



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.



La Parlamentarización de los Sistemas Presidenciales

SERIE PRAXIS 123



SERIE PRAXIS

123

# La Parlamentarización de los Sistemas Presidenciales

Diego Valadés

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.



Presentación del libro

**La Parlamentarización  
de los Sistemas  
Presidenciales**

de  
Diego Valadés

Abril 29, 2008

*SERIE PRAXIS 123*

Presentación del libro

**La Parlamentarización  
de los Sistemas  
Presidenciales**

de  
Diego Valadés

Abril 29, 2008

**CONSEJO DIRECTIVO 2008-2010**

José R. Castelazo  
**Presidente**

Carlos Sirvent Gutiérrez  
**Vicepresidente**

Isidro Muñoz Rivera  
**Vicepresidente para los IAP's**

Javier Barros Valero  
**Vicepresidente para Asuntos Internacionales**

**Consejeros**

María de Jesús Alejandro Quiroz

Francisco Casanova Álvarez

Miguel Ángel Dávila Mendoza

Héctor González Reza

Amalfi Martínez Mekler

Arturo Núñez Jiménez

Raúl Olmedo Carranza

Fernando Pérez Correa

Carlos Reta Martínez

Oscar Reyes Retana

Alejandro Romero Gudiño

Ricardo Uvalle Berrones

Manuel Quijano Torres  
**Secretario Ejecutivo**

**CONSEJO DE HONOR**

Luis García Cárdenas

Ignacio Pichardo Pagaza

Adolfo Lugo Verduzco

José Natividad González Parás

Alejandro Carrillo Castro

## ÍNDICE

Presentación	11
Palabras de Bienvenida Manuel Quijano Torres	15
Comentario Enrique González Casanova	19
Comentario Jorge Márquez Muñoz	25
Comentario Arturo Núñez Jiménez	33
Participación del Autor Diego Valadés	47
Sesión de comentarios del público	59
Respuestas por parte del Autor	73

Presentación del libro  
**La Parlamentarización de los Sistemas Presidenciales**

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.  
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca  
Col. Palo Alto, C. P. 05110  
Cuajimalpa, Distrito Federal  
México  
50 81 26 00 ext. 4308  
[www.inap.org.mx](http://www.inap.org.mx)

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,  
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

---

## PRESENTACIÓN

Ateneo fue un importante escritor de la Grecia antigua (200 a.C) a quien se le reconoce por la colección antológica de quince libros conocida como *Deipnosofistas (El banquete de los eruditos)*. De su nombre se deriva la idea de reunir, de una manera informal pero al mismo tiempo ordenada, a grupos de interesados a intercambiar conocimientos, lo cual ha trascendido el tiempo y el espacio.

El Ateneo Científico, Literario y Artístico de Madrid se fundó en 1835, y fué considerado como el símbolo de la inauguración de una época de regeneración cultural, y constituyó un ejemplo a seguir por los hombre de letras mexicanos.

El 22 de noviembre de 1840 se llevó a cabo la junta para la fundación del Ateneo Mexicano. A esta primera reunión, realizada en la sala rectoral del Colegio Mayor de Santa María de Todos los Santos, asistieron los diecisiete personajes responsables de su nacimiento: Ángel Calderón de la Barca, José Gómez de la Cortina, Juan Nepomuceno Almonte, Luis Gonzaga Cuevas, Juan N. Gómez de Navarrete, Andrés Quintana Roo, Juan Bautista Morales, José María Casasola, Joaquín Román,

---

Manuel Moreno y Jove, Miguel Valentín, Guadalupe Arriola, Luis Gonzaga Movellán, Pedro Ahumada, José María González de la Vega, Agustín Flores Alatorre y Pablo Vergara.

Los antecedentes más cercanos a esta reunión eran las tertulias realizadas desde principios de 1840 por Gómez de la Cortina y Calderón de la Barca. Al entusiasmo que mostraba el resto de los asociados, ellos aportaron la experiencia que tenían como miembros de distintas sociedades culturales en España. Gómez de la Cortina perteneció durante su estancia en ese país a la Real Sociedad Económica de Valencia, la Real Academia de la Historia y la Greco-Latina, y desde su regreso a México en 1832, había formado parte de la Sociedad de Literatos, el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (para entonces, Comisión de Estadística Militar) y la Academia de la Lengua. Por su parte, Calderón de la Barca, primer embajador español en el país, participó en el Ateneo de Madrid, de cuyo funcionamiento y regulación dio noticia detallada a los futuros ateneístas mexicanos.

Por considerar que este concepto es la vía idónea para cumplir con los objetivos de contribuir al desarrollo y difusión de las ciencias administrativas, mediante el intercambio de ideas y experiencias, el INAP creó en 2003 el Ateneo-INAP que pretende reunir una importante suma de diálogos sobre una gran variedad de temas, a través de la presentación de obras de nuestros asociados.

En este marco se presentó, el pasado 29 de abril, el libro *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, del doctor Diego Valadés, con los comentarios de Enrique González Casanova, sociólogo; Jorge Márquez Muñoz, politólogo y Arturo Núñez Jiménez, economista. Fungió como moderador Manuel Quijano Torres, Secretario Ejecutivo de este Instituto.

La obra del doctor Diego Valadés invita a reflexionar respecto a

---

la dinámica sociopolítica que impele a la cotidiana puesta al día de los sistemas gubernamentales para responder a nuevas expectativas y formas de participación.

Las aportaciones de quienes intervinieron en este ejercicio de libre diálogo serán un insumo para continuar con una discusión cuya vigencia trascendería también al tiempo y el espacio... ¿Qué es lo que más conviene a la sociedad?

**José R. Castelazo**  
**Presidente del Consejo Directivo**  
**Instituto Nacional de Administración Pública**

---

# Palabras de Bienvenida

*Manuel Quijano Torres\**

---

\* Secretario Ejecutivo del Intituto Nacional de Administración Pública

---

**S**iempre es un honor presentar a alguien que se ha admirado y se admira. Un dato que encuentro en su biografía es su pasión y su admiración por Juárez. Presentar a Diego Valadés, no sólo es presentar a un licenciado en Derecho, es presentar a un hombre que sabe de la historia política y jurídica de México. Es Licenciado en Derecho por la Universidad Clásica de Lisboa y por la Facultad de Derecho de nuestra Máxima Casa de Estudios, y Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid.

Fue Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Consejero del INAP del 2002 al 2007 y Embajador de México en Guatemala. Es miembro de diversos organismos científicos, literarios y de derecho. Fue condecorado con la Cruz del Mérito a la Investigación Jurídica por el Supremo Consejo de la Asociación Nacional de Abogados; con la Cruz del Mérito Legislativo y la Presea Norma Corona Sapient, por los derechos humanos.

Entre los cargos administrativos que ha ocupado se desempeñó como Director General de Difusión Cultural, Abogado General y Coordinador de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México; Procurador General de Justicia del Distrito Federal, Procurador General de la República y Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre otros cargos.

Ha escrito más de doce prestigiadas publicaciones en derecho de México y ha formado parte de más de diez academias de derecho y universidades de México y América Latina. Es autor de diversos artículos y libros, entre los que destaca, el que hoy presentamos *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, que hoy nos convoca.

Para comentar esta obra, harán uso de la palabra, en primer lugar, Enrique González Casanova, posteriormente, Jorge Márquez Muñoz y, para finalizar, Arturo Núñez Jiménez.

---

# Comentario

*Enrique González Casanova\**

---

\* Estudió la Licenciatura en Sociología en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y realizó su Maestría y su Doctorado en East Anglia en Inglaterra. Ha sido servidor público por más de treinta años en el sector central y paraestatal de la administración pública federal. Es profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales para las áreas de Sociología, Ciencia Política y Ciencias de la Comunicación.

---

**P**ara mí es un doble honor estar aquí en el Instituto Nacional de Administración Pública y presentar el libro de mi entrañable y querido amigo de hace ya muchos años, Diego Valadés, con quien hemos compartido muchos momentos familiares, universitarios, políticos y amistosos.

El trabajo de Diego tiene una cualidad impresionante en los momentos actuales que es la de tener una enorme oportunidad para la coyuntura actual porque, en buena medida, la parlamentarización de los sistemas presidenciales tiene que verse como parte de una necesaria domesticación del poder, como resultado de la civilización. Evidentemente no de cualquier civilización, pero sí de una civilización que privilegie la equidad, la concordia, la convivencia y las opciones de desarrollo para todos aquellos y aquellas quienes forman parte de ese tejido social. Es decir, la civilización en este sentido, es *conditio sine qua non* de la democracia, pero la democracia también es *conditio sine qua non* de la civilización.

Las formas organizacionales del Estado, de la sociedad, no son sino la creación de hombres y mujeres, son el resultado de, precisamente, la hazaña de vivir y vivir en paz, no de anular el conflicto –porque, desde mi punto de vista, el conflicto es intrínseco



Enrique González Casanova comenta la obra *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*

---

a cualquier orden social, sin importar el tamaño que tenga– pero sí de canalizarlo a través de la única forma como puede ser canalizado, que es la vía institucional, pero las instituciones ni son de origen divino ni son eternas, las instituciones responden a las necesidades de sociedades cambiantes, las sociedades evidentemente se encuentran... si algo tienen de permanente... es una continua situación de cambio.

Esto nos lleva, desde luego, a partir de una perspectiva abstracta, pero desde la perspectiva concreta de México, a pensar en la necesidad de la República, es decir, la necesidad de las instituciones, la necesidad del Estado de Derecho para garantizar, de ese modo, el buen funcionamiento de la democracia.

¿Por qué? La democracia no puede limitarse y, desde luego sabemos ya en la práctica que no es así, a sustituir a un partido en el poder por otro, eso en el mejor de los casos es una alternancia que, sin duda, es necesaria, eso puede ser una condición importante de la democracia, pero no por sí misma y no sola.

En la India se tiene una buena democracia y el partido en el poder es desde 1947, el que más ve ese Estado, aunque en dos o tres ocasiones se ha dado una situación de alternancia y hay países que, por ejemplo, tienen una alternancia continua, como es el caso de Colombia, y la calidad de su democracia, si bien existe, y no hay que negarla, no es tan amplia como su vida partidaria y su interacción partidaria podrían habitualmente sugerirle.

La necesidad de la República y de las instituciones, es imperativo rumbo a la convivencia pacífica, porque es la única manera de garantizar el verdadero Estado de Derecho, es decir, el Estado de Derecho que no sólo se concibe sino se practica. Para que un Estado de Derecho funcione, desde luego es imperativo responder a la construcción de la sociedad. Aquí yo sí quisiera llamar la atención sobre un punto que, desafortunadamente nos ha afectado, por lo menos en los últimos 25 años, quizá un poco más, y es

---

el intermitente deseo de querer dar situaciones que no son las nuestras y no me refiero, de lo que ha hecho Diego magistralmente en este trabajo, a recuperar experiencias de otras naciones para poder reflexionar sobre las mismas. A lo que me refiero es a querer traer un Pacto de la Moncloa cuando ni somos España, ni venimos del franquismo, ni estamos en las condiciones que existían en la Península Ibérica en 1975.

Sí es digno de tomar en cuenta la voluntad de negociar, pero también es importante tomar en cuenta las condiciones reales que son las únicas que definen la negociación, y en este sentido, el trabajo de Diego cuenta con esa característica, porque lo que él sugiere es la reflexión sobre la sociedad; él no busca imponer una receta, no se inclina a decir lo que nos conviene es el presidencialismo, o lo que nos conviene es el parlamentarismo, ni siquiera el semi-presidencialismo o semiparlamentarismo.

Lo que ha hecho Diego en *La parlamentarización de los sistemas presidenciales* es invitarnos a una sana reflexión sobre nuestro presente y sobre la posibilidad de que todos, partiendo de que somos una sociedad plural, compleja y heterogénea, contribuyamos a construir el futuro.

---

# Comentario

*Jorge Márquez Muñoz\**

---

\* Licenciado en Relaciones Internacionales, Maestro en Estudios Políticos y Sociales y obtuvo su Doctorado en Ciencia Política, los tres títulos otorgados por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Es profesor de las Licenciaturas en Relaciones Internacionales y Ciencia Política desde 1999. Ha publicado más de 50 artículos en revistas académicas, así como diversos libros. Obtuvo el segundo lugar en la categoría de ensayo en el concurso convocado por el Comité de Festejos del Bicentenario de la Universidad Veracruzana, en 1994; y la Medalla Alfonso Caso por sus estudios de Maestría.

Es Director y Fundador de la revista electrónica *Razón* de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, y Coordinador del Centro de Estudios Políticos de la misma Facultad. Asimismo, es Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT y de la Junta de Gobierno de El Colegio de Veracruz.

Es el Coordinador, por parte de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, en los trabajos para la Reforma del Estado.

---

**E**stimados amigos Manuel Quijano, José Castelazo, Presidente del Consejo Directivo del INAP, estimado y muy distinguido doctor Diego Valadés, autor del libro que a continuación comentaré.

*La parlamentarización de los sistemas presidenciales* es un texto con un objetivo político, cito: “Con esta obra uno mi voz a la de muchos mexicanos que aspiran a consolidar la democracia entre nosotros”. El libro es una aportación teórica a la democratización de nuestro sistema político. Es deseo del autor que el poder político se ejerza de manera racional, nueva cita “la racionalización del poder en un sistema constitucional presidencial implica legitimidad para el acceso al poder y pluralidad, proporcionalidad, responsabilidad, cooperación y equidad en su ejercicio”.

¿De qué trata el libro? Modestamente el autor nos dice en su capítulo final “Lo que he querido mostrar es que la parlamentarización de los sistemas presidenciales no se trata de un comportamiento idiosincrático del que participen solamente los sistemas constitucionales agrupados en una determinada área geográfica, sino



Jorge Márquez expresa su punto de vista con respecto a la obra de Diego Valadés

---

de una respuesta generalizada para encontrar a uno de las más acuciantes problemas que debe resolver el Estado constitucional, para encontrar una respuesta: la gobernabilidad”.

Permítanme corregir al autor: No, este texto no ha querido mostrar, ha demostrado a través de un manejo extraordinario del método del derecho comparado, que la parlamentarización de los sistemas presidenciales va ganado terreno en casi todo el mundo donde prevalecen los presidencialismos constitucionales, recurre a ejemplos de África, América Latina, Asia y Europa para ilustrar su tesis.

Cita textualmente los artículos constitucionales que demuestran cómo la participación de los ministros en el debate parlamentario, el derecho a la disolución del parlamento y el voto de censura, o bien, el de confianza, instituciones propiamente parlamentarias, han comenzado a ser acogidos por los sistemas presidenciales.

El Dr. Diego Valadés habla de dos modelos constitucionales el de Westminster, el inglés, parlamentario, y el de Washington, presidencial, pero estos dos modelos, como el mismo autor afirma, no pueden encontrarse en toda su pureza en, prácticamente, ningún lugar; por el contrario, los sistemas políticos modernos son dinámicos y, la mayoría de las veces, pragmáticos. De todas formas, los modelos son de gran utilidad para el entendimiento global de nuestro tema: la parlamentarización de los sistemas presidenciales.

De cualquier manera, el autor no deja de lado aquellos casos que le parecen sumamente relevantes y que nada, o poco tiene que ver con los dos modelos arriba mencionados. Se refiere a estos modelos atípicos como “sistemas intermedios” y “sistemas autoritarios”.

Respecto al modelo intermedio, destaca los casos de la República de Baymar y la Quinta República francesa. En cuanto los regímenes parlamentarios, señala a China, Cuba, Corea del

---

Norte, y algunos otros. Resalta la nota sobre este último país, cuyo preámbulo de la constitución de 1998 alude a Kim Il Sung como, y es una cita de la Constitución, “el Sol Naciente y la estrella que orienta la reunificación de la tierra de nuestros padres y advierte que la constitución de Kim Il Sung consagra la ideología del líder”.

Vayamos ahora a la argumentación central del texto, es decir, cuáles han sido los mecanismos parlamentarios que los sistemas presidenciales han adoptado con mayor frecuencia y éxito. En cuanto al tema de la separación de poderes, en la mayoría de los gobiernos latinoamericanos se estableció una rigidez en la separación de funciones que contribuyó al fortalecimiento del presidencialismo y, en algunos casos, abrió las puertas a las dictaduras.

Asimismo, esta tajante división, debilitó el sistema de representación, por el contrario, los ministros en los sistemas parlamentarios encuentran en los poderes Legislativo y Judicial una fuerza que contrarresta la suya, sin por ello perder sus facultades y funciones específicas.

Respecto a la presidencia de los ministros en el congreso, se ha hecho tan evidentemente benéfica para el funcionamiento de los gobiernos presidencialistas que va en aumento la suma de países que la han incorporado gracias a esta presencia se mitiga la inercia del comportamiento burocrático y del ejercicio crítico del poder Ejecutivo, a su vez, los representantes tienen mejores posibilidades de contar con información, y de conocer de primera fuente, los criterios que orientan las decisiones políticas.

En cuanto a la ventaja del mecanismo parlamentario del voto de confianza, ventaja también evidente para la gobernabilidad, Diego Valadés nos hace ver la expresión de confianza hacer ver a la sociedad que entre los órganos del poder político, existen compromisos compartidos que facilitan la cooperación y las políticas del Estado.

---

También la adopción de las preguntas parlamentarias al gobierno, son los mecanismos muy frecuentados por la ingeniería constitucional para parlamentarizar los sistemas presidenciales. Estas preguntas, sin poner en riesgo la gobernabilidad, mantienen en comunicación constante al gobernante con el órgano de representación política y, a través suyo, a la ciudadanía.

Pero el Dr. Diego Valadés va más lejos y recomienda la instauración de la pregunta ciudadana, propone una extensión democrática, más allá de los parlamentarismos. Cito “una adecuada regulación de la pregunta ciudadana alentaría la formación de círculos cívicos de discusión de los problemas del país”.

El Dr. Valadés no opina que la migración de unos mecanismos parlamentarios al sistema presidencial sean siempre útiles. El autor es muy cauto, sabe muy bien que las instituciones funcionan de manera distinta en contextos distintos, por ejemplo, en el caso de la disolución del Congreso, se trata de un mecanismo que, en manos de un Ejecutivo fuerte, lejos de aportar algo positivo a la democracia, contribuye a la concentración del poder del Presidente, aun en los casos en los cuales parece conveniente adoptar mecanismos parlamentarios al sistema presidencial.

El Dr. Valadés advierte que se debe hacer la migración con extremo cuidado, por ejemplo, respecto al voto de confianza, necesario para la aprobación de los ministros propuestos por el Presidente, y después de analizar cuidadosamente las experiencias peruana y uruguaya, comenta es conveniente fijar un plazo razonable para emitir el voto de confianza, entre tres y cinco días pueden ser adecuados para evitar tensiones que afecten la convivencia política y para proteger a los futuros ministros de intrigas que afecten la viabilidad de la ratificación el conjunto de ministros. Es prudente evitar un debate sobre los planteamientos del gobierno, que pueda llevar a particularidades que extraigan a la asamblea del objetivo mayor del apoyo, a una posición de política general.

---

Asimismo, cuando el autor recomienda la adopción de la pregunta parlamentaria advierte que exige destreza por parte de quien la formula y de quien la responde, su objetivo no es desencadenar un torneo oratorio, sino contribuir al conocimiento de las razones del gobierno. Y de inmediato nos ofrece el triste ejemplo mexicano, en donde los legisladores suelen utilizar el turno de preguntas para fijar sus propias posiciones.

En fin, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales* es una obra clave para el debate nacional contemporáneo, pues el sistema constitucional social, fundado en 1917, todavía no ha sido complementado con un auténtico sistema constitucional democrático.

---

# Comentario

*Arturo Núñez Jiménez\**

---

\* Licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha publicado varios libros y ensayos sobre temas políticos y electorales. En el INAP ha impartido la materia Finanzas Públicas en la Maestría en Administración Pública. Se ha desempeñado como Coordinador Académico de la Especialización en Finanzas Públicas, así como Profesor de la materia Estructura Fiscal.

En su desempeño como servidor público, ha ocupado el cargo de Director General del IFE, Director General del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), y Titular de la Subsecretaría de Gobierno en la Secretaría de Gobernación.

En el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional participó como Secretario Particular del Presidente del CEN, Secretario Adjunto a la Presidencia y Secretario de Capacitación Política. Actualmente es Senador de la República por el estado de Tabasco del Partido de la Revolución Democrática y Miembro del Consejo Directivo de este Instituto Nacional de Administración Pública.

---

**M**uchas gracias al Instituto Nacional de Administración Pública, mi casa académica y al Presidente del Consejo Directivo, José Castelazo, por la amable invitación a participar en este evento. Saludo a Jorge Márquez y a Enrique González Casanova y con el gusto de compartir reflexiones esta tarde.

El libro de Diego Valadés es una nueva aportación que hace con información sistematizada, con reflexiones lúcidas, sobre un asunto fundamental para el presente y el futuro de México: la conformación de un nuevo régimen político que culmina en la transición política y contribuya a la consolidación de la democracia entre nosotros.

Para ubicar la trascendencia del tema, y de la obra que hoy nos convoca, vale la pena, quizá, contextualizar un poco dónde nos hayamos los mexicanos en este asunto que tiene que ver con un nuevo diseño institucional para darle gobernabilidad al país, desde la concepción de los poderes públicos.



La perspectiva política estuvo a cargo de Arturo Núñez Jiménez

---

Si bien la visión original de gobernabilidad en Huntington era la incapacidad del Estado para hacer frente a las demandas de la sociedad. Esta nueva acepción de gobernabilidad tiene que ver con el ejercicio de las facultades de un poder público que pueden hacerse en detrimento de otro y que un conflicto entre poderes sea el que incida en los problemas de gobernabilidad.

Apenas el pasado día 13 de abril dejó de tener vigencia la Ley para la Reforma del Estado, que se aprobó por el Congreso de la Unión con una agenda ambiciosa de cinco grandes temas para desarrollar en un año y que tenía, precisamente, como primer punto de la agenda algo que se le llamó Régimen de Estado y de Gobierno, que en realidad querría decir Régimen Político, en tanto forma de gobierno, no calidad de las reglas y, en ese sentido, hay que decir que el resultado, concluido el año, vaticinado por Sartori, de que si lográbamos sacar la agenda tan ambiciosa en un año nos mereceríamos una medalla olímpica, es que en el tema fundamental de régimen político sólo se pudo avanzar -ya es algo- en que pusieran sobre la mesa las principales fuerzas políticas y parlamentarias sus ideas en relación con este tema.

De nueva cuenta, no se avanzó en el tema de régimen político. Una vez más, la urgencia de la reforma electoral dominó como producto de esta Ley, en menor medida, la reforma del sistema de justicia, pero como resultados con productos legislativos tangibles, con reformas concretas a la Constitución y a los ordenamientos reglamentarios correspondientes.

Pero, la obsesión por las reglas de acceso al poder que nos tienen reformando el sistema electoral desde 1977, esas son, a final de cuentas, las reformas electorales, ha desplazado una y otra vez, el abordar, con la misma diligencia, la reforma a las reglas del ejercicio del poder que serían las que tendrían que ver con régimen político, a lo que se refiere el libro de Diego.

---

Esto es, una vez más, las preocupaciones por el sistema electoral llevaron a abandonar las preocupaciones por el sistema de gobierno. Tan sólo pusieron sobre la mesa sus propuestas, decía yo, las principales expresiones políticas. El Partido Acción Nacional presentó un conjunto de propuestas, en algunos casos ha presentado iniciativas concretas de reformas que buscan fortalecer el presidencialismo mexicano, agotado el presidencialismo de los poderes metaconstitucionales de orden partidista, aquel que se sustentaba -decía Jeffrey Weldon- en partido hegemónico, liderazgo presidencial indisputado e indiscutible, decisiones centralizadas y disciplina férrea, por un presidencialismo fortalecido constitucionalmente, por lo menos en el veto presupuestal expreso, la iniciativa preferente y en bloque, un nuevo formato para el informe de gobierno, y, en un planteamiento sumamente cuestionable, que -hasta donde yo he leído constituciones comparadas- no encuentro ninguna, ni en los países serios ni en los no tan serios, que es, en una iniciativa del PAN afirmativa ficta legislativa, lo que vale para la administración pública frente al administrado, nos lo proponen para que si el Congreso en dos meses no legisla, la iniciativa del Presidente se da por buena. Nostalgias de un presidencialismo que se fue, que si la realidad no lo da, quisieran que lo diera la norma.

El caso del PRI, siguiendo un poco a Dieter Nohlen, y seguramente inspirados en buena medida en la lectura del anterior libro de Diego de aportación a estos temas: *El Gobierno de Gabinete*, se plantea un presidencialismo renovado con gobierno de gabinete, dicho muy sintetizadamente los planteamientos de uno y otro partido.

Y en el caso del PRD, más propiamente de los tres partidos: el Frente Amplio Progresista, el Partido del Trabajo y el Partido Convergencia, se propone una forma de gobierno semipresidencial, con sustento en alguna de las instituciones del régimen de la Quinta República francesa, ahí, no por inspiración de Diego, sino de Porfirio Muñoz Ledo, lamentablemente no se avanzó más.

---

Este fue el resultado que nos dejó la Ley de Reforma del Estado, en el tema de régimen político, es quizá una primera aproximación, si lo vemos con optimismo pero, bueno, recordemos que la formación del régimen político, la Revolución Mexicana, le llevó a este país 30 años, entre la ruptura de 1910 y la consolidación del régimen presidencial con Cárdenas, terminado el Jefe máximo, le llevó 30 años al país, desde el diseño incipiente constitucional hasta la implantación en la realidad social para poder devenir el régimen de la Revolución Mexicana, yo espero que no nos lleve 30 años esta vez conformar el nuevo régimen político, porque las urgencias del país y las del mundo globalizado son bien distintas.

Nuevas urgencias nacionales, como la ya inminente reforma energética, van a seguir desplazando el tema del régimen político y, si bien agotada la vía de la Ley de Reforma del Estado, queda la vía ordinaria del proceso legislativo para retomar el debate, seguramente se va a diferir. Después vendrán las urgencias del proceso electoral intermedio y, probablemente, las reformas que requiere el nuevo régimen político vayan a tener que esperar más tiempo.

Sartori, que ha seguido muy de cerca el proceso mexicano, ha dicho con atinencia que México pasó de tener un hiperpresidente a un hipopresidente. No sólo fue el cambio de la correlación de fuerzas en el Congreso que, por sí sola, –diría Duverger– sirve para cambiar un régimen político, de régimen político, más que reformas constitucionales, un nuevo contenido en la correlación de fuerzas del Congreso, no es lo mismo una mayoría del Presidente que propicie la colaboración entre poderes, que una mayoría opositora al Presidente que privilegie la separación de los poderes, creo que esto lo estamos viendo muy claramente en el caso mexicano.

Hay una serie de fenómenos, de acciones deliberadas algunas, que han incidido en detrimento del régimen presidencial en México, no es que hayan estado diseñadas para ello, pero el efecto es que han mermado el poder presidencial, no es que lo añore, creo que

---

ha sido para bien, en términos generales, pero en el otro extremo nos deja en una situación de que si no encontramos los remplazos institucionales, pues eso puede devenir en ingobernabilidad.

La globalización acota al Estado nacional, y dentro del Estado nacional a los tres poderes, pero el acto continuo es el administrativo, el Legislativo y el Judicial tienen cierta intermitencia, en cambio, el administrativo es cotidiano y al primero que le quita poder, la globalización, sea la pactada, tipo Tratado de Libre Comercio, que no se pueden ya poner supuestos proteccionistas, recordemos cuando se pactó para la caña de azúcar ante la fructuosa, o que no se puede ya imponer ciertas reglas que están ancladas en el tratado, como la globalización salvaje de los mercados financieros desregulados, castigan a Estado nacional y dentro de él a los poderes ejecutivos, evidentemente esto ha pasado en México.

El cambio de modelo económico de la Revolución Mexicana con intervención estatal dominante, a un sistema de mercado, también acotó el poder presidencial, ya no puede fijar precios, ya no puede dar subsidios, ya no puede otorgar créditos. El cambio en la reforma judicial, que estableció el instrumento de control constitucional a cargo de la Corte en la reforma 94, acción de inconstitucionalidad, controversia, le quitó muchas de las metaconstitucionales de las que habló Jorge Carpizo, en tanto jefe del partido hegemónico y redujo la capacidad de arbitraje entre poderes o entre órdenes de gobierno para delegarse a un sistema de control de constitucionalidad más sofisticado.

Evidentemente, el cambio del sistema de partidos, quizá el mayor logro hasta ahora de nuestra transición, de un sistema de partido hegemónico a un sistema de partidos semi-competitivos todavía. Y el muy trascendente cambio en la correlación de fuerzas en el Congreso, de Cámaras integradas monocolors o monopartidistas, particularmente en el Senado, a Cámaras donde ninguna fuerza tiene hoy la mayoría de la mitad más uno, la absoluta, en diputados y en senadores.

---

Un federalismo reclamante desde estados y municipios que exigen, particularmente en el reparto fiscal, una posición, en ocasiones, beligerante, una sociedad civil más alerta y vigilante de políticas públicas en esta nueva generación de derechos especializados de niños, mujeres, indígenas, tercera edad, medio ambiente, preferencia sexual, tantas diferencias que hoy son vigilantes de políticas públicas específicas.

Medios de comunicación más libres e informados ha acotado, en conjunto, el poder presidencial. Tiene razón Sartori, ya no tenemos un hiperpresidente, tenemos un hipopresidente.

Diego Valadés, en su libro, irrumpe en este momento de esta realidad nacional, y de este debate que se acaba de tener con la reforma del Estado, haciendo una nueva aportación con referentes para la configuración del régimen político para México, lo hace desde su rigurosa formación constitucional, acudiendo al derecho comparado –dicen los científicos sociales que es la metodología más cercana al laboratorio– tratándose de ciencias sociales, conocer lo que funciona en distintas sociedades, cumpliendo una función esencial de socialización de conocimientos.

Mientras que en materia electoral, ya todo mundo sabe algo, en materia de régimen político y de formas de gobierno, es impresionante el desconocimiento que hay en el país, incluso entre quienes tendrían que tomar las decisiones relativas.

Por eso democratizar conocimiento, lo que hace Diego, una vez más, es una forma importante de coadyuvar a la democratización del país. Creo que aquí incide desde la academia, pero eso no implica que no haya militancia política, en algo con que José Ortega y Gasset definía la política: pedagogía social. Diego Valadés hace pedagogía social, enseña, con su libro, muchas de las especificidades que estos regímenes nuevos, donde se combinan instituciones presidenciales y parlamentarias, pueden conjugarse para servir de referencia a lo que habremos de decidir los mexicanos más temprano que tarde, espero.

---

De tal forma, pues que leyendo a Diego recordaba yo el referente del constitucionalismo clásico que hace André Hauriou cuando dice que la creencia en el valor del diálogo y el gusto por la organización racional, entre otros elementos, sustentan el desarrollo del derecho constitucional al clásico, sin lugar a dudas.

De diálogo entre poderes, sobre todo Ejecutivo y Legislativo habla el libro que hoy nos convoca. En una introducción, siete capítulos y un apartado de consideraciones finales, Diego Valadés nos transmite, en forma sistemática rigurosa y amena, información relevante sobre la combinación de instituciones presidenciales y parlamentarias en diversos países de América Latina, Europa, Asia, y en menor medida África, así como reflexiones profundas sobre el sentido y alcances de las migraciones institucionales para dar respuestas eficaces a los problemas de un país como el nuestro. No tenemos que ir muy lejos para saber lo que cuesta implantar una institución importada, a final de cuentas fue el genio americano el que diseñó el presidencialismo en su expresión moderna y el federalismo, también en su expresión moderna.

Nosotros importamos a las instituciones, pero nos llevó casi un siglo arraigarlas. La pretensión presidencial tuvo que enfrentar dos aventuras imperiales, la de Iturbide y la de Maximiliano de Habsburgo, y el federalismo tuvo que enfrentar una República centralizada y un Estado unitario, y arraigarlo le costó a los mexicanos tiempo, talento, sangre y esfuerzo. Finalmente las mexicanizamos y hoy podemos hablar con propiedad de un presidencialismo mexicano y de un federalismo mexicano.

Siguiendo a Nohlen, de nueva cuenta, muy reconocido y citado por Diego, el contexto hace la diferencia, las realidades de distinto orden económico, social, cultural, la cultura jurídica, la política, influyen en la forma como se puede implantar una institución en una realidad diferente.

---

Diego empieza por explicarnos el neologismo *parlamentarización*, todavía no reconocido por la Academia, pero nada tan gráfico como esa palabra para decirnos de lo habla su libro, cómo se han ido introduciendo elementos del sistema parlamentario, en los sistemas presidenciales.

Yo creo que es bien correcto, al final de cuentas cuando Andrés Bello le corrigió los tiempos a la academia del pasado perfecto, pretérito anterior, y les llamó simplemente antepresente, antecopretérito, y ante pospretérito de manera simple, la gramática avanzó, y yo creo que, al final de cuentas, el neologismo es muy gráfico para explicar a lo que se aboca cada uno de los capítulos.

En este sentido, también ya mencionado por el amigo Jorge Márquez, Diego señala que ya no hay sistemas puros, éstos por lo menos han tenido que aceptar las mixturas que va imponiendo la dinámica de nuestro tiempo y las nuevas realidades.

En este sentido, además de empezar haciendo las diferencias fundamentales entre presidencialismo y parlamentarismo, seguidamente resta los alcances de la separación de poderes y va analizando cómo se han introducido en sistemas presidenciales instituciones propias del parlamentarismo. Presencia de los ministros en el Congreso, es un capítulo; voto de confianza, otro; Preguntas, interpelaciones y moción de censura, otro más, así como disolución del Congreso.

Pero haciendo ver los matices, las diferencias específicas que hay entre la adopción de la institución en uno y en otro país y haciendo ver sus ventajas y desventajas respecto de ese propio país. De tal forma que en el capítulo sexto Diego resume sistemas intermedios relevantes, me resultó particularmente ameno leer todo lo de Baymar y la conformación del régimen de la Quinta República francesa con historia y ya me conseguí en una librería de libros viejos las memorias de De Gaulle que no las conocía, en fin, lo hace pues, con rigor y en forma amena y establece las

---

diferencias en estas variantes que llama intermedias y sobre todo, con algunos regímenes autoritarios cuya constitución y diseño institucional también analiza.

Al hablar de la racionalización de los sistemas presidenciales y en las consideraciones finales, el autor advierte de las posibilidades y limitantes de los diseños institucionales, hay quienes suponen que basta un nuevo diseño institucional para cambiar la realidad. Yo creo que ayuda, sin lugar a dudas, pero si no se toma en cuenta el contexto estos diseños pueden fracasar estrepitosamente.

Mi propia experiencia de más de 20 años de estar trabajando en los diseños electorales, me ha enseñado y este es un aprendizaje que hice de quien le aprendí un poquito, lo poco que sé de estos temas: a José Luis Lamadrid, que diseño institucional y comportamientos, esto es institución y cultura política, tienen que ir de la mano, si el diseño institucional se desboca y se va adelante la realidad no lo deja pasar, casi volvemos a los tiempos de La Colonia, “acátense pero no se cumpla”, estará muy bonita la norma pero no pasa, y si a la inversa los diseños institucionales se estancan y los comportamientos rebasan cauces institucionales, son tiempos de turbulencia política grave en cualquier país.

Esto fue claramente advertido por Diego, en la judicialización electoral, cómo fuimos dando pasos para ir diseñando instituciones de impartición de justicia y solución de controversias y que los actores políticos las fueran asumiendo y fueran empujando por ellas, hay una dialéctica entre ser y deber ser, entre norma y realidad, puede empujar pero no puede hacerlo todo.

Evidentemente, Diego en esto es muy claro, cita a Nohlen que dice que el contexto hace la diferencia, cita cuáles son las externalidades constitucionales como las denomina para decir que economía, sociología, política, correlación de fuerzas, cultura, son ingredientes que no pueden pasar por alto un diseñador de instituciones en una forma constitucional de avanzar.

---

Dice Diego, es importante el texto pero también el contexto y al reconocer el contexto so pena de caer en equívocos graves, la norma puede contribuir a moldear la realidad, pero no al punto que la pretenda rebasar porque si no la asume y respeta la realidad, termina derrotando a la norma.

México puede avanzar en su construcción democrática, pero también retroceder, nada está garantizado de que el devenir histórico sea necesariamente una línea continua ascendente de progreso.

Recordemos lo que ocurre hoy en el sistema de partidos porque, en buena medida, el funcionamiento de estos diseños institucionales que tienen que ver con sistema de gobierno están condicionados por los contenidos de los actores políticos que le dan vida a esas relaciones interinstitucionales y que son el contenido de esos continentes.

En este sentido, el teórico creo yo más importante, sobre el cambio político en el mundo, Leonardo Morlino, que ha construido una teoría del cambio a partir de muchas experiencias empíricas advierte los ingredientes que se requieren para transitar de un régimen autoritario a uno democrático y menciona 1) crisis de legitimidad, 2) ineficacia gubernamental y 3) movilización ciudadana.

Si lo aplicamos a nuestra propia transición, tuvimos de las tres. Crisis de legitimidad, la caída del sistema; Ineficacia gubernamental, crisis económicas recurrentes, y movilización ciudadana expresada en una participación ciudadana creciente. Pero Morlino advierte también puede haber restauración autoritaria, sobre todo, en una democracia no consolidada y vuelve a decir, los ingredientes para ello son crisis de legitimidad, ineficacia gubernamental, -cualquier parecido con la realidad mexicana en pura coincidencia- y fragmentación partidista, y ojo, tenemos esos riesgos, ya no les cuento del PRD porque ya lo dije bastante en radio, pero en el caso del PRI, la reforma energética lo va a tensionar y aun en el caso del PAN, el ejercicio del poder lo ha tensionado.

---

Tenemos que caminar sistema electoral, sistema de partidos, sistema de gobierno, en esta triada fundamental para que haya avance democrático y consolidación. Diego nos pone otra vez frente a la necesidad de que si hemos caminado en las reglas de acceso al poder tenemos que caminar en las reglas del ejercicio del poder, y esto no debe esperar tanto, so pena de los riesgos de una restauración autoritaria.

---

# Participación del Autor

*Diego Valadés\**

---

\* Es Licenciado en Derecho por la Universidad Clásica de Lisboa y por la Facultad de Derecho de nuestra Máxima Casa de Estudios, y Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid.

Fue Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Consejero del INAP del 2002 al 2007 y Embajador de México en Guatemala. Es miembro de diversos organismos científicos, literarios y de derecho. Fue condecorado con la Cruz del Mérito a la Investigación Jurídica por el Supremo Consejo de la Asociación Nacional de Abogados; con la Cruz del Mérito Legislativo y la Presea Norma Corona Sapientiae, por los derechos humanos.

Entre los cargos administrativos que ha ocupado se desempeñó como Director General de Difusión Cultural, Abogado General y Coordinador de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México; Procurador General de Justicia del Distrito Federal, Procurador General de la República y Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre otros cargos.

Ha escrito más de doce prestigiadas publicaciones en derecho de México y ha formado parte de más de diez academias de derecho y universidades de México y América Latina. Es autor de diversos artículos y libros.

---

**G**racias Manuel por tu generosa presentación, muchas gracias querido presidente por esta invitación para mí muy valiosa, muchas gracias a ustedes por estar aquí presentes y muchas gracias queridos y estimados amigos que han hecho un comentario sobre mi trabajo relacionado con la parlamentarización de los sistemas presidenciales.

Muchos de los colegas, amigos, compañeros aquí presentes hacemos lo mismo: escribimos, y sabemos lo que esto significa: noches de insomnio, días de fatiga, vacaciones pospuestas, a veces hasta discretos conflictos conyugales, pero todo vale la pena, por lo menos en mi caso lo vale, si haber trabajado muchas horas, e haber invertido realmente un esfuerzo que, en lo que a mí toca, fue un esfuerzo importante, otros lo hacen con más facilidad, ha servido para llegar a estar aquí con ustedes y para poder comentar este trabajo ante la presencia de quienes tanto respeto y quiero y voy a personificar en este caso en la regia persona de Don Jesús Rodríguez y Rodríguez, gracias Don Jesús por estar aquí.



Acompañaron en el presídium a Diego Valadés, de izquierda a derecha: Enrique González Casanova, Arturo Núñez Jiménez, José R. Castelazo, Jorge Márquez Muñoz, y Jesús Rodríguez y Rodríguez.

---

He venido tomando nota de los comentarios que han hecho mis amigos, por fortuna ya se acabó esta edición y aquí estoy preparando todas las correcciones que ya están trabajándose para la segunda edición.

¿En qué sentido van las enmiendas o correcciones o los puntos finos? En muy buena medida en lo que aquí se ha dicho, los he escuchado con atención y, esencialmente este ejercicio del derecho comparado, a lo que se refirió de manera tan elocuente como suele hacerlo siempre don Arturo Núñez, efectivamente es un gran laboratorio acompañado, como suele hacer también este joven, brillante y prometedor académico de la UNAM, don Jorge Márquez, por el ejercicio de la política comparada también.

El tema de la parlamentarización de los sistemas presidenciales se inscribe en algo que voy a tratar de ilustrar de la manera más gráfica posible. Miren, se habló en la presentación, lo hizo Enrique González Casanova, de democracia y de república, no siempre es fácil establecer la distinción entre democracia y república, en lo particular, en lo personal, he querido identificar, a partir del análisis, de las instituciones, algo en lo que me acompaña con frecuencia Daniel Barceló, de las instituciones del Estado arcaico.

¿Dónde están los elementos distintivos de la democracia y de la república? Nosotros hemos estudiado en los textos clásicos, comenzando por el de Aristóteles, las constituciones de la *polis* griega y, por lo general, tomamos como referencia, también gracias a Aristóteles, antes a Platón y después a otros comentaristas, hasta llegar al propio Polibio, a Atenas y Esparta.

Pues bien, lo importante es que las nuevas investigaciones, porque se sigue trabajando asiduamente sobre el Estado arcaico, han identificado ya, es un grupo de trabajo de unos constitucionales e historiadores y politólogos daneses, 45 en total, quienes han identificado mil 35 *polis*.

---

Aristóteles hace referencia en la política y en los comentarios a la constitución de Atenas, a más de cien constituciones pero, evidentemente, Aristóteles sabía menos de su tiempo de lo que sabemos nosotros, así ocurre, como seguramente dentro de cien años, o quizá menos, se sabrá más de nuestro tiempo de lo que sabemos nosotros, por lo menos sabrán qué pasó realmente en 2006, si es que se preservan los archivos, si no se destruyen las boletas electorales, por ejemplo.

El caso es que son mil 35 las ciudades-Estado identificadas, en su mayoría con constituciones propias, algunas tenían constituciones trasladadas, incorporadas. La globalización, y esto es una mala noticia para los globalizadores, realmente se practicaba hace 25 siglos. Así pues, ver la democracia en Grecia es un ejercicio importante para que sepamos de qué se trata.

Pero luego ¿por qué fue la república? ¿cuáles fueron los signos distintivos? Bueno los signos distintivos podemos encontrarlos en muchas cosas, cada autor puede encontrar su propio esquema clasificatorio. El que yo entiendo y me funciona es el que aplico, digamos, es que la democracia es el conjunto de instituciones que tienen relación con el origen y la titularidad de los órganos del poder. Y la república es el conjunto de instituciones que tiene relación con el ejercicio del poder. Esto es lo que construyeron los romanos que fueron bastante más prácticos, si bien menos creativos, desde el punto de vista de la gran concepción del Estado.

Pero es que ellos ya recibieron el Estado construido, el Estado democrático y lo mejoraron, porque conservaron los sistemas electorales pero las *comitias centuriata* funcionaban de una manera mucho más eficaz, el sistema aleatorio al que tanto exaltaba Aristóteles.

Pero hicieron algo más, por eso construyeron una república, porque crearon instrumentos de seguridad jurídica, ahí es donde los políticos de la *polis* y los juristas de la república se ensamblaron y este es el tema que me ha interesado explorar.

---

Quien trabaja derecho privado, sabe que lo más importante de un contrato no es el contenido relacionado con el objeto del contrato, lo importante no es la casa y el precio, no son las prestaciones y contra-prestaciones, lo importante son las garantías que el propio contrato establece para obligar al cumplimiento de las partes y para solucionar el eventual fenómeno de que alguien entre en conflicto con la otra parte, esto es la seguridad jurídica es el conjunto de instrumentos que permiten resolver el conflicto cuando el conflicto se presente, y entonces se consigue estabilizar los sistemas institucionales.

Esto es lo que nos legaron los romanos, esto es lo que ha construido el Estado moderno, primero con las constituciones, que fueron eso, y después con diferentes instituciones que permitieron atender las urgencias y apremios de una sociedad cada día más compleja.

En la actualidad, el sistema constitucional mexicano es uno de los muy pocos que no prevén los mecanismos de solución del conflicto, como sí lo prevén todos los estados a los que yo hago referencia aquí, que son cerca de 50, incluyendo, como fue señalado por mis dos amigos que hicieron el comentario, algunos sistemas autoritarios ¿por qué? Porque en Vietnam, Cuba, Corea, China, el Estado ha preferido configurar una serie de instrumentos, como es el caso de Siria, de Egipto y de Irán, para evitar tener que resolver los conflictos por la vía extrema a la que el Estado puede echar mano: la acción coactiva, han buscado antes de la acción coactiva la acción compositiva.

Nosotros tenemos un Estado absolutamente despojado de los instrumentos que permiten la acción por la vía de la composición del conflicto. Si señala bien don Arturo Núñez las expresiones de Sartori, acaso habría que agregar que antes había hiperpresidencialismo ahora hay hipo presidencialismo, pero el problema está en que el Presidente no se ha dado cuenta. El problema es que no se ha dado cuenta de esto, de que la Constitución le sigue dando una gran cantidad de facultades y las sigue ejerciendo.

---

Por ejemplo, la Constitución dice que el presidente elabora el Plan Nacional de Desarrollo y lo hace él solo, sin el concurso de los órganos de representación política del país, y ¿dónde está la función hipo presidencial? Está en que ejerce la función nada más que encuentra un vacío en su entorno porque no hay el apoyo mayoritario del Congreso para hacer viable esa decisión, entonces tenemos decisiones vigentes pero no decisiones que puedan ser consideradas positivas. Esta es la distinción entre vigencia y positividad en el derecho. ¿De qué sirve que algo esté en vigor si de todas maneras no se aplica?

Y este problema de la positividad del ordenamiento político mexicano es el que no se advierte y hay que cambiar, por tanto, las reglas del juego constitucional del arreglo institucional, del acomodo institucional para que, efectivamente, lo que se postula se cumpla.

Aquí nos recordaba el Senador Núñez esa vieja expresión de Jaime I de Castilla “obedécese pero no se cumpla”, tenía un sentido, justamente ya preludiaba de alguna forma esta organización descentralizada del poder, ¿por qué aceptó y planteó, cuando extendía las cartas forales Jaime I de Castilla “obedécese pero no se cumpla”? Obedécese en el sentido de que se tome como referente, como paradigma, como objetivo a alcanzar, pero que cada quien, en cada comunidad foral haga lo que, de acuerdo con las facultades que se le confieren, resulte más conveniente para ellos.

Esta versatilidad del derecho castizo del siglo XIV o principios del XV, es una muestra también de conocimiento de la realidad, es la forma que permite esa interacción entre la construcción normativa y la conducta positiva de los agentes, los destinatarios de la norma.

Nosotros tenemos aquí un vacío, el vacío de las normas de convivencia que permitan la eficacia en el ejercicio de la función política de nuestras instituciones. Estamos, hasta donde se ve,

---

en un proceso en el cual no hay en este momento visos de un proyecto inmediato como lo decía el Senador, ya el decreto correspondiente, la ley que establecía la comisión, y los objetivos de la comisión para la reforma del Estado ya concluyó el 13 de abril y ahora nos encontramos con que, efectivamente, hubo importantes avances, pero seguimos teniendo la necesidad de las reformas.

Las reformas son cuestionadas hoy, como fueron cuestionadas en su tiempo, las reformas correspondientes al ejercicio democrático del poder, cuando Porfirio Díaz dijo “no podemos votar porque los mexicanos no sabemos cómo” estaba incurriendo en lo que los lógicos llaman una petición de principio. Claro, cómo íbamos a saber votar si nunca lo habíamos hecho, entonces como no sabíamos votar no podíamos ejercer el derecho a votar y como no podíamos ejercer el derecho a votar, pues nunca votaríamos y estábamos dentro de un círculo vicioso.

En términos institucionales, tenemos que preguntarnos ¿qué es primero? La reforma de la norma o la reforma de la conducta y, en el caso mexicano, nos hemos encontrado con que muchas veces la norma ha ido por delante de la conducta. Primero tuvimos leyes electorales y luego fuimos aprendiendo a votar.

Así, hay instituciones que pueden ser aplicadas, inclusive sin reformas, perdonen la redundancia, formales de la Constitución, algunas prácticas parlamentarias podrían llevarnos a un ejercicio saludable de la relación entre gobierno y Congreso.

Es importante añadir a esta reflexión, agradeciendo mucho las observaciones que hicieran y repito, los comentarios que van a enriquecer este trabajo. Aquí hay que distinguir entre lo que clasifico como “controles suaves” y “controles duros” en cuanto a la relación de control político entre gobierno y Congreso.

Los “controles suaves” son fundamentalmente las comparecencias o presencia de los ministros en el Congreso, en cualquiera de

---

sus Cámaras, y las preguntas, las interpelaciones están en el umbral entre lo suave y lo duro, apuntan hacia el endurecimiento. Y los “controles duros” son fundamentalmente confianza, censura y disolución.

La práctica institucional, esto es algo a lo que todavía no me referí en este trabajo, pero vendrá en el siguiente, es que los controles que más efectos producen, lo que mejor estabilizan los sistemas, son los “controles suaves” ¿por qué? Porque mejoran la calidad de los gobernantes en todos sentidos, porque en la medida en que el legislador aprenda a preguntar, cosa que efectivamente no sabe, no hablo de todos los legisladores pero cuando un legislador le presenta a un ministro 20 preguntas de golpe, le da 30 salidas; cuando nada más le hace una pregunta a veces no le deja ni una salida, porque una pregunta sí tiene que ser contestada, 20 preguntas, imposible.

Estos “controles suaves” educan al controlador y educan al controlado y mejoran la calidad del controlado. Podemos estar seguros de que la mitad de los señores que están en el gabinete, no es una cosa peyorativa, simplemente así es el hecho, no resistirían estar cada 15 días ante las cámaras, respondiendo preguntas de los legisladores, independientemente de que se les impugnara o no, de que se le hiciera juicio político o no, de que se les denunciara su venalidad o no, no resistirían, la presión de la cámara y la presión de los medios, porque se les vería la tartamudez mental de que son pacientes, ellos inocentes y nosotros pagamos sus problemas de incompetencia, la calidad del político mejora cuando la exposición ante el órgano de control es continua así sea sólo, repito, para contestar preguntas, porque solamente eso ya demanda información y criterio y, desde luego, prestancia para poderse enfrentarse a una Cámara demandante de información.

Estamos pues ante un proceso de cambios indispensables, nuestro gran problema con relación a los cambios es que tenemos esa especie de dilema del prisionero ¿quién pide más? Si yo pido A y

---

pido poco, puedo correr el riesgo de que pida uno B que pida más que yo y entonces me haga ver pequeño en la dimensión de mi exigencia y eso me afecte ante mi feligresía.

Ese dilema del prisionero trasladado al dilema del dirigente político, del dirigente social y del dirigente académico, es un dilema muy complejo, por eso nos encontramos con que casi todos competimos, por lo general, en pedir más, en ser más rigurosos, en ser más exigentes, cuando de lo que se trata es de avanzar, así sea una micra.

Yo quiero reiterar mi agradecimiento a Manuel Quijano que demostró fundamentalmente su calidad de muy afectuoso amigo con las expresiones de bienvenida, quiero reiterar mi agradecimiento profundísimo por esta nueva oportunidad que me da el Presidente José Castelazo, esta es una nueva experiencia para mí en esta, repito, siempre entrañable institución, quiero agradecer a todos ustedes que me hayan permitido darles este tiempo para hacerles estas reflexiones, pero en especial reitero mi gratitud a quienes me han dado muy buenas orientaciones con sus comentarios para preparar esta segunda edición que espero tener muy pronto y, fundamentalmente, para que podamos ir viendo que las instituciones, efectivamente, pueden generar cambios importantes en la coerción social.

Para concluir voy a señalar tres ejemplos ocurridos recientemente, de los cuales ustedes están enterados.

- 1) Conflicto político en Pakistán, homicidio de la señora Benazir Buto, elecciones accidentadas, sacudimiento de la opinión internacional en contra del Presidente Musharraf, cómo se desembocó, cómo se solucionó el conflicto y se garantizó la gobernabilidad. El nuevo Primer Ministro, y es un sistema presidencial duro, es el candidato del partido de la señora Buto, a quien Mucharraf había mantenido arbitrariamente, sin procesar, en la cárcel durante 6 años, sale de la

---

cárcel, es elegido diputado y pocos meses después, esto fue el 23 de marzo, el Presidente tuvo que entregarle la jefatura del gabinete y, acto seguido, este nuevo jefe del gabinete ex-carceló a todos los magistrados del tribunal constitucional que también estaban en la cárcel por órdenes presidenciales y ¿qué ha pasado? Que Musharraf sigue en el poder y que Pakistán eludió una guerra civil.

- 2) Elecciones en Kenia, en diciembre, mil 500 muertos entre diciembre y abril, 250 mil desplazados, guerra civil, el Presidente tiene que designar como jefe de su gabinete al candidato presidencial a quien le robó las elecciones, según el decir de ese candidato presidencial ¿qué pasa en Kenia hoy? Tranquilidad.
- 3) Haití, un proceso intenso de desorden social, en este caso por carencia de alimentos, y quien encabeza el proceso social de indignación por la falta de alimentos por los precios crecientes, fue designado anteayer, Primer Ministro por el Presidente de Haití. La solución del conflicto está dada.

La composición de las instituciones permitía esto, no se trata de una invención, se trata de un proceso que está funcionando y que se está traduciendo en ahorro de vidas, en preservación de libertad, en garantía de desarrollo social, en equilibrio humano, en confianza, en reinstitucionalización de los procesos de vida colectiva. Eso es algo que, por fortuna, tienen otros países. Yo creo como todos ustedes, que también nosotros, 110 millones de mexicanos, merecemos algo semejante.

---

# **Sesión de Comentarios del Público**

---

## María Angélica Luna Parra:

**A** mí el reto que nos hace Diego al final me llevaría a preguntarle dos cuestiones que me parecen importantes

1) ¿Por qué en nuestro país, a nivel municipal tenemos prácticamente un régimen parlamentario con los síndicos y el cabildo? Eso lo podríamos tomar como un entrenamiento nacional desde hace muchos años y nunca lo hemos podido tomar como un ejemplo para subirlo, ni siquiera a nivel estatal ¿por qué se nos dificulta tanto?; y 2) en un régimen parlamentario ¿qué hubiera pasado después de una elección como la que tuvimos en el 2006 y en esta hipótesis, yo no sé si en algunos otros países el que tiene el segundo lugar o el tercero, por lo menos tuviera un lugar en el Congreso, porque lo que es muy grave es que quede completamente fuera del sistema institucional una gente que tuvo la mitad de los votos o prácticamente los mismos votos o como tú dices, algún día sabremos qué pasó, pero el problema es que nuestro sistema deja fuera al perdedor, ¿qué otra capacidad de absorción?, no sé si hay países que queden en el parlamento, donde queden en algún otro lugar o algún otro escaño.

---

## Sergio Sandoval:

**H**ace un momento usted aludía a la Reforma del Estado y a los trabajos de la CENCA, a la ley que acaba de terminar el 13 de abril. Dentro de los trabajos hubo una tesis reiterada que, bueno entiendo que esto va más hacia la parlamentarización, pero que es fundamental para la temática general, cuando se hablaba de federalismo en los trabajos de la CENCA, hay como un esfuerzo pertinaz en el sentido de que, para que crezca el Estado federal debe, prácticamente, desmantelarse al Estado nacional y transferirse masivamente muchas atribuciones a los municipios o a los estados. Con esta idea peregrina, que atrás de ella tiene varios autores, pues se plantea que la República será más grande, más perfecta, más eficiente, más democrática y que el Estado federal pues ha absorbido tantas facultades que es ya urgente fortalecer a los municipios.

Un grupo de amigos y yo, estamos en contra de esta idea, pero me interesa muchísimo la opinión que usted tenga en el sentido de que, yo particularmente sostengo que es imposible crear un buen Estado federal si no se fortalece al Estado central, al Estado federal, a las entidades federativas y a los municipios. Esto es, la rectoría debe de estar en el Estado federal, la coordinación y supervisión debe estar en las entidades federativas y la operación masivamente debe estar en los municipios, pero no concibo que fortalecer a cualquiera de los tres órdenes de gobierno, signifique debilitar a cualquiera de los otros.

Creo que el fortalecimiento debe ser en conjunto, de otra manera considero que o caemos en un problema de confederación o de dispersión o de balcanización o simple y sencillamente tener perdida la idea de qué es una nación. Entonces, el Estado federal no debe allegarse todos los recursos y querer hacer todo solo sin el concurso de los otros, pero tampoco los municipios son capaces de hacer por sí solos un mundo de funciones. Pero es muy importante el enfoque que pueda tener usted en esto.

---

## Marcela Pérez de Alba:

**S**ólo dos comentarios. De lo que decía Diego atinadamente de aprender a hacer una sola pregunta, como un perfeccionamiento o una verificación permanente del quehacer del Ejecutivo y del Legislativo y estar en un verdadero contrapeso, creo que sería un momento ideal porque hemos caído en un Estado aspiracional. Las declaraciones del proyecto nacional no son reales, son aspiracionales, en el sentido de que ahora tenemos seguro para todos desde que nacemos, lástima que en los hospitales nadie se enteró y no hay camas suficientes, pero sí es un asunto mediático que tiene un gran impacto y que la gente acaba creyéndose.

Y por otro lado, con lo que respecta a lo que decía Sergio, ¿Dónde está la rectoría? ¿Dónde está la coordinación? ¿En dónde está la operación? Lo que le falta a este Estado es abrir el escuchar, es decir, porque los sueños, los anhelos, las necesidades que nutran un proyecto nacional están en las localidades.

Si la naturaleza de tener una interacción civilizada, cordial para respetar las necesidades de todos, está desde la época en que se establecían las reuniones con el bastón de mando en usos y costumbres, allá en el pueblo, en la tierra de mis mayores en Oaxaca sigue habiendo esa buena costumbre, entonces todos se sientan en torno a los ancianos que toman el bastón de mando y son escuchados por turnos y se hace una agenda que se va a desahogar, sobre la cual se hace un proyecto local y que va a nutrir y a satisfacer las necesidades de todos y lo que pasa es que ya nos hemos despegado de aquellos que son los gobernados y que son los que le dan sentido verdaderamente a todo el andamiaje político.

Toda esta discusión de la reforma del Estado no tiene sentido si dejamos de lado a los gobernados, que es a quienes habrá de beneficiar.

---

## Alejandro Carrillo Castro:

**P**rimero que nada quisiera yo felicitar y agradecer al nuevo Presidente del INAP, a nuestro amigo José Castelazo por reiniciar este Ateneo que fue idea de él hace 4 años, precisamente cuando era Secretario Ejecutivo, y él fue quien nos propuso el nombre para que los asociados pudieran venir a discutir sus ideas y sobre todo sus propuestas sobre todo cuando éstas eran publicadas en libros, y qué bueno que esta feliz idea del hoy Presidente del INAP se vuelve a llevar al cabo desde principios de su administración y qué mejor que comentar este libro de Diego Valadés *La parlamentarización de los sistemas presidenciales* que forma parte de una serie que ya conocemos, primero el Gobierno de Gabinete y ahora este nuevo título, efectivamente, en esa forma tan inteligente y tan didáctica que tiene Diego de ir presentando sus ideas sin esperarse a la *Opus* máxima, que se publica normalmente cuando uno se ha muerto y es tan grande que ya nadie la lee, entonces estas entregas semestrales nos facilitan las cosas de manera muy importante. Casi diría como Balzac, en entregas, la novela humana la va haciendo mucho más digerible.

Los comentarios extraordinarios, como siempre, de asociados y amigos del INAP tan entrañables como Enrique González Casanova, Jorge Márquez Muñoz y sobre todo mi querido amigo Arturo Núñez Jiménez, que nos permiten entrar a reflexionar de manera sintética sobre cosas que son muy importantes.

Yo les confieso que, si bien comparto con Diego Valadés la preocupación de ir a buscar en los orígenes del mundo occidental muchas de las ideas que ahora estamos discutiendo, y que me ha costado, igual que como él lo dice, algunos pequeños conflictos conyugales, porque hablar de los griegos y los romanos no es algo que les guste mucho a quienes conviven con nosotros y quieren ver cosas mucho más actuales, pero este análisis que comparte Arturo Núñez me parece que es una aportación importante.

---

Los griegos reflexionaron cerca de 400 años sobre cómo acceder al poder, sobre mecanismos electorales para acceder al poder, si no en balde fue Clístenes en 509 a.d.C. quien inventa el término democracia, aunque casi nadie se acuerda de esta circunstancia pero, una vez reflexionado por los griegos la manera de llegar al poder, la democracia, no es poca cosa que, los romanos, hablando ya de república se pasen mil años en el ejercicio precisamente de esta idea, resuelto de alguna manera por los griegos la llegada, por la vía de la democracia, al poder, la forma, la administración, el ejercicio normativo del poder es algo que, efectivamente, heredamos de los romanos y ahorita estamos detenidos, como dice Arturo, otra vez en la urgencia de resolver el problema de cómo llegar al poder y estamos, lamentablemente mandando, espero que no sea hasta calendas grecas, la solución de cómo ejercer el poder que es en donde se están creando muchos de los problemas.

Y quiero tomar tan sólo el ejemplo que menciona Diego de cómo podemos estar cayendo en una normatividad vigente pero totalmente ausente de positividad sobre la cual ya se reflexionó hace tres años en este mismo lugar. El Plan Nacional de Desarrollo, finalmente, después de muchos años, en 30, ustedes recuerdan, o en 32 había una ley de planeación o de planificación pero era para hacer planes en comunicaciones y transportes sobre obra pública y no es sino hasta, curiosamente, el ejercicio de Miguel de la Madrid que se establece toda una modificación constitucional para obligar a la elaboración de planes nacionales de desarrollo y la Ley de Planeación que requiere la modificación del 73 constitucional porque no había Ley de Planificación, no tenía facultades el Congreso federal.

Y ¿qué pasa? Finalmente tenemos en la Constitución, por primera vez en nuestra historia, después de muchos años, un sistema nacional de planeación que no funciona. Y no funciona, entre otras cosas porque, como bien lo advierte Diego, en el Plan Nacional de Desarrollo la única obligación que tiene el Presidente de la

---

República es mandárselo a que lo conozca el Congreso y ahí se quedó, y ¿qué ha ocurrido? Ya desapareció la Secretaría de Programación y Presupuesto que era la que originalmente se iba a encargar de la elaboración de los planes nacionales de desarrollo y por *default* se lo pasaron a la Secretaría de Hacienda, que es la menos interesada en hacer un Plan Nacional de Desarrollo para no atarse las manos con metas y objetivos, porque a la Secretaría de Hacienda lo que le interesa es la flexibilidad de resolver en el día a día “no se puede, pero a ti te doy esto” y “no se puede pero ahora a ti te resuelvo esto otro”.

Entonces, por un lado está la ineficacia total de una norma que a lo único que invita es a que nos sintamos totalmente decepcionados con una concepción que no se cumple, con un sistema administrativo o de ejercicio del poder que es un remedo, que no dice nada con la realidad y, entre otras cosas, que está totalmente desconectado de la aprobación o la discusión del Parlamento o del Congreso.

Yo creo que una de las posibles medidas, y está aquí un Senador destacado como Arturo Núñez, sería que, dentro de las próximas reformas del Estado que se discutan, sea precisamente la de exigir, por parte del Congreso o que desaparezca de la Constitución una norma que no se cumple o que para hacerla positiva se le dé una participación importante al Congreso que no sea nada más la de recibir y archivar el Plan Nacional de Desarrollo.

De alguna manera, esto contribuiría, sin decirlo así, a la parlamentarización de los sistemas presidenciales. Sería un caso en donde al Parlamento se le estaría dando una mención muy específica. Lo menciono porque Diego lo hizo y además porque me preocuparía mucho Diego, que, pasara con esta propuesta algo que ya ocurrió con otra que se discutió aquí hace cuatro años, discutiémos en aquella reunión, a la que recuerdo también estaba Pepe, que se iba a hacer con los Departamentos Administrativos porque, creados en 1917 por Carranza, ya no existía uno solo y

---

entonces, para mi sorpresa, hace cuatro meses alguien del Partido Verde y de otro partido pequeñito, propusieron desaparecer de la Constitución los Departamentos, nadie se enteró y fue por unanimidad, nadie mencionó que fue una de las cosas que se discutió aquí y, curiosamente las razones que se dieron para aprobar esta desaparición de los Departamentos Administrativos, con todo respeto para quienes lo hicieron, era al *contrario sensu* de todo lo que se explicó aquí, ni siquiera entendieron de lo que estaban hablando y se desaparecieron los Departamentos Administrativos, totalmente por abajo del tapete, una discusión que hubiera sido muy importante pasó totalmente inadvertida, que alguna vez Germán Dehesa me dijo que no se debe decir desapercibido sino inadvertido.

Entonces, ojalá que todas estas propuestas que están haciendo y, particularmente ésta en específico, de darle una participación importante al Congreso en el Plan Nacional de Desarrollo en su discusión, en su aprobación y en su evaluación, o finalmente pues ya quitarlo para no seguir teniendo una disposición constitucional que invita a obedecerse pero no a cumplirse.

---

## Fernando Pérez Rasgado:

Quisiera hacerle una pregunta al maestro Diego Valadés, profundizar cuando se habla de la parlamentarización de los sistemas presidenciales, bajarlo al primer orden de gobierno, hacia los municipios, es decir, si realmente ¿hay parlamentarización de los sistemas presidenciales a través de los cabildos? Porque vemos, de manera recurrente, de que se enfrascan los ayuntamientos en la discusión de temas de la vida nacional y uno de ellos, acertadamente lo comentaba Alejandro Carrillo Castro, que es el tema de la planeación del desarrollo y los 2439 municipios se enfrentan cotidianamente en aprobar sus planes municipales y en enviarlos al Congreso del estado para su examen y opinión. Mi pregunta concreta, ya se había expresado que puede ser cuasi parlamentario ¿qué se podrá hacer para impulsar el municipio mexicano a estas prácticas parlamentarias a nivel municipal?

---

**Respuestas  
por parte  
del Autor**

---

**E**n cuanto al municipio, y su naturaleza cuasi parlamentaria, como muy bien señala María Angélica Luna, ciertamente es una de las instituciones más dinámicas que tenemos dentro de nuestro sistema constitucional, en efecto, el comportamiento municipal, lo he platicado muchas veces con un querido amigo y experimentado político y además profesor universitario, don Pedro Ojeda Paullada, el fortalecimiento de los municipios ha permitido, quiero decir de la vida política en los municipios, es lo que ha permitido darle una gran estabilidad a los procesos de desarrollo democrático en el país, en el orden electoral, es lo que permitió que se evitara tener miedo al cambio, y es lo que también –esto es algo muy importante, en esta mesa hay muchos expertos en materia electoral- es lo que también ha permitido algo que debemos registrar, la enorme madurez del elector mexicano que demuestra, particularmente, cuando distingue su voto, cada día es más frecuente que un elector opte por diferentes posibilidades en cuanto a candidaturas presentadas por los partidos porque ya está acostumbrado a discriminar, en el buen sentido, o sea a distinguir entre las opciones que le favorecen.

Esto es resultado de esa misma reforma a la que aludió Alejandro Carrillo en 1982, también debida a Miguel de la Madrid, él fue quien hizo la propuesta. En 1977 se reformó la Constitución para establecer la representación proporcional en los ayuntamientos de más de 300 mil habitantes y a partir de 1982 en todos, representó una escuela electoral importantísima, ha sido clave en nuestro desarrollo institucional y en la estabilidad electoral.

Creo que es un buen ejemplo y que nos ayuda a ver con flexibilidad que el hecho de que haya un órgano que sea de naturaleza colegiada y que tome decisiones de naturaleza gubernamental, está ya funcionando dentro de nuestro sistema constitucional, es una magnífica observación.

La segunda pregunta ¿qué habría ocurrido en las elecciones de 2006? Bueno, todo es conjetura pero hay algo que sí fue dicho por

---

muchas personas que están aquí, inclusive, si en las elecciones de 2006 se hubiese tenido, perdonen que abunde en los argumentos acerca de un planteamiento que yo mismo he hecho, un gobierno de gabinete y si se hubiese sabido que ganara quien ganara tenía que gobernar en coalición, por lo menos habría bajado el nivel de virulencia durante la campaña, y lo mismo se puede decir ahora con relación a 2012, esto es, si a 2012 llegamos en los mismos términos de predominio del más fuerte, sabiendo que el que gane excluirá a los que pierdan, entonces, otra vez, vamos a tener un escenario de enorme explosividad política y tal vez social. La previsión que se puede tener en cuanto a que tiene que compartir el poder, obliga a cierta contención.

En cuanto a lo que plantea Sergio Sandoval, del federalismo y su relación, vaya, las perspectivas que se tienen en cuanto a privar al Estado federal para fortalecer a las entidades federativas. No hay que desconocer que en México tenemos un brioso resurgimiento del caciquismo y que también se pretende la consolidación de un poder presidencial, sin controles, en el nivel local, y que cuando se hagan reformas de naturaleza general en el Estado federal mexicano, se tendrá que prever lo correspondiente al nivel de las entidades federativas, esto lo ha trabajado mucho Daniel Barceló, ¿por qué? Porque si no generaríamos una paradoja de un sistema democrático federal y 32 sistemas autocráticos locales.

Comparto las observaciones de Marcela y efectivamente la importancia de gobernar es clave, yo lo sintetizo en términos muy elementales. En una sociedad democrática debe garantizarse el máximo de libertades para el ciudadano y establecerse el máximo de libertades para el gobernante, o sea, de responsabilidades para el gobernante. Esto es libertades para el gobernado, responsabilidades para el gobernante.

Ya avanzamos en México, este es un hecho real, en la construcción de las libertades del gobernado, no hemos avanzado una

---

pulgada en materia de responsabilidades del gobernante y claro, esto también a la postre, distorsiona el ámbito de libertades del gobernado.

Y los comentarios de Alejandro Carrillo, por supuesto corresponden al de uno de los personajes más versátiles que los presentes podemos conocer, porque efectivamente tiene una enorme cultura clásica pero además tiene una sólida formación en cuanto al conocimiento del Estado en su dimensión más tangible, que es la administración del Estado, y, bueno, al hacer referencia al mundo clásico Alejandro conoce algo que es esencial y está vinculado a la verdadera formación de la democracia clásica, es el mundo de la literatura y, en particular, del teatro, donde Alejandro no sólo lo conoce sino que lo ha recreado con aportaciones valiosísimas para nuestra literatura y para el conocimiento de las artes escénicas, efectivamente, allí se planteaban los grandes horizontes del debate político y nosotros podemos ver a través de los dramaturgos y de los poetas griegos los grandes temas de la libertad, de la igualdad y de la democracia.

Pero el otro aspecto que señala que es el de los planes de desarrollo, y la exhortación que hace para que se legisle, bueno, este es un tema interesantísimo, resulta que no es necesario reformar la Constitución para darle al Congreso la participación que el Congreso determine porque, como tu bien recordabas Alejandro, los artículos 25 y 26 que establecen el llamado “capítulo económico”, digamos conocido así convencionalmente, se dice que en materia del Plan Nacional de Desarrollo el Congreso tendrá la participación que determinen las leyes, de manera que está al alcance del Congreso establecer cuál es su participación en el ámbito de la planificación.

Y ¿qué importancia tiene esto por cuanto respecta al Presidente? Esto es algo que muchas personas abogan por el fortalecimiento —el Senador Núñez nos explicaba cuáles eran los planteamientos que se estaban haciendo para fortalecer al sistema presidencial— realmente,

---

puede ser que alguna de las cosas que plantea el Partido Acción Nacional para fortalecer al sistema presidencial, pero lo que más fortalece a todos los gobernantes es contar con el apoyo mayoritario en el Congreso, eso es lo que realmente los hace fuertes.

Si el Plan Nacional de Desarrollo en vez de ser dictado por sí y ante sí por el Presidente de la República, que tampoco es así porque lo dicta más bien, como lo decías tu Alejandro, el Secretario de Hacienda. Si en vez de ser así que se estima como una forma de afirmación de la fuerza presidencial contara con el 51% de de los votos del Congreso, ese sí sería un Presidente fuerte, ese ya no sería un hipo presidente, sería un hiper presidente o un Presidente a secas, con fuerza constitucional, con fuerza democrática que es la mayor fuerza que se puede tener, esto es lo que no se entiende fácilmente.

Se cree que las figuras de control que se plantean son para disminuir las facultades presidenciales y es todo lo contrario, son para darle al ejercicio de gobierno un soporte político en el Congreso, y esa es la verdadera capacidad que puede tener para actuar con... no fuerza en el sentido autoritario, sino con fuerza en el sentido democrático.

Cuando este esquema fue construido como bien recordaba Alejandro, en 1982, no era necesario poner allí que el Congreso diera su apoyo, porque había un partido hegemónico, simplemente habría sido un trámite procesal más, sin importancia y sin significación real. Se dio el paso importante que fue esa reforma de los artículos 25 y 26 pero es, una vez más, un proceso que debía y podría tener continuidad en nuestro tiempo.

Para Fernando Pérez Rasgado, quien es un especialista en estos temas municipales y las enseñanzas que se desprenden del cabildo son importantísimas. Creo que no lo hemos aprovechado todavía en su más amplio potencial, como no hemos aprovechado en el ámbito municipal otros aspectos como son los de la justicia

---

civil, por ejemplo, que son cuestiones hasta ahora preteridas en nuestros esquemas y planteamientos de desarrollo de las instituciones, estamos todavía, por condicionamientos culturales, pensando fundamentalmente en instituciones de naturaleza federal y ha faltado un enfoque más creativo que prosiga el esfuerzo que dejaron trunco los constituyentes en 1917, que se retomaron en 1982 y que no han vuelto a ser considerados en materia de desarrollo del cabildo.

No tengo una respuesta concreta con relación a ¿qué se puede hacer en ese nivel de autoridad?, pero de lo que sí estoy convencido es de que hay que buscar, a través de nuevas formas de composición del sistema federal, fundamentalmente, de un federalismo de naturaleza cooperativa y de desarrollo regional, también el involucramiento progresivo de los municipios y, por ende, de la autoridad que corresponde a los cabildos.

En cuanto a la duda que se expresa acerca de la función de la movilización social, y del papel que esto tiene a partir del año 2006, se señaló concretamente, obedece, en muy buena medida, a que no tenemos formas institucionales de canalización ni de propuestas ni de exigencias ni de acceso a la justicia, esto es, no tenemos desarrollados los aspectos complementarios del esquema constitucional que permite el acceso al poder, al poder político, pero no tenemos esquemas constitucionales de acceso al bienestar, de acceso a la riqueza y, sobre todo, de acceso a la justicia, porque aún los niveles de acceso al bienestar, de bienestar en el orden constitucional están anclados en una etapa declarativa, sí hay algunos aspectos en los que se cuenta con instrumentos adjetivos para hacer eficaces los derechos sociales contenidos por la Constitución, pero este es uno de los grandes debates, a los que también aludió el Senador Núñez, que quedaron pendientes dentro de la agenda que se había previsto en la Ley para la Reforma del Estado, la positividad de los derechos sociales y la posibilidad de hacerlos exigibles, por la vía jurisdiccional, pero no, había en México una Procuraduría por ejemplo, que se preocupaba –hace

---

años la hubo- para auspiciar el acceso de los ciudadanos a los órganos de impartición de justicia, pero las Procuradurías en general, había la Procuraduría Agraria, bueno, la sigue habiendo, pero con otras características, como un órgano de representación fundamentalmente ante el tribunal, pero no de promoción en general de acceso a la justicia, si no hay acceso a la justicia entonces solamente queda libre el acceso a la calle, digámoslo en términos muy esquemáticos.

Si no tenemos la posibilidad que por la vía constitucional se canalice la protesta, la exigencia, la petición, todo se da por la vía informal y esto es lo que estamos presenciando en estos momentos, la solución está en las reformas constitucionales que han sido propuestas y comentadas algunas en esta mesa y otras más que también se conocen y que también se pueden implantar y que permitirán reconducir la inconformidad de una manera más razonable en cuanto a su manejo.



José R. Castelazo agradece al autor la presentación del libro en el Ateneo INAP.

SERIE PRAXIS 123

Presentación del libro

**La Parlamentarización de los Sistemas  
Presidenciales**

Se terminó de imprimir en Julio de 2008  
por Mac Impresos Comerciales, S.A. de C.V.

La edición consta de 1000 ejemplares.

Distribución a cargo del INAP

