéllos que están llamados a decidir o a elegir a quienes deberán decidir se planteen alternativas reales y estén efectivamente en posibilidad de seleccionar entre una u otra. Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, 1a. reimp., Argentina, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 14-15.

transición, de un nuevo “arreglo institucional”. A su vez, esto ha llevado a reformar la Constitución vigente (como fue el caso de Argentina), o a expedir una nueva Constitución (como sucedió en Brasil). En éstos y otros países, a los pactos y a la negociación política, a la liberalización y democratización progresiva, a los procesos de “apertura” que desembocaron en la transferencia del poder de los militares a los civiles siguió una etapa de redefinición constitucional.

Ya sea que se haya expedido una nueva Constitución, o que se haya modificado de manera importante la vigente, lo cierto es que en América Latina *transición democrática* y *reforma constitucional* han formado parte de un solo proceso más amplio, caracterizado por el establecimiento de bases democráticas de organización y convivencia políticas en los Estados de la región.

No debe extrañarnos que esto haya sucedido así. A final de cuentas, la transición democrática implica, como *transición*, una transferencia del poder político; y como *democrática*, la adopción de formas incluyentes y abiertas de distribución del poder, así como la adhesión a los principios y valores de la democracia liberal, destinados a controlar y limitar el ejercicio del poder mismo. En otras palabras, 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.

En efecto, como todos sabemos, la Constitución es un instrumento creado con el objetivo de controlar y limitar el poder político, y que tiene la cualidad de estabilizar ciertas formas de distribución y ejercicio del poder, con una pretensión de permanencia y de eficacia real o, como diría Bidart, de *vigencia sociológica*.³ Aho-

³ Bidart Campos, Germán, *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*, Buenos Aires, Ediar, 1995, p. 58.

ra bien, hay que aclarar que estas cualidades, estas potencialidades de la Constitución se deben a que ésta es, ante todo, una norma jurídica que, además, es suprema y rígida.⁴

Al ser una *norma*, está dirigida a regular la conducta de los seres humanos; al ser *jurídica*, existe la posibilidad, en última instancia, de aplicarla mediante el ejercicio de la coacción, cuando no se acata voluntariamente; al ser *suprema*, prevalece en todo caso frente a otras fuentes del derecho y es el punto de referencia obligado del resto del orden jurídico y de la actuación de los órganos de poder, y al ser *rígida* (desde la perspectiva del procedimiento para su reforma), se favorece su permanencia y estabilidad en el tiempo.

No resulta extraño entonces que las transiciones democráticas vividas por los países latinoamericanos en las últimas dos décadas hayan derivado en procesos de debate y reforma constitucional. Ésta se ha visto como un prerrequisito vital, aunque no único, para la instauración, permanencia, estabilidad y eficacia de la democracia; se la ha percibido como garantía normativa de una nueva forma de distribución y ejercicio del poder, y como garantía también de los principios y valores que son esenciales al régimen democrático.

Cabe decir que esta visión de la reforma constitucional lleva implícita la confirmación de la teoría de la fuerza normativa de la Constitución. Es decir, la Constitución es una norma jurídica que ordena la conducta de los detentadores⁵ del poder y de sus destinatarios; por lo tanto, tiene fuerza normativa directa y su cumplimiento es exigible. Si nos ubicamos en el contexto de las transiciones, esta teoría nos lleva a la idea de la juridificación de la democracia: la democracia es un conjunto de principios, valores y procedimientos que, al estar constitucionalmente consagra-

4 No en todos los países la Constitución es rígida, pero sí en la inmensa mayoría de los casos. Un ejemplo de Constitución “flexible” en contraposición a rígida (desde el punto de vista del procedimiento para su reforma) es la Constitución del Reino Unido.

5 Se ha empleado este término en el mismo sentido en que lo utilizó Karl Loewenstein en *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1983.

dos, participan de la propia fuerza normativa de la Constitución, lo cual significa que son exigibles. De ahí la insistencia en dar expresión normativa a la transición a través de la reforma constitucional.

II. LOS ASPECTOS “PARA-NORMATIVOS” DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL⁶

Ahora bien, la consideración de la Constitución como norma jurídica no debe nublar las otras acepciones que puede tener dentro de los procesos de transición democrática. No olvidemos que las transiciones son procesos históricos complejos de reestructuración de instituciones y reasignación de significados que se mueven en varios planos, no solamente el jurídico. Además, debemos recordar que la Constitución misma es uno de esos fenómenos que forman un nexo, una conexión entre diversas esferas de la vida humana, por el que se vinculan distintas áreas de la realidad política, jurídica, histórica y sociológica.⁷

En efecto, la expedición de una nueva Constitución o la reforma fundamental de una Constitución como punto culminante de una transición democrática son actos de profunda significación política, desde el momento en que establecen jurídicamente las bases de una nueva organización del poder. Bajo esta perspectiva, la reforma constitucional surge asociada a la imagen de la “refundación” del Estado, como una respuesta a las expectativas políticas de cambio, y como parte de una necesaria estrategia de generación de confianza social y política, en el sentido de que las cosas habrán de ser distintas en el futuro: se consagra así, de manera formal y visible, la ruptura con el pasado “autoritario” o el rompimiento con la “democracia limitada”, y se marca el

⁶ Diego Valadés ha utilizado la expresión “*procedimientos legislativos para-normativos*” para identificar los aspectos de estrategia y oportunidad políticas, sin los cuales es muy difícil que un proyecto de reforma constitucional prospere. *Vid.* Valadés, Diego, *Constitución y política*, México, UNAM, 1994, pp. 318-319.

⁷ García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Universidad Textos, 1991.

inicio de una nueva “normalidad democrática”, quedando constancia escrita de ello en un nuevo texto constitucional.

Por supuesto que esto tiene que ver con la necesidad de generar un grado de consenso lo más amplio posible en torno al nuevo orden político, y, por lo tanto, tiene que ver con el establecimiento de sus bases mismas de legitimidad. Sin un amplio consenso, el nuevo orden político no habrá de sobrevivir ni funcionar. El acto constituyente puede ser visto entonces como parte de una estrategia no sólo de instauración de la democracia, sino también de su consolidación y estabilidad, los cuales requieren la adhesión consciente de los actores políticos más significativos y de los más amplios sectores de la sociedad al nuevo orden político-constitucional.

Pero la Constitución dentro de un proceso de transición democrática también puede ser vista como un gran pacto o, en realidad, como un conjunto de pactos. Sin pretender despojar a la Constitución de su carácter esencialmente normativo, como lo hiciera Lasalle en su famosa definición sociológica de Constitución, debemos aceptar que detrás de toda obra constituyente hay actores políticos concretos, que son quienes se sientan a negociar los términos de la nueva normatividad constitucional. Inevitablemente, cada uno de estos actores trae a la negociación sus propios intereses materiales e ideológicos; sus propias ambiciones, individuales o de grupo; sus propias concepciones del bien común, de la conveniencia nacional, y de los alcances y límites de la acción gubernamental. Cada uno de ellos intentará incrustar en la Constitución garantías normativas de sus intereses y preferencias.

No será raro encontrar en los procesos de reforma constitucional a actores políticos que se beneficiaron del “antiguo régimen”. Las transiciones “pactadas”, como la de Brasil por ejemplo, son producto de acuerdos entre sectores del “bloque autoritario” y la coalición de grupos que impulsan el cambio democrático. En este tipo de transiciones, la sobrevivencia política de los primeros en el nuevo régimen que pretende crearse suele ser vista como un prerequisite de la posibilidad del acuerdo de transición. Por esta

razón, tampoco será extraño encontrar en la nueva normatividad constitucional o en la legislación secundaria salvaguardas o “garantías” para los grupos identificados con el “bloque autoritario”.

En un apretado esfuerzo de síntesis, podríamos afirmar entonces que el acto constituyente en los procesos de transición democrática significa la generación de un pacto para la fundación de la legitimidad y de las bases de funcionamiento del nuevo orden político democrático. Pacto que, al expresarse en una Constitución, tiene a su vez fuerza normativa y, por lo tanto, es guía obligatoria de la conducta de los detentadores y los destinatarios del poder. De esta manera, la Constitución viene a unificar diversas esferas de la vida de la comunidad política bajo un orden orientado por ciertos principios y valores, que operan a manera de “ideas-fuerza” que lo legitiman, a la vez que guían a la comunidad en un sentido democrático.

III. LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

México vive hoy su propia transición democrática. Si hemos de utilizar la distinción empleada en diversos estudios sobre las transiciones democráticas en América Latina y en el mundo,⁸ podríamos decir que México inició un proceso de *liberalización* política desde la década de 1970, que luego se transformó en una verdadera *democratización* al final del siguiente decenio y durante el de 1990; democratización, hay que decirlo, de un régimen ciertamente no militar, es decir, civil, pero que había implantado una variedad de controles a la participación política, sobre todo en materia electoral.

Por esta última razón, precisamente, la manifestación primaria de la transición mexicana consistió en transformar el sistema electoral, para lo cual hubo que reformar la Constitución en di-

⁸ O'Donnell, Guillermo; Schmitter, P., y Whitehead, L. (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore-Londres, Johns Hopkins University Press, 1988.

versas ocasiones, tal y como sucedió en 1977, 1990, 1994 y 1996. La prioridad de la transición fue la reforma electoral, como condición de acceso a las instancias desde donde podrían proyectarse después cambios más profundos al régimen político mexicano.

Sin embargo, los importantes avances en materia de transparencia y limpieza de los procesos electorales, sobre todo a nivel federal, pero también en un amplio espectro del ámbito estatal, hizo que desde principios de la presente década comenzara a enfocarse la atención de las fuerzas que impulsan la transición a un ámbito distinto de lo estrictamente electoral, y que empezara a hablarse cada vez con mayor insistencia acerca de la necesidad de reformar el Estado. Reforma del Estado que en México alude —repetimos— no solamente a la cuestión electoral, sino que abarca aspectos más globales del sistema político en su conjunto. Así, por ejemplo, en enero de 1996 se dieron a conocer los llamados Acuerdos del Seminario de Chapultepec, en donde los líderes de los distintos partidos políticos y los representantes del gobierno diseñaron lo que podríamos identificar como una agenda inicial y tentativa de la reforma del Estado, muchos de cuyos puntos habrán de llevar, necesariamente, a reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, la reforma amplia y profunda a la Constitución de 1917 no es un asunto que deje de tener una fuerte carga emocional para la mayoría de los mexicanos. Recordemos que ella es producto de una revolución social, de una gran movilización popular que sacudió las bases del Estado oligárquico implantado en México a finales del siglo pasado. Su expedición significó, en gran medida, la cristalización jurídico-constitucional de las aspiraciones de los amplios segmentos de la población que habían participado en la Revolución. De ahí la gran dosis de legitimidad que el nuevo documento fundamental tuviera desde un inicio.

Además, no podemos dejar pasar por alto que la Constitución de 1917 logró sintetizar, como ninguna otra Constitución lo había hecho antes que ella, una declaración de derechos individuales provenientes del liberalismo mexicano del siglo XIX con una no-

vedosa declaración de derechos sociales, que respondía a otra lógica y a otra ética política, distintas a las prescripciones del constitucionalismo liberal clásico. Cabe decir que, en gran medida, esta síntesis ayudó a articular una estrategia de legitimación del sistema político surgido de la Revolución mexicana, que no se agotó sino hasta que los cambios cuantitativos y cualitativos en la estructura social y la transformación del modelo de desarrollo económico propiciaron el cambio político, a principios de los años ochenta.

Por otro lado, hay que mencionar también que la Constitución de 1917 ha experimentado, desde su expedición hasta la fecha, alrededor de trescientas setenta y ocho reformas. Jurídicamente hablando, se trata de la misma Constitución, es decir, la de 1917, pero cualitativamente hablando es innegable que las diferencias entre el documento original y el actual son múltiples. Desde esta perspectiva puede afirmarse que una reforma fundamental al texto constitucional vigente no necesariamente implicaría una ruptura o un alejamiento del “espíritu del Constituyente de 1917”, sino que incluso en algunos casos podría darse un retorno al “espíritu” y texto originales, como ocurriría, por ejemplo, con la propuesta de acortar el periodo presidencial de seis a cuatro años, o la propuesta de permitir la reelección de los diputados y senadores.

Asimismo, debemos reconocer que la Constitución, tanto en su texto original como en el vigente, contribuyó a dar forma al presidencialismo reforzado característico de nuestro sistema político actual, esquema que, hoy por hoy, es el que pretende sustituirse por un sistema presidencial “acotado”. Por ejemplo, ya desde el texto original de la Constitución de 1917 no se incluyó al presidente de la República como sujeto de juicio político, omisión que sigue existiendo en la actualidad (artículo 110); además, a través de diversas reformas constitucionales promovidas y animadas por el presidente de la República en turno, fue creándose al pasar de los años un esquema claramente favorable al poder presidencial. Por ejemplo, se dio al presidente el fabuloso instrumento de poder que en su momento fueron los procedimientos

de la reforma agraria, dándole a aquél el carácter de máxima autoridad en esta materia (artículo 27); por otra parte, se extendió el periodo presidencial de cuatro a seis años; se consagró el principio de la rectoría económica del Estado, organizándose todo el sistema de planeación del desarrollo en torno al Poder Ejecutivo; y cuando se llegaron a otorgar facultades de control del Congreso sobre el Poder Ejecutivo, éstas se dieron de manera limitada, como ocurre con las comisiones de investigación, restringidas en su ámbito de acción a la posibilidad de investigar únicamente a organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria (artículo 93).

En fin, podemos decir que la Constitución de 1917 ha sido, por un lado, fuente de legitimidad del sistema político mexicano; ha sido programa de reivindicaciones sociales y catálogo de derechos individuales; pero, por otro lado, ha funcionado como esquema normativo de apuntalamiento del presidencialismo mexicano; de un presidencialismo que, si bien durante muchos años garantizó la estabilidad política y la eficacia gubernamental en el país, hoy día resulta insostenible. El nuevo sistema de partidos creado al influjo de las reformas electorales de los lustros anteriores, la organización de una sociedad cada vez más compleja y heterogénea, más consciente y demandante, son factores que están creando un nuevo sistema de relaciones políticas, una nueva correlación de fuerzas, que ya están exigiendo una nueva estructura constitucional que consolide y proyecte hacia nuevas esferas la transición democrática mexicana.

No cabe duda, entonces, de que dentro de la transición mexicana habrá de llegar el momento de la reforma constitucional. Y habrá de llegar tanto por la urgencia de ajustar el esquema constitucional a la nueva estructura de relaciones políticas surgida de la propia transición, como por la necesidad de una estrategia de legitimación del nuevo sistema político; es decir, como un acto simbólico de inicio, de refundación del orden político sobre nuevas bases, principios y valores, que abra esperanzas y expectativas que a su vez sirvan para cohesionar a la sociedad en torno

al nuevo proyecto político. Sin una estrategia de este tipo, será muy difícil conseguir la anhelada gobernabilidad democrática.

IV. ARGUMENTO CENTRAL DE LA OBRA

El argumento principal del presente trabajo se basa en la articulación de las siguientes hipótesis: México vive hoy su propia transición democrática, que tarde o temprano habrá de desembocar en una importante reforma constitucional o incluso en la expedición de una nueva Constitución. Las características de la transición mexicana son distintas, en una medida importante, a las transiciones de otros países latinoamericanos. Ello se debe a que el *punto de partida* es diferente, en razón del carácter específico del sistema político construido después de la Revolución mexicana. Sin embargo, el *punto de llegada* no ha de ser tan distinto. La transformación política de México parece estar llevando a un estado de cosas parecido al imperante en otros países latinoamericanos (y, ciertamente, parecido al de la gran mayoría de los Estados en donde la democracia es una realidad): pluralismo político-partidista, “incertidumbre” democrática, y posibilidades reales de alternancia y de “gobiernos divididos”.⁹

Estas nuevas posibilidades, abiertas por la propia transformación política del país, pueden generar problemas para la consolidación de la democracia y la eficacia decisoria del régimen político,¹⁰ debido a que las normas constitucionales relativas a las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo vigentes en la actualidad fueron pensadas y diseñadas en función de un sistema de partido casi único, en el cual había certeza casi

9 La “incertidumbre” democrática se refiere al hecho de que, en el juego político democrático, la definición de quien ocupa los cargos públicos de elección es incierta hasta el momento en que se conocen los resultados de las elecciones. En principio, cualquiera puede ganar. Por otra parte, se habla de “gobiernos divididos” para hacer referencia a la posibilidad de que los órganos Ejecutivo y Legislativo, dentro de un mismo nivel de gobierno, estén ocupados por individuos de distinta filiación político-partidista.

10 En el capítulo séptimo de esta obra profundizaremos en los conceptos de “consolidación de la democracia” y “eficacia decisoria del régimen político”.

absoluta de qué partido tendría el control de los distintos órganos sujetos a elección popular, y en donde las posibilidades reales de alternancia y de “gobiernos divididos” eran casi inexistentes. Sin embargo, las circunstancias han cambiado y el esquema constitucional vigente, por lo menos en la materia aludida, no podrá dar soluciones al distinto patrón de relaciones entre poderes que parece estar emergiendo y consolidándose en México.

Por estos motivos, consideramos que la nueva realidad política de México exige un reajuste de las normas constitucionales relativas a las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, y también de las reglas sobre las relaciones entre las Cámaras del Congreso de la Unión (puesto que la idea de “gobiernos divididos” puede también extenderse a la posibilidad de que la mayoría de ambas Cámaras sean de distintos partidos o de diferentes coaliciones de partidos).

Ahora bien, ¿de qué manera o en qué sentido podría darse ese “reajuste” a nivel constitucional?, ¿cómo empezar a reflexionar sobre las posibilidades de reforma en cuanto al tema aquí planteado?, ¿cómo podríamos generar propuestas que pudieran ser útiles para el debate constitucional mexicano?

Sin lugar a dudas, puede pensarse en diversas vías para emprender una tarea de reflexión y de análisis que responda a estas preguntas. Una de ellas podría ser, por ejemplo, la histórica, la cual consistiría en hacer un estudio de los diseños institucionales vigentes en México en distintas épocas, para, a partir de ahí, evaluar la normatividad vigente, y también para tratar de identificar el diseño institucional que podría ser más adecuado a la nueva realidad política que vive el país. Otra vía podría consistir en llevar la reflexión al terreno de la discusión sobre las ventajas y desventajas teóricas que los distintos “arreglos institucionales” tienen, y reconsiderar en función de ellas el esquema constitucional vigente para tratar de derivar propuestas de cambio institucional.

Sin embargo, existe una vía más, que consiste en emprender un estudio de carácter comparado de procesos de reforma cons-

titucional ocurridos en países que guarden con México un cierto grado de semejanza o afinidad, para el efecto de diseñar, a partir de los datos que tal investigación arroje, un marco de análisis que pudiera servir para emprender la reflexión sobre el caso particular de México.

Esta última vía es la que hemos desarrollado en el presente trabajo. Es decir, hemos emprendido el estudio de los procesos de reforma constitucional “postransición” ocurridos en Brasil y Argentina, con el objeto de diseñar un marco conceptual que nos permita abordar el estudio de algunos de los problemas que muy probablemente habrá de encarar la “reforma del Estado” en México. Como podrá verse a lo largo de nuestro trabajo, hemos tratado de penetrar en el análisis tanto de la *forma* en que se dio el proceso de debate y reforma constitucional en Brasil y Argentina, como en el *contenido* de las reformas finalmente aprobadas. En nuestra opinión, existe una vinculación entre *forma* y *contenido*, ya que la primera determina el acceso o la exclusión de ciertos intereses o demandas a la “arena” en que se debate y decide la reforma. Por ello hemos querido tocar ambos aspectos en nuestro estudio.

No obstante, debemos aclarar que la reforma constitucional efectuada en Brasil al final de la pasada década, y en Argentina, a mediados de ésta, abarcaron una gran cantidad de materias, muchas de las cuales no serán analizadas, ni siquiera reseñadas, en la presente obra. En efecto, las reformas mencionadas tocaron puntos tan importantes como los derechos humanos, los derechos sociales, los tratados internacionales y su vinculación con el derecho interno, el federalismo, el Poder Judicial, por sólo aludir a algunos de los más relevantes. Sin embargo, en este estudio hemos preferido reducir el alcance de nuestra investigación a una parcela específica del debate y la reforma: la forma de gobierno. Vale decir que con esta limitación autoimpuesta hemos buscado concentrarnos en un tema muy específico, pero a cambio de tratar de profundizar en él lo más posible.

El trabajo tiene varios objetivos, unos primarios y otros secundarios. Entre los primarios, está el ya indicado de generar un marco conceptual de análisis que sirva para emprender de una manera más ordenada la reflexión sobre la “reforma del Estado” en México. Asimismo, pretendemos identificar algunas de las alternativas de reforma (de *forma* y de *contenido*) que eventualmente podrían considerarse en nuestro país. Por otra parte, la investigación se planteó alcanzar objetivos que desde el punto de vista metodológico calificamos de secundarios, pero que no dejan de ser sumamente importantes para los efectos de informar el debate constitucional que muy probablemente habrá de darse en México dentro de la “reforma del Estado”. Entre ellos se encuentra el de mostrar al analista y al lector mexicano el tipo de argumentación, las preocupaciones y las razones que prevalecieron en el debate constitucional en Brasil y Argentina, con la idea de estimular la reflexión nacional, de acuerdo, por supuesto, a las características y a la experiencia histórica propias de México. Además, hemos intentado desarrollar algunas ideas en torno a la manera en que el sistema político mexicano se ha transformado en las últimas dos décadas, con el fin de entender qué tipo de “reajuste” requiere el esquema constitucional aún vigente.

En vista de las hipótesis planteadas y de los objetivos señalados, este trabajo se encuentra organizado de la siguiente manera: en el capítulo primero hacemos una reseña del proceso de reforma constitucional en Brasil, abordando temas como el de la forma en que se organizó y el de la discusión sobre los límites del poder constituyente. Asimismo, en este capítulo analizamos algunos de los problemas enfrentados por la Asamblea Nacional Constituyente (en adelante, ANC) en el proceso de expedición de la Constitución de 1988.

En el capítulo segundo, analizamos el debate brasileño sobre la forma de gobierno, marcada por la discusión en torno a las ventajas y las desventajas institucionales de los sistemas presidencial y parlamentario. Y en el capítulo tercero hacemos una breve descripción de la estructura constitucional básica de Brasil,

la cual fue el resultado de la nueva Constitución y del triunfo del sistema presidencial sobre el parlamentario.

En el capítulo cuarto estudiamos el proceso del debate y la reforma constitucional en Argentina. Entramos al análisis de los pactos entre los líderes partidistas y la importancia que tuvieron para definir el contenido de la reforma. Asimismo, hacemos notar el esquema relativamente cerrado por el que se condujo todo el proceso, dado el fuerte control ejercido por los líderes de los principales partidos políticos.

En el capítulo quinto analizamos los temas más importantes del debate constitucional argentino. De esta manera, hacemos referencia a la discusión ocurrida en torno al sistema mixto de gobierno, la reelección presidencial, el procedimiento legislativo, el veto y la novedosa institución del jefe de gabinete. Por su parte, en el capítulo sexto hacemos una sucinta descripción de la estructura constitucional básica de Argentina, resultante de la reforma de 1994.

En el capítulo séptimo emprendemos la elaboración de un marco conceptual que nos permita abordar posteriormente el tema de la reforma del Estado en México. Basados en nuestro estudio de casos sobre las experiencias de Brasil y Argentina, identificamos las que hemos llamado “las dos grandes preocupaciones del debate constitucional latinoamericano”: la consolidación de la democracia y la eficacia del régimen político.

En el capítulo octavo exponemos nuestras ideas acerca de la transformación que ya ha experimentado el sistema político mexicano, y argumentamos que ello está llevando a la necesidad de elaborar un reajuste al esquema constitucional vigente. La idea del reajuste sería, por cierto, evitar conflictos entre poderes que no tengan salidas institucionales, que por esta razón pudiesen llegar a afectar la eficacia del régimen político y la estabilidad de la democracia.

En el capítulo noveno se busca reflexionar sobre las distintas opciones estratégicas del formato de la reforma del Estado en México. Se identifican algunos de los problemas, ventajas y di-

lemas que surgirían, por ejemplo, del hecho de que se convocase a un Congreso Constituyente; o de que la reforma se realizara a través de una mesa especial de negociación integrada por los líderes nacionales de los partidos y por los representantes del gobierno federal. Asimismo, se analiza el importante tema de los límites del poder constituyente en un proceso como el de la reforma del Estado.

En el capítulo décimo hacemos referencia a algunas de las opciones de reforma al esquema constitucional, concentrándonos exclusivamente en algunos aspectos de las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, relativos al procedimiento legislativo. En este capítulo indagamos sobre los defectos y virtudes de nuestro procedimiento legislativo, a la luz de la nueva correlación de fuerzas políticas existente en México y teniendo en mente las preocupaciones y argumentos del debate constitucional brasileño y argentino.

Por último, hemos incluido un breve epílogo, para reiterar la línea de argumentación principal de la obra, así como para identificar los cabos sueltos que podrían ser la base de futuras investigaciones sobre la reforma del Estado en México. Esperamos que este trabajo sea útil para informar el debate político-constitucional mexicano, precisamente ahora que nuestro país requiere de propuestas novedosas para resolver sus problemas más apremiantes.

Ciudad Universitaria, 8 de septiembre de 1998.