

JOSÉ MARÍA SERNA DE LA GARZA

La reforma
del Estado en América
Latina: los casos
de Brasil, Argentina
y México

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



LA REFORMA DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA:
LOS CASOS DE BRASIL, ARGENTINA Y MÉXICO

Premio Jurídico “José Francisco Ruiz Massieu”, 1995

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Serie ESTUDIOS JURÍDICOS, Núm. 3

Cuidado de la edición y formación en computadora: María Bono López

Diseño de portada: Departamento de Publicaciones de la ENAP

JOSÉ MARÍA SERNA DE LA GARZA

LA REFORMA DEL ESTADO
EN AMÉRICA LATINA: LOS CASOS
DE BRASIL, ARGENTINA
Y MÉXICO



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
MÉXICO, 1998

Primera edición: 1998

DR © 1998, Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, México, D. F., C. P. 04510

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Impreso y hecho en México

ISBN 968-36-7353-8

A José Luis Soberanes Fernández

ÍNDICE

Abreviaturas	9
Agradecimientos	11

INTRODUCCIÓN

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

CAPÍTULO PRIMERO

EL PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN BRASIL

I. El proceso de reforma	29
II. La convocatoria y la elección de la Asamblea Nacional Constituyente	29
1. Composición de la Asamblea Nacional Constituyente y la dificultad para conformar una mayoría clara y estable	32
2. La pugna con el presidente Sarney	33
3. La calidad dual de Congreso y Asamblea Nacional Constituyente	35
III. La Comisión Arinos	36

IV. Los trabajos de la Asamblea Constituyente 38

CAPÍTULO SEGUNDO

EL DISEÑO INSTITUCIONAL BÁSICO DE LA CONSTITUCIÓN
BRASILEÑA DE 1988

I. Visión general	41
1. Declaración de inconstitucionalidad por omisión	43
2. <i>Mandado de injunção</i>	45
II. Los Poderes de la Unión	46
1. El presidente	46
2. El Congreso	47
3. Las nuevas relaciones entre el presidente y el Congreso	48
A. Las atribuciones del Congreso en materia presupuestaria	50
B. La responsabilidad política y penal del presi- dente de la República	52
C. Los procedimientos legislativos	53
a. Procedimiento legislativo ordinario	54
b. Procedimiento legislativo sumario	59
c. Procedimientos legislativos especiales	60
4. El Poder Judicial	63
5. Los Consejos	63
A. Consejo de la República	64
B. Consejo de Defensa Nacional	65
C. Consejo de Comunicación Social	66
III. El artículo 2o. transitorio de la Constitución	66

CAPÍTULO TERCERO
EL DEBATE POLÍTICO-INSTITUCIONAL EN BRASIL

I. El marco general del debate constitucional en Brasil	69
1. Alcances y límites de la “ingeniería institucional”	69
2. La cuestión de la gobernabilidad y la ingobernabilidad	71
3. La calidad de la clase política brasileña	74
4. Relación entre crisis económica, desigualdad social y formato institucional	75
II. La argumentación parlamentarista	77
1. La argumentación antipresidencial	77
A. El apoyo político del presidente	77
a. El incentivo al populismo	79
b. El clientelismo y el “garantismo”	80
B. Las crisis sucesorias del presidencialismo (el papel tutelar de las Fuerzas Armadas)	81
C. La contradicción entre presidencialismo y modernización económica	82
D. La rigidez del presidencialismo	83
E. El sistema presidencial produce irresponsabilidad legislativa	84
F. La alta vulnerabilidad del puesto máximo del sistema a “candidatos no probados”	84
2. La argumentación proparlamentarista	85
A. El sistema parlamentario es un cuadro institucional más apto para proporcionar a los gobiernos la mayoría parlamentaria para implantar sus programas	85
B. El parlamentarismo facilita la operación de gobernar en un contexto multipartidista	86

C. El sistema parlamentario fortalece el sistema de partidos	87
D. El parlamentarismo promueve la responsabilidad del Congreso en la formulación de las políticas nacionales	89
E. Las ventajas del sistema parlamentario derivadas de las críticas al sistema presidencial . .	90
III. La argumentación presidencialista	91
1. Los argumentos antiparlamentaristas	91
A. No puede probarse, en abstracto, la superioridad del parlamentarismo sobre el presidencialismo o viceversa	91
B. Riesgo de crisis de gobernabilidad resultante de formación de gabinetes minoritarios en sistemas partidarios fragmentados	93
C. En los sistemas parlamentarios, el Poder Legislativo tiende a ser más débil frente al Poder Ejecutivo	93
D. El argumento contra una fórmula “híbrida” de parlamentarismo	94
E. Críticas dirigidas no tanto a la forma parlamentaria de gobierno, sino a la corriente de opinión que pugnaba por introducirla en Brasil . .	95
2. Argumentos propresidencialistas	97
A. En el presidencialismo, el compromiso político del jefe de gobierno es antes con el pueblo que con una fracción parlamentaria de la clase política	97
B. El potencial antioligárquico del presidencialismo	97
C. Pueden darse partidos políticos fuertes y disciplinados en el presidencialismo	99

D. La técnica de destitución del presidente ha mostrado ser eficiente	100
E. La tensión Ejecutivo-Legislativo en el presi- dencialismo es positiva	100
IV. El debate sobre el poder constituyente en Brasil . . .	101
V. El plebiscito de 1993	109

CAPÍTULO CUARTO

EL PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN ARGENTINA

I. Alfonsín y el <i>Consejo para la Consolidación de la Democracia</i>	111
II. Los pactos entre Menem y Alfonsín	117
III. La Ley de Declaratoria de la Necesidad de la Refor- ma Constitucional (o Ley 24,309)	124

CAPÍTULO QUINTO

LOS ARGUMENTOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL
EN ARGENTINA

I. Los grandes temas de la reforma constitucional . . .	129
II. El sistema de gobierno mixto	130
1. Problemas relativos a la canalización de tensio- nes políticas	131
2. Problemas relativos a la personalización del poder .	132
3. Problemas relativos a las relaciones entre pode- res del Estado	133
4. Problemas relativos a la formación de coalicio- nes o convergencias multipartidarias	133
III. La reelección presidencial	141
1. Argumentos en favor de la reelección presiden- cial inmediata	142

A. La prohibición de reelección presidencial está vinculada a la elección indirecta y a la amplitud del mandato	142
B. La prohibición de reelección presidencial es “proscriptiva”	143
C. La prohibición de reelección presidencial puede privar a la nación de un estadista que ya ha mostrado su capacidad para gobernar bien . . .	143
D. La reelección del titular del Poder Ejecutivo existe en otros países con régimen democrático .	144
2. Argumentos contrarios a la reelección presidencial inmediata	145
A. La no reelección presidencial como uno de los pocos mecanismos de control sobre el hiperpresidencialismo latinoamericano	145
B. El principio de no reelección no es “proscriptivo”	146
C. La lógica perversa del “presidente candidato” .	147
D. La reelección del jefe de gobierno debe conceptualizarse de manera distinta según aquella ocurra en un régimen presidencial o en uno parlamentario	147
IV. Los decretos de necesidad y urgencia	148
V. La agilización del procedimiento legislativo	155

CAPÍTULO SEXTO

EL DISEÑO INSTITUCIONAL BÁSICO DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL ARGENTINA REFORMADA EN 1994

I. Visión general	161
II. Los poderes de la nación	162

1. El Poder Legislativo	162
2. El Poder Ejecutivo	164
El jefe de gabinete	165
3. El Poder Judicial	168
4. Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Le- gislativo	169
A. Control	169
B. Juicio de responsabilidad del presidente	171
C. Procedimiento legislativo	172
D. El veto	172
E. Leyes delegadas	173
F. Decretos de necesidad y urgencia	174
III. Conclusión	174

CAPÍTULO SÉPTIMO

UNA REFLEXIÓN PROSPECTIVA SOBRE LA REFORMA POLÍTICO-INSTITUCIONAL EN BRASIL Y ARGENTINA

I. En busca de un marco de referencia para emprender la reflexión sobre la reforma del Estado en México	177
II. Las dos grandes preocupaciones del debate político- institucional latinoamericano	178
1. La consolidación de la democracia: “flexibili- dad” y “rigidez” de las formas de gobierno	179
2. La eficacia del régimen político	182
III. Las dudas razonables sobre los límites de la “inge- niería institucional”	184
1. La crítica al “institucionalismo”	184
2. El problema de la institucionalización de la vida política	188

3. ¿Democracia formal o democracia sustantiva? . . . 192
- IV. La estrategia de la reforma en Brasil y Argentina . . . 196

CAPÍTULO OCTAVO

LA REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO: LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO Y LA NECESIDAD DE UN REAJUSTE EN EL ESQUEMA CONSTITUCIONAL

- I. La transformación del sistema político mexicano y
la agenda de la reforma del Estado en México: una
hipótesis 201
- II. Pasado y presente de la institución presidencial en
México 204
- III. ¿De qué manera es distinta la institución presiden-
cial de “hoy” respecto de la de “antes”? 208
1. Las distintas opciones explicativas 215
2. Cambios recientes en la estructura jurídico-insti-
tucional de la presidencia de la República 216
- A. La nueva legislación agraria de 1992 216
- B. La reforma al régimen legal del Banco de
México 219
- C. La reducción del sector público y la desaparici-
ción de la Secretaría de Programación y Pre-
supuesto 222
- IV. Hacia un ajuste de la estructura constitucional 224

CAPÍTULO NOVENO

LAS OPCIONES ESTRATÉGICAS DE LA REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO

- I. Problemas y dilemas del posible formato de la refor-
ma del Estado en México 227
1. El debate sobre el poder constituyente en México . . . 227

A. Límites formales	230
B. Límites materiales	233
2. ¿Un Congreso Constituyente para expedir una nueva Constitución?	240
A. Elección del Congreso Constituyente	240
B. La cuestión de las legislaturas locales	241
C. La dinámica interna del Congreso Constitu- yente	242
D. Las relaciones entre el Congreso Constitu- yente y el presidente de la República	243
E. ¿Necesitamos una nueva Constitución?	244
3. ¿Mesa especial de negociación?	246
4. Formato abierto <i>vs.</i> formato cerrado	249
5. ¿Formato con comisión redactora de anteproyecto?	251
II. El formato de la reforma del Estado en México	252

CAPÍTULO DÉCIMO

OPCIONES DE REFORMA AL ESQUEMA CONSTITUCIONAL
RELATIVO A ALGUNOS ASPECTOS DE LAS RELACIONES
ENTRE EL PODER LEGISLATIVO Y EL PODER EJECUTIVO
EN MÉXICO

I. El procedimiento legislativo en México: el trámite de reenvío entre las Cámaras del Congreso de la Unión	257
II. La opción de un procedimiento legislativo “acelerado”	266
1. Materias	270
2. La calificación de la “urgencia”	270
3. Los plazos	272
4. Consecuencias por incumplimiento de los plazos	273
A. Decreto-ley	273

B. Aprobación ficta	276
C. Ninguna	276
III. La delegación en comisiones de la facultad de discutir y aprobar en lo particular proyectos de ley	277
IV. El veto presidencial	281
1. El veto presidencial en la actualidad	281
2. El veto parcial	285
3. ¿Qué actos del Congreso pueden ser vetados? . .	288
4. ¿Existe alguna distinción entre “publicar” y “promulgar”?	292
V. Los decretos con fuerza de ley	300
VI. La delegación legislativa	303
VII. Conclusiones	309
Epílogo	313
Bibliografía	317

La reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 26 de noviembre de 1998 en los talleres de J. L. Servicios Gráficos, S. A. de C. V. En la edición se empleó papel bond 57 x 87 de 37 kg. para las páginas interiores y cartulina couché de 162 kg., para los forros. Consta de 1,000 ejemplares.

A José Luis Soberanes Fernández