

REFORMA DEL ESTADO Y REFORMA CONSTITUCIONAL* *STATE REFORM AND CONSTITUTIONAL REFORM*

Enrique RABELL GARCÍA**

RESUMEN: El estudio muestra los alcances y consecuencias de impulsar una reforma profunda del Estado en México. El análisis comparativo, histórico, político y jurídico demuestra que una reforma integral del Estado, mediante una modificación importante a la Constitución, ha fracasado. Por el lado contrario, el modelo incremental mediante cambios parciales ha sido la constante.

Palabras clave: reforma del Estado, derecho constitucional comparado, administración pública y democracia.

ABSTRACT: *The study shows the limits and consequences of implementing a state reform in Mexico. The comparative, historic, politic and legal analyses demonstrate that a profound state reform through the promulgation of an important constitutional reform has failed. On the contrary, the incremental model which introduces partial changes has been a constant.*

Descriptors: *State reform, comparative constitutional law, public administration and democracy.*

* Artículo recibido el 4 de mayo de 2009 y aceptado para su publicación el 30 de junio del 2009.

** Ph. D. in Public Affairs, Indiana University; profesor de tiempo completo de Derecho constitucional y administración pública; coordinador de la Licenciatura en Economía Empresarial en la Universidad Autónoma de Querétaro.

SUMARIO: I. *La problemática en torno a la reforma del Estado*. II. *La doctrina de la reforma del Estado*. III. *Análisis comparativo*. IV. *Las reformas en México*. V. *Análisis constitucional*. VI. *Análisis político-social*. VII. *Perspectivas de la reforma*. VIII. *Bibliografía*. IX. *Anexos*.

I. LA PROBLEMÁTICA EN TORNO A LA REFORMA DEL ESTADO

La reforma del Estado es un concepto utilizado por políticos, académicos, medios de comunicación y público en general. Aunque existe consenso en cuanto a la necesidad del cambio de las instituciones políticas, sociales, económicas, jurídicas y culturales, no hay un acuerdo en relación al alcance y significado. El planteamiento tiene relevancia por la reciente transformación democrática, la nueva orientación neoliberal de los gobiernos y el aumento de la participación política de la población.

A su vez, la intensidad de las campañas políticas ha contribuido a magnificar el término generando mayores expectativas. Al respecto, existe un grupo de actores que señalan como requisito indispensable para avanzar en estos temas la necesidad de impulsar una reforma constitucional total o que revise la mayoría de los acuerdos fundamentales.¹ En México, como en otros países, se ha insistido en el presente enfoque como piedra angular del proceso de cambio. Este esfuerzo se intentó durante la primera administración panista federal de Vicente Fox, la cual impulsó la mesa y foros de la reforma del Estado. En este orden de ideas, lo que se pretende en el ensayo es demostrar que no necesariamente la reforma del Estado es sinónimo de reforma constitucional o requisito indispensable para concretarla.

De esta manera, se establece como hipótesis de trabajo que no es necesario promulgar una nueva Constitución para poder alcanzar las metas de la reforma del Estado. La consecuencia del planteamiento anterior consiste en la posibilidad de cancelar dicho esfuerzo para buscar otras oportunidades que alcancen acuerdos importantes. La segunda consecuencia consiste en demostrar que la reforma del Estado, vista como la renovación profunda de las instituciones en México, ha fracasado en los años recientes.

¹ Carpizo, Jorge, *Nuevos estudios constitucionales*, México, Porrúa, 2000, pp. 264-270.

Se propone un método multidisciplinario utilizando los enfoques histórico, comparativo, legal e institucional. La combinación de estas disciplinas permitirá ampliar la visión sobre el acontecer político, así como realizar una interpretación global de los hechos. En concreto, la investigación comprende la presentación de los antecedentes teóricos con relación al concepto de reforma del Estado. A continuación se presenta un análisis comparativo de naciones que han transitado desde reformas profundas hasta parciales. El siguiente punto analiza la trayectoria histórica de nuestro país. Enseguida corresponde al entorno político actual, comprendiendo el análisis constitucional y el estudio político-social de las causas por las cuales no es posible realizar una transformación amplia. La última parte del estudio presenta las consideraciones referentes a la situación vigente.

II. LA DOCTRINA DE LA REFORMA DEL ESTADO

1. *El concepto de reforma del Estado*

Uno de múltiples problemas con la reforma del Estado consiste en la multiplicidad de conceptos que tiene. Para unos representa una finalidad, mientras que para otros consiste en un medio.² En otro ámbito, se equipara a un cambio constitucional profundo o simplemente la modificación de alguna característica de los elementos del Estado. Desde otra perspectiva, también se equipara a cambios del Gobierno administrativos o de modelo económico. Con el propósito de evitar una lista interminable de conceptos, y para las finalidades del presente estudio, se presenta una división que muestra los dos puntos extremos, dejando al lector la ubicación de todas las definiciones dentro de esta escala. Asimismo, el tema se complementa con una clasificación que muestra cuándo hay ruptura de las instituciones del Estado y cuándo prevalece la normalidad.

a) *Amplio*. En un sentido amplio, la reforma es una transformación sustancial de los elementos que integran al Estado (territorio, pobla-

² Fleury, Sonia, *Reforma del Estado*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, Indes, 2000, pp. 3 y 4.

ción y Gobierno). El concepto resulta muy extenso, ya que incluye una gran cantidad de características. En esta categoría figuran los casos de la creación de las naciones europeas al finalizar la Edad Media; la instauración de la monarquía parlamentaria en España a la muerte de Franco (1978) o la disolución de la URSS en varias naciones, por citar algunos ejemplos. En estos casos, la reforma del Estado implicó necesariamente la promulgación de un nuevo texto constitucional.

b) *Restringido*. Consiste en la modificación de la forma de gobierno, sus responsabilidades o la renovación de la administración pública. Además, se considera el giro en el modelo económico y/o social del papel del Estado. En este mismo sentido, Luis Carlos Bresser Pereira³ considera que la reforma del Estado comprende cuatro problemas básicos: a) económico-político: delimitación del tamaño del Estado; b) otro económico-político: la redefinición del papel regulador del Estado; c) económico-administrativo: la recuperación de la capacidad gobernable o financiera; y d) económico-social: el papel del Estado en la promoción del desarrollo social.

Sonia Fleury⁴ menciona en su estudio que en un estricto sentido administrativo se impone el enfoque gerencial de las teorías del *rational choice* y del *principal-agent*. De una administración burocrática al nuevo gerencialismo, que consiste en reducción de costos; desagregar agencias burocráticas en separadas; separación del comprador en proveedor; introducción de mecanismos de mercado; descentralización de la autoridad; gestión por desempeño; nuevas políticas de personal, y aumento en la calidad.

En reflexiones similares, Echebarría⁵ considera cuatro modelos de innovación administrativa configurados por su identificación ideológica, los cuales son: el servicio civil, las estructuras administrativas, los procedimientos decisionales y las relaciones con los ciudadanos. Para

³ Bresser Pereira, Luiz Carlos, *Reforma del Estado en los años noventa. Lógica y mecanismos de control*, Barcelona, Segunda Reunión del Círculo de Montevideo, 1997, pp. 517 y 518.

⁴ Fleury, Sonia, *op. cit.*, nota 2, p. 6.

⁵ Echebarría, Koldo, "América Latina en la agenda del milenio: una visión desde el BID", en Soletto Martín, Ignacio (coord.), *Objetivos de desarrollo del milenio: una responsabilidad compartida*, Valencia, Siglo XXI de España, 2006, pp. 126-135.

Schneider y Heredia,⁶ tres factores dominan el diagnóstico sobre la administración pública, siendo éstos: servicio civil, rendición de cuentas y el gerencial. Teóricamente, a cada tipo de diagnóstico corresponde un modelo para solucionar los problemas. En la práctica cada modelo combina diversas medidas administrativas.

Nueva Zelanda representa un ejemplo de la aplicación de este tipo de reformas. Bale y Dale⁷ documentan que, a partir de 1988, la reforma institucional de aquel país se fundamentó en los marcos teóricos de las siguientes teorías: *Public Choice*, principal y agente, costos transaccionales, y las nuevas teorías de dirección pública (*management*). La aplicación de estos marcos teóricos tuvieron como resultado cambios radicales en cuanto a la ideología de gobierno, así como la forma de operar de la administración pública, sin la necesidad de operar cambios constitucionales.

2. *Ruptura y estabilidad institucional*

En otro plano, la evolución del Estado en un sentido amplio o radical equivale a una ruptura del orden tradicional, y en consecuencia, la creación de un nuevo orden constitucional. En este orden de ideas, Jorge Carpizo⁸ puntualiza aquellos factores que ocasionan la creación de nuevas Constituciones y cambios profundos, siendo éstos:

- 1) la consumación de la independencia nacional; 2) la desintegración de un país en varios; 3) la unificación de varios países en uno; 4) la ruptura profunda en la organización política y social; 5) la reorganización profunda del poder y del Gobierno; 6) una catástrofe que destruye las bases constitucionales, como una guerra; 7) la ruptura del orden jurídico a través de una revolución o movimiento armado; 8) el tránsito de un Gobierno de hecho a uno jurídico o viceversa; y 9) la existencia del peligro de caer en ingobernabilidad.

⁶ Schneider, Ben Ross y Heredia, Blanca (eds.), *Reinventing Leviathan. The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, Miami, North South Center Press, University of Miami, 2003, pp. 10-18.

⁷ Bale, Malcom y Dale, Tony, *Public Sector Reform in New Zealand and its Relevance to Developing Countries*, Washington, The World Bank Research Observer, World Bank, 1998, p. 105.

⁸ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 1, pp. 259 y 260.

La situación contraria consiste en la modificación menor a la Constitución, a la forma de gobierno o administración pública. Escenario que se encuentra bajo lo que se denomina como cambio incremental o evolución natural de las instituciones. North⁹ hace énfasis en que este tipo de innovación representa la norma común en la evolución de las instituciones. La estabilidad se logra por la existencia de un conjunto de limitaciones formales incluidas dentro de una jerarquía en donde cada nivel superior de normas resulta más oneroso cambiarlo que el anterior. En atención a esto, se infiere que la reforma constitucional es la más difícil de alcanzar. Además agrega que la sociedad tiene limitaciones informales que son extensiones y acomodamientos de reglas que tienen una tenaz aptitud de sobrevivencia, porque se han vuelto parte de la conducta habitual. Las rutinas, costumbres, tradiciones y convenciones son palabras que usamos para denotar la persistencia de limitaciones informales junto con el modo en que se hacen cumplir.

El marco teórico presentado muestra las variables que explican la ruptura del Estado y los factores que inciden para que opere la normalidad institucional. El reto consiste en identificar qué grupo de variables se encuentra operando hoy en día en México para analizar cuál será el tipo de reforma que se requiere en estos tiempos.

III. ANÁLISIS COMPARATIVO

Para efectos de análisis, se equipara la reforma amplia o radical con la promulgación de Constituciones nuevas y el cambio institucional, parcial o incremental con las reformas parciales al texto máximo. La tabla (véase en páginas posteriores) muestra diferentes tipos de reformas constitucionales a lo largo de dos ejes. La parte superior presenta los casos de creación de nuevas Constituciones, mientras que los cuadros inferiores se ocupan de los casos de modificaciones parciales. Con relación a las columnas, el lado izquierdo presenta los casos en que las reformas se dieron bajo los cauces institucionales y el derecho muestra las situaciones en las cuales existieron causas radi-

⁹ North, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1993, p. 110.

cales para el cambio constitucional. De tal forma, las cartas fundamentales promulgadas bajo causas radicales se encontrarán en el cuadrante superior derecho, y las reformas parciales en el inferior izquierdo.

La tendencia general muestra que se promulgaron textos constitucionales nuevos cuando existieron motivos radicales y reformas parciales bajo circunstancias institucionales. Respecto de las causas radicales destacan los movimientos de independencia de los antiguos Estados pertenecientes a la URSS, la separación de Checoslovaquia en dos países, así como los movimientos revolucionarios, como los casos de México en 1917, Cuba en 1959 o la terminación de la dinastía Manchú de China en 1911. Es de notarse los casos en los cuales dichos cambios se relacionaron a dictaduras o caudillos, como el caso de España a la muerte de Franco, la transición impulsada por Pinochet en Chile o las Constituciones impulsadas por diferentes líderes en Argelia. Además se encuentran casos de inestabilidad o ingobernabilidad profunda, como Grecia en 1975 e, inclusive, repercusiones políticas y económicas al caerse el bloque comunista, como lo fue Etiopía en 1994.

El caso de las nuevas Constituciones de Europa del Este es ilustrativo.¹⁰ Son 17 países los cuales promulgan Constituciones nuevas, y una vez aprobadas entran al proceso normal de enmiendas o reformas parciales de sus Constituciones para el periodo de 1988 al 2005. Sólo Hungría mantiene su Constitución anterior. Sin embargo, el proceso de revisión constitucional de 1988-1989 dejó al antiguo texto irreconocible, lo cual en la práctica implicó un nuevo espíritu constitucional.

Aquellos casos que se encuentran en la frontera de dos categorías representan oportunidades para realizar un análisis con mayor puntualidad. El caso de Guatemala en 1985 se encuentra entre la reforma total o parcial. Pues aun cuando fue un texto nuevo, en su espíritu prevaleció la continuidad de su Constitución pasada. Sin embargo, destaca el hecho de que fue un golpe de Estado el que propició la instalación de su asamblea constitucional.

¹⁰ Roberts, Andrew, "The Politics of Constitutional Amendment in Postcommunist Europe", *Constitutional Political Economy*, Netherlands, primavera de 2008, pp. 6-16.

Tabla 1. Comparación de reformas constitucionales

<i>Institucional</i>	<i>Radical</i>
<p>Suecia, 75 Rey, facult.</p>	<p>España, 78 Franco</p> <p>Chile, 90 Pinochet</p> <p>Italia, 48 Alemania, 49 II Guerra Mundial</p> <p>Francia, 58 Inestabilidad</p> <p>Puerto Rico, 50 Edo. Asociado</p> <p>Bélgica, 94 Fed., conflictos</p> <p>Argentina, 94 Pte., elect., DH</p> <p>Guatemala, 93 Golpe edo., 43</p>
<p>Chile, 2005 Democráticas</p> <p>Portugal, 82 Ideológica</p>	<p>Bielorrusia Moldavia Georgia Independencia, 94 Eslovaca, 92 Checa, 93 Separación</p> <p>Argelia, 76 y 89 Caudillos</p> <p>Etiopía, 94 Colapso comunista</p> <p>Grecia, 75 Inestabilidad</p> <p>Cuba, 59 Revolución</p> <p>México, 17 Revolución</p> <p>China, 11 Manchù</p>

<p>Alemania, 67 y 69 Federal y financiera</p> <p>Grecia, 85 y 86 Limita Pte.</p> <p>México 30s. a 2000</p>	
--	--

FUENTE: Álvarez Vélez, Ma. Isabel y Alcón Yustas, Ma. Fuenciscla, *Las Constituciones de los quince Estados de la Unión Europea*, Madrid, Dykinson, 1996; Biscaretti di Ruffia, P., *Introducción al derecho constitucional comparado*, México, FCE, 1975, pp. 134-177; *Nueva enciclopedia temática*, México, Cumbre, t. X; *Encarta 2007*, Microsoft Corporation 1993-2006, 2007; Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 3a. ed., México, Porrúa, 2003, pp. 351-364; *Enciclopedia multimedia*, México, Planeta-DeAgostini, Gran Biblioteca Multimedia; *América Latina: historia de medio siglo*, t. I: *América del Sur*, 4a. ed., México, Siglo XXI Editores-UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1984, pp. 65-71 y 249-266; *América Latina: historia de medio siglo*, t. II: *México, Centroamérica y El Caribe*, 4a. ed., México, Siglo XXI Editores-UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1984, pp. 53-57, 161-173 y 451-464; Quermonne, Jean-Louis, *El sistema político de la Unión Europea*, Chile, Jurídica de Chile, 2004; Roberts, Andrew, *op. cit.*, nota 10, pp. 6-16; Schurmann, Franz y Schell, Orville, *China republicana*, 3a. ed., México, FCE, 1980.

Italia en 1948, Alemania en 1949, así como otros países europeos, promulgaron Constituciones nuevas al finalizar el conflicto armado de la Segunda Guerra Mundial, bajo procedimientos constitucionales. Francia también se encuentra entre lo institucional y radical con su carta de 1958, en razón de los problemas políticos internos y externos derivados de la separación de sus antiguas colonias. El caso de Puerto Rico, como Estado asociado de Estados Unidos en 1950, pudiera parecer un proceso institucional normal. Sin embargo, el nuevo Estatuto de la Isla se dio en medio de fuertes presiones políticas que la hacían ingobernable. Caso similar se aprecia en la Constitución de

Bélgica en 1994. Se siguieron los procedimientos constitucionales para su promulgación, pero sus causas reales las encontramos en las importantes diferencias entre grupos culturales y el acomodamiento de responsabilidades federales.

Los casos de reformas parciales son más numerosos que la promulgación de textos nuevos. Únicamente se presentan algunos casos para fines ilustrativos y que representan diferentes situaciones. Por ejemplo, las modificaciones federal y financiera de Alemania en 1967 y 1969. Grecia en 1985 y 1986 limita los poderes del presidente de aquella nación. En esta misma línea, Argentina en 1994 introduce limitaciones al poder presidencial, reformas electorales y en materia de derechos humanos. El caso de Portugal en 1982 es notorio por el contenido ideológico de dichas reformas, al llegar al poder un partido de derecha. En Chile se realizan reformas parciales en 2005, con la finalidad de eliminar los últimos vestigios antidemocráticos de la era militar.

Los casos de excepción en el cuadro repiten circunstancias que asemejan la tendencia general. En el caso del nuevo texto constitucional sueco en 1975, que limita los poderes del monarca, no existe una causa radical que la provoque, y ocurrió bajo el desarrollo normal de sus instituciones. Aunque desde el punto de vista formal es una nueva carta fundamental, en realidad lo único que se modificó fue lo referente a la jefatura del Estado, al disminuir poderes al rey y otorgarlos consecuentemente al Parlamento. En el fondo, la adecuación es parcial y no significó una transformación importante de las instituciones de aquel país, más todavía si consideramos que la monarquía sueca durante el siglo XX nunca fue autoritaria o centralista, sino con tendencia al respeto del Parlamento y demás instancias de poder. El otro caso de excepción son las reformas parciales bajo un golpe de Estado en Guatemala en 1993. En principio, podríamos considerar que si el golpe de Estado tuvo éxito, lo normal hubiera sido la promulgación de un nuevo texto. Sin embargo, por el alcance y contenido de la reforma (43 artículos) en realidad operó un verdadero cambio de las instituciones políticas de aquel país, y se mantiene la anterior con la finalidad de brindar legitimidad al nuevo régimen. Inclusive podríamos citar numerosos casos de golpes y revueltas en los cuales se mantiene el mismo texto constitucional o reformas

parciales, pero en la realidad se gobierna de hecho bajo una dictadura, lo cual propiamente representa una situación ajena a la tabla.

El caso de Brasil es un vivo ejemplo de la tendencia encontrada en la tabla.¹¹ Se promulgó una nueva Constitución en 1988 con motivo del fin de una era militar, y posteriormente se realizan numerosas reformas a su texto (53) pero bajo la normalidad constitucional. Inclusive se confirman las expectativas del estudio, ya que el texto de 1988 fue ampliamente criticado por ambigüedades, falta de legitimidad y contradicciones importantes. Todo hacía apuntar a la necesidad de promulgar una nueva. Sin embargo, al iniciarse la normalidad democrática y afianzarse poco a poco las instituciones de gobierno, se ha preferido la vía de la reforma parcial en vez de promulgar una nueva.

IV. LAS REFORMAS EN MÉXICO

1. *Cambios radicales*

El siglo XIX representa la época de mayores cambios profundos al haberse ensayado un sinnúmero de formas de Estado y gobierno. Inicia con el movimiento de la independencia que crea la nación, se viven dos imperios, gobiernos centrales, intervención de potencias extranjeras, repúblicas federales y el porfiriato. Todavía al inicio del siglo XX se da la Revolución mexicana con diferentes repercusiones, como la inclusión de los derechos sociales, entre otros aspectos económicos y políticos.

Consecuencia de estos movimientos fue la promulgación de diversos textos constitucionales. Al respecto, Tena Ramírez¹² reproduce en su obra las siguientes cartas fundamentales a partir de la consumación de la independencia: Acta Constitutiva de la Federación (enero, 1824); Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (octubre, 1824);

¹¹ Reich, Gary, "Constitutional Coordination in Unstable Party Systems: The Brazilian Constitution of 1988", *Constitutional Political Economy*, 2007, pp. 177-197.

¹² Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, México, Porrúa, 1998, pp. 153-629.

Bases Constitucionales (octubre, 1835); Leyes Constitucionales (diciembre, 1836); Bases Orgánicas de la República Mexicana (junio, 1843); Acta Constitutiva y de Reformas (mayo, 1847); Constitución Política de la República Mexicana (febrero, 1857) y Estatuto Provisional del Imperio Mexicano (1865).

Desde el Primer Imperio de Agustín de Iturbide en 1822 hasta la Revolución mexicana se vive un constante reacomodo de fuerzas políticas, luchas armadas e intervenciones extranjeras que buscan modificar la esencia del Estado mexicano. La única excepción la podríamos señalar en los años de gobierno de Porfirio Díaz (1884-1911), en los cuales se gobierna bajo la norma fundamental federal de 1857, pero de hecho se aplica un sistema centralista y gobierno de elites.¹³ En todos estos casos de nuevos marcos constitucionales existieron rebeliones, luchas armadas, intervención extranjera, ingobernabilidad y crisis económicas que obligaron a los actores políticos a modificar radicalmente el espíritu constitucional. De ahí que hubiera sido imposible la consolidación de las instituciones creadas y el establecimiento de un verdadero Estado de derecho.

Al consolidarse las instituciones impulsadas por la Constitución de 1917, ya no se observan cambios profundos a los elementos fundamentales del Estado. En particular, la época del partido hegemónico logra consolidar las instituciones y los relevos pacíficos del poder a pesar de lo cuestionable en el ámbito democrático.¹⁴

2. *Periodo institucional*

El sexenio del presidente Lázaro Cárdenas (1934-40) marca el inicio de la continuidad gubernamental, no solamente por comenzar los periodos sexenales de los presidentes, sino por la conducción política

¹³ Cosío Villegas, Daniel, "El tramo moderno", en varios autores, *Historia mínima de México*, México, Colegio de México, 1974, pp. 124-134.

¹⁴ Pozas Horcasitas, Ricardo, "La consolidación del nuevo orden institucional en México (1929-1940)", en varios autores, *América Latina: historia de medio siglo*, t. II: *México, Centroamérica y El Caribe*, 4a. ed., México, Siglo XXI Editores-UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1984, pp. 259-285; Delgado de Cantú, Gloria M., *Historia de México*, 4a. ed., México, Pearson, 2005, vol. II, pp. 147-150.

y fortalecimiento de las instituciones creadas en detrimento de otros factores como el caudillaje o la vía armada.¹⁵

La normalidad institucional puede apreciarse en las reformas parciales aplicadas a la Constitución y, en consecuencia, en los modelos administrativos y/o económicos. Las reformas han sido 483 desde 1921, siendo presidente Álvaro Obregón, hasta la última promulgada el 18 de junio del 2008 bajo el actual mandato de Felipe Calderón Hinojosa (véase anexo I). Lo cual demuestra la continuidad y evolución del orden político, inclusive bajo los sexenios de los presidentes emanados del PAN (Fox con 31 y Calderón con 41 reformas a la fecha).

En consideración de los mandatos presidenciales, los que menos reformas promulgaron fueron Emilio Portes Gil y Adolfo Ruiz Cortines, con dos cada uno, y Pascual Ortiz Rubio, con cuatro. En el caso extremo se encuentran Carlos Salinas de Gortari, con 55 reformas, Miguel de la Madrid, con 66, y Ernesto Zedillo, con 77 cambios, siendo los periodos de estos tres presidentes cuando se aplican las mayores modificaciones en razón del nuevo papel del Estado y modelo económico.

De acuerdo a los periodos sexenales, se muestra claramente el aumento de reformas constitucionales a partir del sexenio de Luis Echeverría (1970-76) con 40 cambios, precisamente cuando inician las modificaciones a la administración pública, así como las alteraciones de corrientes ideológicas.¹⁶ Coincidiendo con la etapa en que aumentan las reformas parciales, Luis Aguilar¹⁷ define tres etapas de cambios restringidos: 1) La reforma política y administrativa de los años 76 y 77; 2) la modificación económica en 1983, que introduce el modelo neoliberal; y 3) las adecuaciones administrativas de los presidentes Salinas, Zedillo y Fox. Al respecto, expone como características principales el predominio del Gobierno federal, mayor autonomía a

¹⁵ Krauze, Enrique, *La Presidencia imperial: ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, México, Tusquets, 1997, pp. 21-33; Fernández, Iñigo, *Historia de México*, 2a. ed., México, Prentice-Hall, 2006, pp. 315-319.

¹⁶ Carrada-Bravo, Francisco, "Administración pública, cultura organizacional y crisis económica", en *id.* (comp.), *Problemas económicos de México*, México, 1988, pp. 221-231.

¹⁷ Aguilar Villanueva, Luis, "La reforma del Estado mexicano", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 1, 1994, pp. 79-100.

entes públicos, discrecionalidad, modelo de gestión pública y fuerte regulación de la economía, entre otras.

En cuanto al contenido de las reformas, destacan cambios en la redacción de artículos, ubicación de texto en otro artículo, cambios ideológicos, ampliación o reducción en cuanto a la esfera de las actividades del Estado, limitaciones o ampliaciones de las atribuciones de los poderes, creación de nuevas instituciones de gobierno, ampliación de los derechos humanos, modificaciones al modelo económico nacional, cambios en materia de federalismo y municipalismo, así como cambios en materia democrática, entre otros.

V. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL

El presente numeral tiene la finalidad de analizar diferentes razonamientos para conocer si la normatividad vigente representa un obstáculo o no para facilitar el cambio total. Al respecto, el puntual estudio de Jorge Carpizo¹⁸ sirve de base para presentar los autores más destacados en este punto.

Carpizo reproduce las opiniones de Jaime Cárdenas y Manuel González Oropeza en favor de un nuevo texto fundamental. El primero apoya la creación de un nuevo marco, en razón de que el actual es obra de un grupo vencedor y no representa la multiplicidad de grupos vigentes hoy en día; no goza de legitimidad; no es normativa del poder; su articulado produce confusiones; y no recoge avances del constitucionalismo posteriores a la Segunda Guerra Mundial. El segundo constitucionalista sostiene la transformación completa por las incontables reformas; los nuevos factores reales de poder; así como el hecho de que el presidente mexicano ha sido el único reformador. Además, Carpizo agrega, como razones adicionales de otros autores, la existencia de instituciones contradictorias; el Estado debe ser refundado ante las nuevas exigencias; y la vigente en esencia no es la misma que la promulgada en 1917.

Enseguida se presentan los autores a favor de reformas parciales. En particular, Ignacio Burgoa señala que no hay razón para crear

¹⁸ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 1, pp. 264-270.

una nueva, porque se rompería el Estado de derecho, y que los poderes constituidos no pueden erigirse ni convocar a una asamblea constituyente. Héctor Fix-Zamudio señala la flexibilidad de la misma para adaptarse a los nuevos cambios. Además, agrega que muchas de estas reformas han sido para incorporar instituciones, principios y valores de Constituciones recientes; que dicho cúmulo de reformas no han creado una nueva Constitución porque los principios importantes han permanecido; y que la evolución de la misma no ha concluido.

José María Serna menciona que la ley fundamental del 17, desde su promulgación, ha gozado de una gran dosis de legitimidad. Agrega que una reforma no implica ruptura o discontinuidad. Señala que es necesario modificar el sistema presidencial acorde a nuestras circunstancias, y que dicha transformación tiene que ser el resultado de un acuerdo de las fuerzas políticas. Siguiendo una línea similar, Diego Valadés opina que es imposible jurídicamente convocar a una asamblea constitucional; ¿qué asuntos se pretenden resolver que no puedan ser resueltos mediante una reforma constitucional? Si no se puede llegar a un consenso en cuanto a las reformas más difíciles, será lograr un consenso en cuanto a una nueva.

Considerando otro enfoque jurídico, José Ramón Cossío Díaz¹⁹ destaca la importancia de la jurisdicción constitucional en la reforma del Estado en países como Estados Unidos, Inglaterra y Francia, la cual consiste en la modificación paulatina de los problemas fundamentales de las instituciones políticas y sociales.

VI. ANÁLISIS POLÍTICO-SOCIAL

1. *Reforma total*

La viabilidad de un cambio integral se basa en el análisis de la existencia de una o varias de las variables que pongan en riesgo al Estado. En este momento es posible afirmar que no se encuentra operando ninguna causa grave que altere algún elemento del Estado.

¹⁹ Cossío Díaz, José Ramón, "Jurisdicción constitucional y reforma del Estado", *Derecho y Cultura*, México, núm. 13, enero-abril de 2004, pp. 207-214.

En particular, no existen movimientos armados en contra de las instituciones del país; existe gobernabilidad aunque sea cuestionada; hay estabilidad económica; no existen situaciones de intromisión armada o flagrante de otras potencias; tampoco se vislumbra el nacimiento de un caudillo que dirija los destinos nacionales; no existe el temor fundado y objetivo de la separación de entidades federativas; y no se aprecia que haya existido un transición de un régimen autoritario a uno democrático.

En cuanto a los movimientos armados, la rebelión que inicia en Chiapas en enero del 2004 representó un reto para el Estado, ya que existió el riesgo de aumentar los conflictos armados y por ende la ingobernabilidad generalizada.²⁰ Sin embargo, las elecciones federales pudieron efectuarse y las administraciones presidenciales, a la fecha, han mantenido el diálogo constante y ofrecido un sinnúmero de propuestas, algunas aceptadas, que han hecho que el movimiento, de ser una instancia armada, pasara a una instancia de presión social y política.

La terminación de un régimen de partido hegemónico pudiera parecer la justificación para la creación de una nueva carta fundamental. Si bien existió un sistema de partido que anulaba el progreso democrático, es justo señalar que existieron logros importantes, así como excesos. Estos logros, así como el cumplimiento escrupuloso del relevo presidencial, permitieron darle al sistema una flexibilidad enorme, y lo alejó en cierto grado de un autoritarismo radical que anulará todo tipo de derechos. Por otro lado, la llegada de la democracia no fue un momento histórico único como en otros países (por ejemplo, España en 1978), sino que fue un proceso lento y permanente que arranca con la introducción de los diputados plurinominales bajo la presidencia de López Portillo, y llega a su cenit con la autonomía del Instituto Federal Electoral y triunfo posterior de Vicente Fox.²¹

²⁰ González Casanova, Pablo, "Causas de la rebelión en Chiapas", *Política y Sociedad*, núm. 17, 1994, pp. 83-96.

²¹ Lujambio, Alonso, "De la hegemonía a las alternativas: diseños institucionales y el futuro de los partidos políticos en México", *Política y Gobierno*, México, CIDE, vol. 2, núm. 1, 1995, pp. 43-71.

Por otro lado, se menciona que durante la etapa del partido hegemónico se gobernó con una Constitución que no obedecía a la realidad. En este caso se tiene que reconocer que ciertas prácticas de dicho periodo histórico fueron ajenas al texto de la misma y se ejercieron de hecho.²² Sin embargo, también se aplicaron muchos principios constitucionales que dieron legitimación y avance de las instituciones.

En cuanto al problema de ingobernabilidad, se menciona el poder que tienen grupos delictivos, su relación con el Gobierno, así como el aumento descontrolado de la inseguridad pública.²³ Si bien es cierto que dichos grupos ponen en jaque a los poderes del Estado, estas conductas delictivas no atacan directamente contra los elementos del Estado ni buscan derrocar al sistema político. Lo que buscan es su protección y la posibilidad de seguir operando sin atacar a las instituciones públicas, esto es, tomar el poder político. Por lo tanto, la ingobernabilidad que se vive tiene una causa y fin diferente al propósito de lo que podríamos citar como reforma del Estado.

Otro tema trascendental lo representa el contexto económico, el cual se caracteriza por el lento crecimiento y efectos de la globalización.²⁴ Si partimos de la posición radical de que la soberanía del país se perdió por estas causas, el hecho de introducir una nueva ley fundamental o forma de Estado no eliminará sus efectos por esta circunstancia. Si lo que se busca es cerrar o reducir los efectos de la economía internacional sobre nuestra jurisdicción no hace falta una alteración completa y bastaría solamente cambios en la legislación secundaria.

Desde esta perspectiva no existen causas importantes o radicales que motiven hoy en día la creación de un nuevo marco constitucional. Por el contrario, el devenir normal de las instituciones ejerce su propia fuerza e inercia para impedir un cambio radical e imponer re-

²² Weldon, Jeffrey, "The Political Sources of *Presidencialismo* in Mexico", en Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (coords.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 225-258; Krauze, *op. cit.*, nota 15, pp. 489-500.

²³ Polina León, José Gerardo, *La seguridad pública entre la racionalidad y el caos*, México, Porrúa, 2007, pp. 198-226.

²⁴ Flores Olea, Víctor y Mariña Flores, Abelardo, *Crítica de la globalidad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 506-511.

formas paulatinas o parciales. Entre las causas que lo impiden se encuentran:

Fortalecimiento de poderes. Se está volviendo práctica cotidiana que tanto el Poder Judicial como el Poder Legislativo actúen en contra de resoluciones del Poder Ejecutivo.

Ciclo electoral (elecciones para gobernadores en años diversos).

Forma de integración del Congreso de la Unión. Chantaje de minorías (cambio de posición política de partidos, coaliciones, prebendas, etcétera). Además, el presidente ya no goza de mayoría.

Posturas ideológicas extremas (por ejemplo: materia energética y fiscal).

Aplicación puntual de las atribuciones de los poderes. Inexperiencia del régimen de Fox (cabildo para reformas inexistente, prensa, entrevista con legisladores, falta de reforma estructural).

Desarrollo de prácticas democráticas. Inexperiencia de partidos para ser oposición (posturas diferentes entre legisladores y dirigencia nacional; división de la votación interna de los partidos, particularmente en el PRI).

Fortalecimiento del federalismo. Fortalecimiento de gobernadores y debilidad del presidencialismo (por ejemplo, el surgimiento de Conago).

Desarrollo de organismos autónomos. El ejercicio del poder se ha dividido con mayor fuerza con el apuntalamiento de organismos constitucionalmente autónomos como Banco de México, Instituto Federal Electoral o Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Todos estos factores complican la posibilidad de poder llegar a un gran acuerdo nacional. Siguiendo esta problemática, Sartori²⁵ pone en duda que llegue a buen término la reforma del Estado. Señala como obstáculos los partidos minoritarios y la falta de legitimidad de

²⁵ Sartori, Giovanni, *La reforma del Estado*, México, UNAM, coloquio “La reforma del Estado”, abril de 2007.

los congresistas para traducir fielmente los intereses de la sociedad. Si bien estos factores complican la posibilidad de alcanzarla, por el otro lado justifican el devenir de los cambios parciales y paulatinos.

2. *Normalidad institucional*

Si bien los factores internos anulan la posibilidad de llegar a un nuevo acuerdo nacional, por el otro lado continúan ejerciendo su influencia para cambiar su entorno a la nueva realidad. En este sentido, resulta importante revisar el papel de las reformas legislativas secundarias para verificar si existe una parálisis o seguimos marchando bajo la continuidad institucional. Al respecto, el anexo 2 demuestra en forma clara la adecuación constante del marco legislativo a la situación nacional.

Destaca la gran actividad legislativa, tanto por el número de reformas como por la innovación de materias. En el periodo del presidente Fox se promulgaron 51 leyes, y en lo que va del sexenio de Calderón van 25. Aunque muchas representan la adecuación a un texto legislativo anterior, esto no resta mérito alguno, sino que al contrario demuestra el gran esfuerzo por renovar el marco jurídico al entorno que prevalece. En relación a los contenidos de las leyes, destacan las materias de derechos humanos, seguridad pública y nacional, economía, energía, finanzas, finanzas públicas, desarrollo rural y agropecuario, medio ambiente, vivienda, seguridad pública, seguridad social y regulación del Estado y administración pública.

Si consideramos la renovación de textos jurídicos ya existentes o instituciones ya establecidas, sobresale la creación de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación (2000), la modificación al impuesto sobre la renta (2002), vivienda (2006), mercado de valores (2005), la promulgación de una nueva ley para el ISSSTE (2007), la Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (2007), la del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía (2008), o la nueva Ley de Petróleos Mexicanos (2008), entre otras. En atención a la promulgación de textos que crean instituciones nuevas, destaca: el Instituto Nacional de las Mujeres (2001), de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002), Desarrollo Forestal Sustentable (2003), la creación del Servicio Profesional

de Carrera en la Administración Pública Federal (2003), para Prevenir y Eliminar la Discriminación (2003), de Seguridad Nacional (2005), la que crea la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (2006), la General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006), la General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007), de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos (2008), la Ley General para el Control del Tabaco (2008) o la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2009), entre otras.

Siguiendo argumentos similares, Ricardo J. Sepúlveda²⁶ afirma: “la Reforma del Estado no se concentra solamente en una reforma constitucional, aunque ésta sea su vía más idónea para llevarse a cabo. Más bien es un proceso de adecuación permanente entre los órganos del Estado y las transformaciones propias al paso del tiempo en una sociedad, a su desarrollo”. Lamentablemente, los reflectores políticos, particularmente en la administración presidencial pasada, estuvieron enfocados hacia el intento de los grandes cambios radicales, ocasionando desgaste y cancelando acuerdos estructurales importantes.

VII. PERSPECTIVAS DE LA REFORMA

La finalidad del presente estudio consiste en demostrar la relación que existe entre la reforma del Estado y la promulgación de una nueva Constitución o, en su defecto, la continuación de reformas parciales o institucionales. En el primer caso, nos encontramos en el supuesto de refundar el Estado mexicano a raíz de las expectativas generadas por el cambio democrático al llegar Vicente Fox a la presidencia nacional en 2000. La segunda alternativa lleva a la continuidad de las instituciones existentes y su modificación incremental. Al efecto, se estableció como hipótesis de trabajo que no es requisito indispensable alcanzar una nueva Constitución para poder llegar a las metas de la reforma del Estado. Los análisis obtenidos demuestran que han fracasado los intentos por llevar a cabo una alteración profunda del Estado y que ha prevalecido la continuidad institucional.

²⁶ Sepúlveda I., Ricardo J., “Aspectos relevantes para la reforma del Estado”, en Carbonell, Miguel *et al.* (coord.), *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 127.

El estudio comparativo señala una correlación muy alta entre los casos en los cuales se promulgó una nueva ley nacional, y se dieron factores que atentaron contra la esencia del Estado. Las causas van desde los movimientos armados, independencias, separación de estados, inicio o final de sistemas autoritarios, graves crisis económicas o situaciones de ingobernabilidad. En el caso de las reformas parciales, se presentaron situaciones en las cuales hubo cambios económicos, sociales, reorganización de los poderes del Estado o alteraciones ideológicas. En tales casos resulta notorio que las reformas fueron consecuencia del desarrollo normal de las instituciones.

En el caso de nuestra nación, podemos observar las dos tendencias anteriores en periodos distintos. Se efectuaron cambios profundos durante el siglo XIX hasta la promulgación de la Carta de 1917. Por el contrario, a partir de la presidencia de Lázaro Cárdenas (1934-40), las instituciones se consolidan y se transita por una época de cambios moderados en todos los ámbitos. Un reflejo de esta realidad lo encontramos en el gran número de reformas parciales a la Constitución, las cuales más que tratar de cancelar los principios constitucionales, han representado adecuaciones a los retos históricos que se han planteado.

El peso de las instituciones creadas, las prácticas políticas vigentes, así como la ausencia de causas graves que justifiquen la promulgación de una nueva Constitución, representan los factores que demuestran la continuidad constitucional pese al nuevo régimen democrático. Además, el análisis de la adecuación de la legislación secundaria confirma que la actividad institucional es la predominante, demostrando que el Estado y sus estructuras se modifican en forma pausada para evitar desequilibrios, vacío de poder o ingobernabilidad.

En caso de continuar impulsando una reforma integral, lo más seguro será su fracaso por no encontrarse vigente una situación extraordinaria que la justifique. Jonathan Rauch²⁷ manifiesta su decepción de efectuar cambios profundos en Latinoamérica, y pronostica la imposibilidad de llegar a reformas integrales. Visualiza la continuación de cambios administrativos y marginales basados en el clientelis-

²⁷ Rauch, Jonathan, *Can Government Change?*, Washington, D. C., Cato Policy Report, Cato Institute, marzo-abril de 1997.

mo. Contexto similar señala Alfredo Rehren,²⁸ respecto del clientelismo político en Chile, al reconocer los incentivos que existen para mantener las cosas en el estado actual.

Esta condición política encuadra bajo la teoría del cambio incremental institucional que desarrolla North.²⁹ El planteamiento señala que la estabilidad se logra cuando existe un conjunto de limitaciones formales e informales. El estudio muestra puntualmente tanto los obstáculos formales como informales que impiden arribar a una reforma del Estado total. En el aspecto formal, la transformación se limita por lo complicado de las reglas procesales y acuerdos políticos necesarios. Además, los factores informales contribuyen con mayor fuerza a impedir un cambio integral en virtud de los incentivos para continuar bajo una situación incremental que menores costos políticos e incertidumbre produce.

Las reformas parciales analizadas demuestran que tal situación representa la normalidad, a pesar del esfuerzo por impulsar la reforma del Estado integral. Los ejemplos han sido variados y notorios, como las reformas a la administración pública, el sistema de seguridad social estatal, la inclusión de nuevos derechos humanos, desarrollo agropecuario o medio ambiente, entre otros temas. Bajo esta dinámica, si consideramos las modificaciones administrativas y económicas impulsadas desde los ochenta, podremos apreciar un Estado y Gobierno diferente al que existió durante gran parte del siglo XX.

En este orden de ideas, podríamos ver los esfuerzos de la reforma del Estado como un mero distractor político, la búsqueda de legitimación del sistema, la posibilidad de que se expresen grupos sociales o la fuente de ideas para impulsar reformas parciales. Sin embargo, al no poder conseguir la finalidad propuesta de un cambio importante, la desilusión es mayor por la sensación de que la nueva democracia no ha producido los resultados esperados. Si dichos esfuerzos se encaminaran a promocionar el proceso gradual, entonces la perspectiva política sería diferente. Los actores y grupos sociales tendrían mayor conciencia de que sí son tomados en cuenta, y que existe la

²⁸ Rehren, Alfredo, *Clientelismo político, corrupción y reforma del Estado en Chile*, Santiago de Chile, Comisión de Reforma del Estado, Centro de Estudios Públicos, 2000, pp. 132-134.

²⁹ North, Douglass C., *op. cit.*, nota 9, p. 110.

posibilidad de realizar modificaciones que rindan beneficios tangibles en su propio medio. Por lo tanto, sería mejor dedicar acciones y recursos para aumentar la cultura política, así como incrementar las vías de participación efectiva.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis, “La reforma del Estado mexicano”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 1, 1994.
- ÁLVAREZ VÉLEZ, Ma. Isabel y ALCÓN YUSTAS, Ma. Fuenciscla, *Las Constituciones de los quince Estados de la Unión Europea*, Madrid, Dykinson, 1996.
- América Latina: historia de medio siglo*, t. I: *América del Sur*, 4a. ed., México, Siglo XXI editores-UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1984.
- América Latina: historia de medio siglo*, t. II: *México, Centroamérica y El Caribe*, 4a. ed., México, Siglo XXI Editores-UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1984.
- BALE, Malcom y DALE, Tony, *Public Sector Reform in New Zealand and its Relevance to Developing Countries*, Washington, The World Bank Research Observer, World Bank, 1998.
- BISCARETTI DI RUFFIA, P., *Introducción al derecho constitucional comparado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, *Reforma del Estado en los años noventa. Lógica y mecanismos de control*, Barcelona, Segunda Reunión del Círculo de Montevideo, 1997.
- CARPIZO, Jorge, *Nuevos estudios constitucionales*, México, Porrúa, 2000.
- CARRADA-BRAVO, Francisco, “Administración pública, cultura organizacional y crisis económica”, en *id.* (comp.), *Problemas económicos de México*, México, 1988.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, “El tramo moderno”, en VARIOS AUTORES, *Historia mínima de México*, México, Colegio de México, 1974.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “Jurisdicción constitucional y reforma del Estado”, *Derecho y Cultura*, México, núm. 13, enero-abril de 2004.

- DELGADO DE CANTÚ, Gloria M., *Historia de México*, 4a. ed., México, Pearson, 2005, vol. II.
- ECHEBARRÍA, Koldo, “América Latina en la agenda del milenio: una visión desde el BID”, en SOLETO MARTÍN, Ignacio (coord.), *Objetivos de desarrollo del milenio: una responsabilidad compartida*, Valencia, Siglo XXI de España, 2006.
- Encarta 2007*, Estados Unidos, Microsoft Corporation 1993-2006, 2007.
- Enciclopedia multimedia*, México, Planeta-DeAgostini, Gran Biblioteca Multimedia.
- FERNÁNDEZ, Íñigo, *Historia de México*, 2a. ed., México, Prentice-Hall, 2006.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 3a. ed., México, Porrúa, 2003.
- FLEURY, Sonia, *Reforma del Estado*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, Indes, 2000.
- FLORES OLEA, Víctor y MARIÑA FLORES, Abelardo, *Crítica de la globalidad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, “Causas de la rebelión en Chiapas”, *Política y Sociedad*, núm. 17, 1994.
- KRAUZE, Enrique, *La Presidencia imperial: ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, México, Tusquets, 1997.
- LUJAMBIO, Alonso, “De la hegemonía a las alternativas: diseños institucionales y el futuro de los partidos políticos en México”, *Política y Gobierno*, México, CIDE, vol. 2, núm. 1, 1995.
- NORTH, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1993.
- Nueva enciclopedia temática*, México, Cumbre, t. X.
- POLINA LEÓN, José Gerardo, *La seguridad pública entre la racionalidad y el caos*, México, Porrúa, 2007.
- POZAS HORCASITAS, Ricardo, “La consolidación del nuevo orden institucional en México (1929-1940)”, en VARIOS AUTORES, *América Latina: historia de medio siglo*, t. II: *México, Centroamérica y El Caribe*, 4a. ed., México, Siglo XXI Editores-UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1984.
- QUERMONNE, Jean-Louis, *El sistema político de la Unión Europea*, Chile, Jurídica de Chile, 2004.

- RAUCH, Jonathan, *Can Government Change?*, Washington D. C., Cato Policy Report, Cato Institute, marzo-abril de 1997.
- REHREN, Alfredo, *Clientelismo político, corrupción y reforma del Estado en Chile*, Santiago de Chile, Comisión de Reforma del Estado, Centro de Estudios Públicos, 2000.
- REICH, Gary, "Constitutional Coordination in Unstable Party Systems: The Brazilian Constitution of 1988", *Constitutional Political Economy*, 2007.
- ROBERTS, Andrew, "The Politics of Constitutional Amendment in Postcommunist Europe", *Constitutional Political Economy*, Netherlands, primavera de 2008.
- SARTORI, Giovanni, *La reforma del Estado*, México, UNAM, coloquio "La reforma del Estado", abril de 2007.
- SCHNEIDER, Ben Ross y HEREDIA, Blanca (eds.), *Reinventing Leviathan. The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, Miami, North South Center Press, University of Miami, 2003.
- SCHURMANN, Franz y SCHELL, Orville, *China republicana*, 3a. ed., México, FCE, 1980.
- SEPÚLVEDA I., Ricardo J., "Aspectos relevantes para la reforma del Estado", en CARBONELL, Miguel *et al.* (coord.), *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, México, Porrúa, 1998.
- WELDON, Jeffrey, "The Political Sources of *Presidencialismo* in Mexico", en MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew (coords.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

IX. ANEXOS

ANEXO 1

Reformas constitucionales

<i>Presidente</i>	<i>Año</i>	<i>Artículos reformados</i>	<i>Número</i>
Álvaro Obregón, 1920 a 1924	1921	73 Decimocuarto transitorio	
	1923	67, 69, 72, 79, 84 y 89	8
Plutarco Elías Calles Campuzano, 1924 a 1928	1927	82 y 83	
	1928	52, 73 74, 76, 79, 83, 89, 94, 96, 97, 98, 99, 100, 111 y 115	18
Emilio Portes Gil, 1928 a 1930	1929	73 y 123	2
Pascual Ortiz Rubio, 1930 a 1932	1931	43 (1a. reforma, 2a. reforma) y 45 (1a. reforma, 2a. reforma)	4
Abelardo L. Rodríguez, 1932 a 1934	1933	51, 55, 56, 58, 59, 73 (1a. reforma, 2a. reforma), 79, 83, 84, 85, 115 y 123	
	1934	27, 30, 37, 42, 45, 73 (1a. reforma, 2a. reforma), 104 y 133	22
Lázaro Cárdenas del Río, 1934 a 1940	1934	3o., 32, 73 (1a. reforma, 2a. reforma), 94 y 95	
	1935	43, 45 y 73	
	1937	27	
	1938	49 y 123	
	1940	27, 97 y 102	15
Manuel Ávila Camacho, 1940 a 1946	1940	73 (1a. reforma, 2a. reforma)	

	1942	5o., 52, 73 (1a. reforma, 2a. reforma), 117 y 123	
	1943	82 y 115	
	1944	32, 73 (1a. reforma, 2a. reforma), 76, 89, 94 y 111	
	1945	27	18
Miguel Alemán Valdés, 1946 a 1952	1946	3o., 73, 104 y 117	
	1947	27, 73 y 115	
	1948	20 y 27	
	1949	73	
	1951	49, 52, 73, 94, 97, 98, 107 y 131	
	1952	43 y 45	
Adolfo Ruiz Cortines, 1952 a 1958	1953	34 y 115	2
Adolfo López Mateos, 1958 a 1964	1960	27 (1a. reforma, 2a. reforma), 42, 48, 52, y 123	
	1961	123	
	1962	107 y 123	
	1963	54 y 63	11
Gustavo Díaz Ordaz, 1964 a 1970	1965	18	
	1966	73 (1a. reforma, 2a. reforma), 79, 88, 89 (1a. reforma, 2a. reforma), 117 y 135	
	1967	73, 94, 98, 100, 102, 104, 105 y 107	
	1969	30 y 34	19
Luis Echeverría Álvarez, 1970 a 1976	1971	10, 73, 74 y 79	
	1972	52, 54, 55, 58 y 123 (1a. reforma, 2a. reforma)	

	1974	4o., 5o., 27, 30, 43, 45, 52, 55, 73, 74, 76, 79, 82, 89, 93, 104, 107 (1a. reforma, 2a. reforma), 111, 123 (1a. reforma, 2a. reforma) y 131	
	1975	27, 73, 107 y 123	
	1976	27 (1a. reforma, 2a. reforma), 73 y 115	40
José López Portillo y Pacheco, 1976 a 1982	1977	6o., 18, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115	
	1978	123 (1a. reforma, 2a. reforma, 3a. reforma)	3o., 4o. y 78
	1979	107	
	1980	3o., 4o. y 78	
	1981	29, 60, 90, 92 y 117	
	1982	28, 73, 74 y 123	34
Miguel de la Madrid Hurtado, 1982 a 1988	1982	22, 73, 74, 76, 89, 94, 97, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 127 y 134	
	1983	4o. (1a. reforma, 2a. reforma), 16, 21, 25, 26, 27, 28, 73 y 115	
	1985	20 y 79	
	1986	52, 53, 54, 56, 60, 65, 66, 69, 77, 106, 107 y 123. Decimoséptimo y decimoctavo (1a. reforma, 2a. reforma) transitorios	
	1987	17, 27, 46, 73 (1a. reforma, 2a. reforma, 3a. reforma), 74 (1a. reforma, 2a. reforma), 78, 79, 89, 94, 97, 101, 104, 107, 110, 111, 115, 116 y 127. Decimonoveno transitorio	
	1988	89	66
Carlos Salinas de Gortari, 1988 a 1994	1990	5o., 28, 35, 36, 41, 54, 60, 73 y 123. Decimoséptimo, decimoctavo y decimonoveno transitorios	
	1992	3o., 4o., 5o., 24, 27 (1a. reforma, 2a. reforma), 102 y 130. Decimoséptimo transitorio	

	1993	3o., 16, 19, 20, 28, 31 (1a. reforma, 2a. reforma), 41, 44, 54, 56, 60, 63, 65, 66, 73 (1a. reforma, 2a. reforma), 74 (1a. reforma, 2a. reforma), 76, 79, 82, 89, 100, 104, 105, 107 (1a. reforma, 2a. reforma), 119 (1a. reforma, 2a. reforma), 122 y 123	
	1994	41 y 82	55
Ernesto Zedillo Ponce de León, 1994 a 2000	1994	21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122, y 123	
	1995	28	
	1996	16, 20, 21, 22, 35, 36, 41, 54, 56, 60, 73 (1a. reforma, 2a. reforma), 74, 94, 98, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116 y 122	
	1997	30, 32 y 37	
	1999	4o., 16, 19, 22, 25, 58, 73 (1a. reforma, 2a. reforma, 3a. reforma), 74, 78, 79, 94, 97, 100, 102, 107, 115 y 123. Tercero transitorio del decreto <i>DOF</i> , 20-03-1997	
	2000	4o., 20 y 73	77
Vicente Fox Quesada, 2000 a 2006	2001	1o., 2o., 4o., 18 y 115	
	2002	3o., 31 y 113	
	2003	63, 73 y 77	
	2004	65, 73 (1a. reforma, 2a. reforma), 74 y 89. Segundo transitorio del decreto <i>DOF</i> , 20-03-1997	
	2005	14, 18, 21, 22, 46, 73 (1a. reforma, 2a. reforma), 76 y 105	
	2006	1o., 26, 73 (1a. reforma, 2a. reforma) y 105	31
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 2006 a 2012	2007	6o. (1a. reforma, 2a. reforma), 29, 41, 55, 73 (1a. reforma, 2a. reforma, 3a. reforma), 76, 82, 85, 89, 90, 92, 93, 95, 97, 99, 108, 110, 111, 116, 122 y 134	
	2008	16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73, 74, 79, 115, 116, 122, 123 y 134	41 (junio 2008)

FUENTE: Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Centro de Documentación, Información y Análisis, Subdirección de Información Sistematizada, H. Congreso de la Unión, 2008.

ANEXO 2

Leyes promulgadas en los sexenios de Fox y Calderón

<i>Vicente Fox</i>	<i>Fecha DOF</i>
Ley de Fiscalización Superior de la Federación	2000-12-29
Ley del Instituto Nacional de las Mujeres	2001-1-12
Ley Orgánica del Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros	2001-6-1
Ley de Sociedades de Inversión	2001-6-4
Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal	2001-10-11
Ley de Desarrollo Rural Sustentable	2001-12-7
Ley del Sistema de Horario en los Estados Unidos Mexicanos	2001-12-29
Ley del Impuesto sobre la Renta	2002-1-1
Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia	2002-1-15
Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos	2002-3-13
Ley Orgánica del Concejo Nacional de Ciencia y Tecnología	2002-6-5
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	2002-6-11
Ley de los Derechos de las Personas Adultos Mayores	2002-6-25
Ley de Sistema de Pagos	2002-12-12
Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público	2002-12-19
Ley Orgánica de la Financiera Rural	2002-12-26
Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República	2002-12-27
Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado	2002-12-30

Ley Orgánica de la Armada de México	2002-12-30
Ley para el Desarrollo de Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa	2002-12-30
Ley General de Cultura Física y Deporte	2003-2-24
Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable	2003-2-25
Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas	2003-3-13
Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal	2003-4-10
Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	2003-5-21
Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación	2003-6-11
Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas	2003-7-9
Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos	2003-10-8
Ley General de Desarrollo Social	2004-1-20
Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil	2004-2-9
Ley General de Bienes Nacionales	2004-5-20
Ley para la Comprobación, Ajuste y Cómputo de Servicios de la Armada de México	2004-6-14
Ley del Registro Público Vehicular	2004-9-1
Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica	2004-9-2
Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado	2004-12-31
Ley de Seguridad Nacional	2005-1-31
Ley General de las Personas con Discapacidad	2005-6-10
Ley Federal de los Derechos de los Contribuyentes	2005-6-23
Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar	2005-8-22
Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo	2005-12-1

Ley del Mercado de Valores	2005-12-30
Ley de Productos Orgánicos	2006-2-7
Ley para la Comprobación, Ajuste y Cómputo de Servicios en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicana	2006-2-9
Ley Federal Presupuestaria y Responsabilidad Hacendaria	2006-3-30
Ley del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores	2006-4-24
Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Agraria “Antonio Narro”	2006-4-26
Ley de Navegación y Comercio Marítimo	2006-6-1
Ley que crea la Agencia de Noticias del Estado Mexicano	2006-6-2
Ley de Vivienda	2006-6-27
Ley Federal de Seguridad Privada	2006-7-6
Ley General para la Igualdad entre la Mujer y el Hombre	2006-8-2
Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente	2006-9-4
<i>Felipe Calderón Hinojosa</i>	
Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia	2007-2-1
Ley para el Uso y Protección de la Denominación y Emblema de la Cruz Roja	2007-3-23
Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	2007-3-31
Ley Federal de Producción, Certificación y Comercio de Semillas	2007-6-15
Ley para la Transparencia y Orden de los Servicios Financieros	2007-6-15
Ley del Impuesto General de Importaciones y Exportaciones	2007-6-18
Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentable	2007-7-24
Ley Federal de Sanidad Animal	2007-7-25
Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo	2007-10-1

Ley del Impuesto Empresarial de Tasa Única	2007-10-1
Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas	2007-11-27
Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	2007-12-6
Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos	2008-2-1
Ley General de Infraestructura Física Educativa	2008-2-1
Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía	2008-4-16
Ley General para el Control del Tabaco	2008-5-30
Ley de Fomento para la Lectura y el Libro	2008-7-24
Ley de Uniones de Crédito	2008-8-20
Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética	2008-11-28
Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía	2008-11-28
Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos	2008-11-28
Ley de Petróleos Mexicanos	2008-11-28
Ley General de Contabilidad Gubernamental	2008-12-31
Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública	2009-1-02

FUENTE: Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Centro de Documentación, Información y Análisis, Subdirección de Información Sistematizada, H. Congreso de la Unión, 2008.

NOTA: Excluye leyes de carácter anual y fideicomisos creados.