

CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA Y NUEVA INSTITUCIONALIDAD EN AMÉRICA LATINA*

José Ma. SERNA DE LA GARZA

Una vez más se debate en América Latina sobre las formas de gobierno. Otra vez se discute en esta parte del orbe acerca de las ventajas y las desventajas de las distintas opciones institucionales. Como lo hiciéramos ya durante nuestro agitado siglo XIX, de nueva cuenta ponemos en manos de la reforma institucional valores tan caros a la conciencia latinoamericana de hoy, como la democracia y el régimen de libertades que le es inherente.

Este seminario internacional, tan oportunamente convocado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, debe enmarcarse en ese gran cuadro latinoamericano. En ese gran cuadro cuya lógica nos habla de la necesidad que la democracia tiene de un contexto institucional adecuado para sobrevivir y consolidarse.

México vive hoy su propio debate. Muchas son ya las voces que en nuestro país se escuchan, preocupadas por el tema de la reforma de nuestras instituciones gubernamentales. Muchos son quienes desde distintos foros opinan, discuten y proponen distintas reformas de carácter institucional para contribuir a la consolidación de la democracia. Entre todas las connotadas personalidades que se han sumado a dicho debate, resalta notablemente la voz del doctor Jorge Carpizo, cuya ponencia relativa al debate entre el sistema presidencial y el sistema parlamentario referido al caso de México, es motivo de los presentes comentarios.

Sin más preámbulos, me gustaría pasar a mis comentarios, o más bien, a las reflexiones que suscitó en mí la lectura del ensayo, tan rico en ideas, escrito por el doctor Jorge Carpizo.

En primer lugar, me gustaría resaltar el cuidadoso estudio realizado por el doctor Jorge Carpizo acerca de las distintas posiciones existentes en

* Comentarios a la ponencia "México: ¿sistema presidencial o parlamentario?" de Jorge Carpizo.

relación con el debate sobre las formas de gobierno presidencial y parlamentaria. Es esta una cuestión de método que bien le conocemos quienes hemos leído y estudiado muchos de sus trabajos anteriores: comienza con una revisión del debate; continúa con una medición de las distintas posturas, y termina con la fijación de la posición propia. En ese ensayo, como en tantos otros de sus trabajos, el doctor Carpizo busca la polémica, no por la polémica misma, sino como un recurso metodológico para avanzar en su área específica de conocimiento: la disciplina del derecho constitucional.

En mi opinión, esta es la tónica que debe imperar en el debate constitucional mexicano actual: debemos confrontar ideas, comparar razones y entrar a la polémica, pero con el ánimo siempre dispuesto a aceptar la debilidad tanto como la fortaleza de las razones propias y ajenas, no con el propósito de vencer o derrotar, sino como recurso dialéctico que nos lleve a construir soluciones de consenso a los problemas colectivos.

En segundo lugar, quisiera referirme a la similitud que el autor ve entre las preocupaciones de la reforma institucional de Brasil y de Argentina, y las preocupaciones que ya pueden percibirse en nuestro propio debate. Creo que esta afirmación del doctor Carpizo, con la cual coincido plenamente, merece ser examinada con mayor detalle, puesto que abre una serie de posibilidades al trabajo comparativo del cual México podría obtener algún provecho.

En efecto, independientemente de aspectos de naturaleza estructural y cultural que nos unen e identifican con nuestros vecinos del sur, la reciente evolución política de nuestro país parece estar acercándonos al tipo de escenario político que fue el punto de referencia de las reformas a las instituciones políticas de Brasil en 1988, y de Argentina en 1994.

Pero, ¿a qué tipo de escenario político me estoy refiriendo? Me refiero a un escenario político caracterizado por el potencial de conflicto e incluso de bloqueo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Dada la experiencia histórica de países como Brasil y Argentina, sus respectivos procesos de reforma político-institucional tuvieron como objetivo primordial encontrar soluciones institucionales a este tipo de problema.

Ahora bien, en años recientes, México tuvo un esquema de relación de poderes distinto al arriba referido. México ha tenido, al menos hasta hace relativamente poco tiempo, un patrón poco conflictivo de relaciones entre el presidente de la República y el Congreso de la Unión. Sin embargo, esta situación, que caracterizó al sistema político mexicano durante más de sesenta años, parece estar llegando a su término; en su lugar surge un

formato de relaciones en el cual las Cámaras del Congreso habrán de desempeñar un papel más importante, en el cual el conflicto con el Poder Ejecutivo no es difícil de imaginar. El fenómeno identificado con el nombre de “gobiernos divididos” no es en México tan sólo una posibilidad, sino una realidad, tanto a nivel federal como a nivel estatal, y esto nos exige dar respuesta a la siguiente interrogante: ¿tenemos el esquema constitucional adecuado para hacer frente al nuevo tipo de problemas, al nuevo tipo de escenarios que habrá de caracterizar las relaciones entre uno y otro poder?

Y aquí permítanme responder lo obvio: si el esquema constitucional actual no ha propiciado disrupciones mayores o crisis constitucionales producto de bloqueos entre los poderes, ello se debe en gran parte a que el titular del Poder Ejecutivo ha mantenido el control sobre el Congreso, a través de su liderazgo sobre un PRI dueño de la mayoría de los escaños en ambas Cámaras de la legislatura federal. Pero si la situación anterior cambia, como parece estar sucediendo; si el fenómeno de los “gobiernos divididos” se convierte en realidad cotidiana de nuestro sistema político, entonces el esquema constitucional vigente podría dar lugar a problemas que antes no hemos conocido.

Pensemos, por poner un sólo ejemplo, en las reglas constitucionales relativas a la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación. Creo que la experiencia de diciembre pasado, relativa a este tema, nos ha mostrado a todos de manera clara, que el esquema constitucional vigente acusa limitaciones para resolver los nuevos problemas surgidos de un nuevo patrón de relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en México.

Ahora bien, si como propone el doctor Carpizo, existe una similitud entre los problemas de carácter político-constitucional de Brasil, Argentina y México, se impone plantear las siguientes preguntas: ¿qué podrían decirle a nuestro país las experiencias de reforma constitucional de Brasil y Argentina? Si comenzamos a tener en México problemas parecidos a los de estos dos países hermanos, ¿podríamos adoptar soluciones parecidas?, ¿cuáles, en última instancia, fueron las preocupaciones de Brasil y de Argentina?, ¿qué tipo de soluciones institucionales plantearon en sus respectivos procesos de reforma?

Para tratar de responder a estas preguntas, me gustaría seguir avanzando por el camino sugerido por la ponencia del doctor Carpizo.

Las experiencias de Brasil y Argentina muestran al menos dos grandes preocupaciones de sus respectivos procesos de reforma constitucional:

una de ellas consistió en lograr el *equilibrio* entre poderes; la otra consistió en asegurar la *eficacia decisoria* del gobierno.

Al parecer, tanto en Brasil como en Argentina se trató de lograr un mejor balance de poderes, si, pero sin atar de manos al Ejecutivo. De esta manera, el mensaje que estas experiencias podrían reportar a México, podría consistir en que la democracia requiere de equilibrio entre poderes, pero también tiene que ser eficaz. La democracia necesita de controles que algunos llamarían *intra e inter-orgánicos*, pero también tiene que ser capaz de tomar decisiones para resolver problemas y satisfacer demandas. Esos, desde mi punto de vista, son los puntos de referencia, al menos dos de los más importantes de la reforma institucional que derivó en la nueva Constitución brasileña de 1988, y en la reforma constitucional argentina de 1994. Esos podrían ser también puntos de referencia de la llamada “reforma del Estado” en nuestro país.

El discurso de las reformas brasileña y argentina insistió en el fortalecimiento de los respectivos Poderes Legislativos, en relación con los Poderes Ejecutivos de ambos países. Ello es indudable. Pero la estructura constitucional de ambos países dista mucho de tener ejecutivos débiles.

Los ejemplos están a la vista: en Brasil, el Congreso tiene la facultad de suspender los actos normativos del Poder Ejecutivo que excedan de su poder reglamentario o de los límites de la delegación legislativa (artículo 49, V); en dicho país, las Cámaras del Congreso pueden fiscalizar mediante comisiones de investigación todos los actos del Poder Ejecutivo, incluyendo los llamados actos de la “administración indirecta” que corresponden a lo que en México denominamos el sector paraestatal (artículo 49, X). Además, en Brasil se facultó al Congreso para velar por la preservación de su competencia legislativa frente a la atribución normativa de los otros poderes, así como para autorizar la realización de un referéndum y la de convocar plebiscitos (artículo 49, XI y XV). Por último, el Senado brasileño está facultado para aprobar o rechazar los nombramientos que el Poder Ejecutivo haga de altos funcionarios, como ministros del Tribunal de Cuentas, gobernadores de territorios, altos funcionarios del Banco Central y embajadores, entre otros (artículo 52, III y IV).

Pero por otro lado, la Constitución brasileña de 1988 contempla un procedimiento legislativo sumario para discutir y votar sobre una ley, que puede ser solicitado por el presidente de la República en casos de “urgencia”, calificados como tales por el propio titular del Ejecutivo (artículo 64). Además, dicha Constitución contempla la posibilidad de que el presi-

dente de la República solicite al Congreso la delegación de la facultad de dictar leyes, bajo las condiciones y limitaciones de su artículo 68. Y por último, el presidente puede decretar las llamadas “medidas provisorias” en casos de “relevancia y urgencia” (artículo 62), que equivaldrían a lo que en México llamaríamos “decretos-ley”.

Reitero entonces, la estructura constitucional de Brasil dista mucho de tener un Poder Ejecutivo débil.

Algo parecido puede decirse de la Argentina. Es verdad que en dicho país se crearon instituciones nuevas para ejercer un mayor control sobre el Poder Ejecutivo, tales como la Auditoría General de la Nación (artículo 85), y el Defensor del Pueblo (artículo 86). Pero se estableció también la posibilidad de la delegación de facultades legislativas en el Ejecutivo (artículo 76), y se permitió la existencia de los “decretos de necesidad y urgencia” que el Ejecutivo puede expedir bajo las reglas del artículo 99 de la Constitución Nacional Argentina. De esta manera, en Argentina como en Brasil, no estamos precisamente en presencia de Poderes Ejecutivos débiles.

Control y eficacia. Tales parecen ser los dos pilares en los que puede descansar sólida y vigorosa la democracia a la que aspiramos. Por atender uno no debemos descuidar a la otra, teniendo en cuenta que la forma de lograr el equilibrio no puede ser exportada ni importada. La fórmula tiene que ser hecha a la medida de cada país, según su propia experiencia histórico-política. Ese es otro aspecto de la ponencia del doctor Carpizo que debemos repetir cuantas veces sea necesario, y aquí me permito aludir a la cita de Charles de Gaulle referida en el preámbulo del trabajo ahora comentado: a la pregunta sobre cual es la mejor Constitución, el sabio Solón responde: “Decidme primero para que pueblo y para que época”.

Dicho lo anterior, a mí me gustaría preguntarle al doctor Carpizo, cual podría ser la mejor Constitución para México, en función de lograr ese equilibrio entre control y eficacia al que he aludido en mi primer comentario.

Otro aspecto que me gustaría resaltar del trabajo del doctor Carpizo, es la identificación que hace en su ponencia de sistemas presidenciales latinoamericanos que si han funcionado: Costa Rica desde 1948 hasta la fecha; Venezuela desde 1958 hasta la fecha; Chile, entre los años treinta y 1973; Uruguay entre los años cuarenta y 1973. De manera sugerente, el doctor Carpizo señala que estas democracias presidenciales han funcionado o funcionaron debido a que en ellas existieron “elementos estabilizadores”.

Para mí, esta idea es clave. Los mexicanos debemos preguntarnos cuáles son o cuales habrán de ser los “elementos estabilizadores” de nuestra democracia y su sistema presidencial. Si dichos elementos existen en ciernes, habrá que fortalecerlos. Si no existen, habrá que crearlos. Pero primero hay que identificarlos, para lo cual cabría indagar en la experiencia de los países mencionados.

Por ejemplo, ¿cuáles han sido los “elementos estabilizadores” de la democracia presidencial de Costa Rica? Al parecer, algo han tenido que ver en el desarrollo político de ese país centroamericano su alto grado de homogeneidad étnica y social, así como sus relativamente bajos niveles de desigualdad económica. Quienes han estudiado la evolución política de Costa Rica, han sugerido que esta situación parece haber propiciado un nivel de tensiones sociales y políticas relativamente bajo; lo cual propició un ambiente adecuado para el surgimiento de una política de acomodos entre las élites económicas y políticas de dicho país. A su vez, esto parece haber facilitado la inclusión gradual de nuevos sectores, primero mediante la expansión de la democracia electoral, y después por medio de políticas sociales redistributivas.¹

Por su parte, parece que en la raíz del éxito de la democracia presidencial venezolana, jugó un papel primordial la decisión consciente de la clase política de dicho país, en el sentido de entrar en una etapa de conciliación, de compromisos y de prudencia políticas, para evitar el regreso recurrente a dictaduras militares, tan comunes en la historia de Venezuela hasta antes de 1958.

En efecto, en 1958 los líderes de los principales partidos políticos venezolanos (AD, COPEI y la URD)² firmaron el llamado “Pacto de Punto Fijo”, en virtud del cual se comprometieron a respetar los resultados de las elecciones, cualesquiera que estos fueran; se comprometieron también a mantener una tregua política despersonalizando el debate, a procurar la consulta entre los partidos en temas políticos delicados, y a garantizar la existencia de una responsabilidad política compartida. Además, después de realizadas las elecciones de dicho año, se conservó la orientación general hacia la con-

1 Booth, John A., “Costa Rica: The Roots of Democratic Stability”, en Diamond, Larry *et al.* (eds.), *Democracy in Developing Countries, Latin America*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, vol. IV, 1989, pp. 415 y 416.

2 Acción Democrática, Comité de Organización Política Electoral Independiente y Unión Republicana Democrática.

ciliación entre partidos lo cual se manifestó incluso en la construcción de coaliciones para gobernar.³

Por otra parte, al pacto formal siguió un acuerdo material, un pacto en lo sustancial, relativo a las políticas que aplicaría el partido que ganase las elecciones presidenciales: los líderes de los partidos acordaron respetar lo que llamaron un *Programa Mínimo de Gobierno*, en virtud del cual aceptaron un modelo de desarrollo que sería respetado por todos, basado en la inversión privada, local y extranjera; en un régimen de subsidios al sector privado; en la compensación a quienes fuesen afectados por la reforma agraria, y, en general, en un sentido de cautela en lo que tuviese que ver con la reforma económica y social del país.⁴

Ahora bien, y para recapitular un poco, me gustaría mencionar que el caso de Costa Rica nos habla de lo relevante que puede llegar a ser para el funcionamiento de un régimen democrático la existencia de un ambiente general de reducción relativa de las tensiones sociales, surgido en un contexto de homogeneidad étnica y social, así como de una relativa igualdad económica. No creo, sin embargo, que exista una correlación positiva necesaria entre el nivel de igualdad económica y el surgimiento y la consolidación de un régimen democrático. Aun un país con las características de Costa Rica estuvo plagado de golpes de Estado e inestabilidad política en la etapa anterior a 1948. Más bien, me inclino a pensar que el funcionamiento de un régimen político depende de decisiones estratégicas tomadas por los actores políticos en circunstancias determinadas; circunstancias que, por supuesto, están conformadas por factores económicos y sociales, pero también institucionales, culturales y hasta internacionales.

Y quizá esa sea la principal enseñanza que nos deja la experiencia de Venezuela. El caso de este país nos habla de la importancia de la conciliación entre contrincantes políticos, de agendas de gobierno comunes “mínimas” y de compromisos por la limpieza y transparencia electoral. Y todo esto, como producto de decisiones políticas conscientes, tomadas por parte de los principales líderes políticos de dicho país. Esto no viene sino a ratificar lo que los mexicanos sabemos muy bien desde el siglo pasado y que conviene ahora recordar: no todo depende de un “buen arreglo institucional”. La consolidación y la eficacia de una democracia presidencial no es únicamente el resultado de una cuidadosa y esmerada la-

3 Levine, Daniel H., “Venezuela: The Nature, Sources, and Prospects of Democracy”, en Diamond, L. *et al.*, *op. cit.*, nota 1, p. 257.

4 *Ibidem*, pp. 257 y 258.

bor de ingeniería institucional, que lleve a determinar los mejores equilibrios, que conduzcan a su vez a los mejores resultados políticos.

Desde mi perspectiva, los casos de Costa Rica y Venezuela muestran un panorama más amplio que el ofrecido por los estudios estrictamente institucionales para explicar el funcionamiento de las distintas formas de gobierno. La experiencia de estos países nos sugiere claramente que existen otros factores aparte de los institucionales, que nos pueden ayudar a entender como es que la democracia es posible bajo un esquema de corte presidencial.

Por esta razón es que estoy de acuerdo plenamente con la crítica que el doctor Carpizo hace a Sartori, en relación con la propuesta que el profesor italiano denomina “presidencialismo alternativo” o “presidencialismo intermitente”. Me refiero a la propuesta que Sartori hace en el sentido de establecer en México un sistema que bajo ciertas condiciones opere como un sistema parlamentario, y que bajo otras circunstancias pueda funcionar como un sistema presidencial. La sofisticada propuesta de “ingeniería constitucional” de Sartori parece haber sido diseñada en el vacío, como un ingeniero civil que propone el proyecto de un edificio, sin haber hecho previamente los correspondientes estudios sobre mecánica de suelo.

Al hacer su propuesta sobre México, Sartori parece olvidar lo que afirma en relación con el sistema presidencial de Estados Unidos de América: dicho sistema parece funcionar no precisamente gracias a su “arreglo institucional” sino más bien a pesar de sus reglas institucionales. El sistema estadounidense funciona —dice Sartori— a pesar de que el bloqueo mutuo esta inscrito en la lógica de su esquema presidencial. De manera concluyente, Sartori afirma que el sistema estadounidense funciona porque los estadounidenses están decididos a hacerlo funcionar.⁵

Las grandes obras de ingeniería constitucional como las de Sartori, tienen limitaciones importantes. No quiero decir que no sean relevantes, sino que están limitadas en sus alcances y en lo que podemos esperar de ellas. Por ello es que caminos más modestos de diseño constitucional, pero que buscan reforzar o remodelar las estructuras de los edificios existentes en vez de sustituirlos por completo con una obra enteramente nueva, tienen mayores posibilidades de éxito.

5 Sartori, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering*, Nueva York, University Press, 1997, pp. 89 y 91.

Este es el tipo de camino trazado por los otros autores a los que el doctor Carpizo revisa en el trabajo aquí comentado. Esa es la vía explorada por Dieter Nohlen, Alonso Lujambio y Diego Valadés, quienes, para utilizar los propios términos del doctor Carpizo, se alejan de los experimentos teóricos, para en lugar de ello hacer propuestas concretas dirigidas a “mejorar el funcionamiento del gobierno” como afirma Nohlen; o destinadas a introducir una serie de reformas al sistema electoral y a la estructura y funcionamiento del Congreso, como sugiere Lujambio; o, como propone Diego Valadés, orientadas a transitar hacia un sistema presidencial que consolide la democracia y reequilibre las relaciones de poder en nuestro país, a través de reformas muy concretas, entre las cuales se encuentran: la reelección de los legisladores, el referéndum, las interpelaciones a los secretarios de Estado, la ratificación del gabinete por el Senado, y el servicio civil de carrera, por sólo mencionar algunas.

El propio doctor Jorge Carpizo adopta esta línea en la parte final de su trabajo, al fijar su posición en relación con algunas reformas que podrían dar lugar a la renovación de nuestro sistema presidencial, en el sentido de un mayor equilibrio de poder, pero sin degenerar en un sistema de presidente “débil” (idea con la que estoy plenamente de acuerdo).

Quisiera terminar mis comentarios haciendo referencia a uno de los temas que el doctor Carpizo considera deben discutirse en nuestro país, en el contexto de lo que se ha denominado la “reforma del Estado”. Me refiero al tema de la posible introducción de la figura de “jefe de gabinete de ministros” a la manera del que funciona en Argentina a partir de la reforma de 1994.

En efecto, el artículo 100 de la Constitución argentina prevé la figura del “jefe de gabinete”. Este funcionario es designado por el presidente argentino, y puede ser removido por tres vías: por el propio presidente, por el Congreso con el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara, a la manera de un voto de censura; o también a través de un juicio político.

De acuerdo al propio artículo 100 de la Constitución argentina, el jefe de gabinete tiene las siguientes facultades: ejercer la administración general del país; expedir reglamentos que sean necesarios para ejercer las facultades que se le atribuyen y aquellas que le delegue el presidente de la nación; efectuar los nombramientos de los empleados de la administración pública, excepto los que correspondan al presidente; ejercer las funciones y atribuciones que le delegue el presidente de la nación; coordinar,

preparar y convocar las reuniones de gabinete de ministros; enviar al Congreso los proyectos de ley de ministerio y de presupuesto Nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo; hacer recaudar las rentas de la nación y ejecutar la Ley de Presupuesto Nacional; refrendar los decretos reglamentarios de las leyes; concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates, pero no votar; producir los informes y explicaciones verbales o escritas que cualquiera de las Cámaras solicite al Poder Ejecutivo, entre otras.

Asimismo, el jefe de gabinete debe concurrir al Congreso al menos una vez al mes; alternativamente a cada una de sus Cámaras, para informar de la marcha del gobierno. Y, por último, puede ser interpelado para el tratamiento de una moción de censura de cualquiera de las Cámaras, y ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras (artículo 101 de la Constitución argentina).

La existencia de un presidente de la nación, por un lado, y de un jefe de Gabinete, por el otro, podría llevar a la conclusión de que en Argentina existe un Poder Ejecutivo dual, a la manera del sistema francés implantado por la Constitución de 1958. Sin embargo, no parece ser este el caso, ya que el presidente de la nación sigue conservando las calidades de “jefe de Estado” y de “jefe de gobierno”, según se desprende del artículo 99, inciso 1 de la Constitución argentina, que a la letra indica:

“Artículo 99. El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: 1. Es jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país.”

En efecto, como bien lo ha señalado Patricia R. Martínez, la relación entre el presidente de la nación y el jefe de Gabinete en Argentina no es de coordinación, sino de jerarquía: el primero nombra al segundo y puede removerlo (artículo 99, inciso 9); puede darle instrucciones para la ejecución de las leyes (99, inciso 2); puede delegarle tareas administrativas (artículo 100, incisos 2 y 4), y tiene facultad de mando que autoriza al presidente a impartir indicaciones para resolver determinadas materias en los acuerdos de Gabinete (artículo 100, inciso 4). Además, el presidente supervisa el ejercicio de la facultad del jefe de Gabinete respecto a la recaudación de las rentas de la nación y de su inversión (artículo 99, inciso 10); y puede pedir al jefe de Gabinete los informes que crea convenientes (y el jefe de Gabinete esta obligado a proporcionarlos, artículo 99, inciso 17).⁶

6 Martínez, Patricia Raquel, “El Poder Ejecutivo y el jefe de gabinete y demás ministros”, en

Ahora bien, si el presidente sigue siendo el jefe de Estado y a la vez el jefe de gobierno; si tiene facultades de mando e instrucción sobre el jefe de Gabinete; si sus relaciones son de jerarquía y no de coordinación, y si puede removerlo libremente, se impone entonces plantear las siguientes preguntas: ¿qué utilidad puede tener la introducción de la figura del jefe de Gabinete en estos términos?, ¿qué diferencia hace esta figura, en relación con un sistema presidencial que no la contempla?, ¿para qué sirve, en última instancia, un jefe de Gabinete en un esquema de gobierno esencialmente presidencial?

Cabe destacar que en la propia Argentina la figura del jefe de Gabinete tiene tanto sus defensores como sus detractores. Juan Carlos Cassagne, por ejemplo, nos habla de las causas invocadas en el debate argentino para la creación de dicho órgano: según este autor, justifican al jefe de Gabinete: a) razones de organización: a fin de aliviar la tarea del presidente; b) razones de control parlamentario: como una forma de lograr mayor fiscalización del Congreso sobre la administración pública, y c) razones relativas a las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso: para obtener un mayor grado de flexibilidad entre ambos poderes.⁷

Pero también hay quienes afirman que la figura del jefe de Gabinete, tal y como está contemplada en la Constitución argentina, ha venido a fortalecer en lugar de limitar los poderes del presidente.⁸ En este sentido se afirma, por ejemplo, que el jefe de Gabinete serviría como una especie de “fusible” que protegería al presidente de tensiones provenientes del Congreso. Así, ante una subida de dichas tensiones, provocada por una medida promovida por el propio presidente pero aplicada por el jefe de Gabinete, sería este último quien, eventualmente, sería objeto de censura por el Congreso, mientras que el presidente quedaría a salvo.

Por su parte, como señala el doctor Carpizo, Dieter Nohlen apunta entre las ventajas del jefe de Gabinete, la siguientes: a) descargaría de funciones estrictamente de gobierno al presidente, para que se dedicase a lograr consensos políticos y sociales por encima de las diferencias; b) sería

García Sarmiento *et al.*, *La reforma constitucional interpretada*, Buenos Aires, Depalma, 1995, p. 439.

7 Cassagne, Juan Carlos, “En torno al jefe de gabinete”, *La Ley*, año LVIII, núm. 233, 5 de diciembre de 1994, cit. por Martínez, Patricia, *ibidem*, p. 437.

8 Pérez Guihlou, Dardo, “Presidente y jefe de gabinete en la reforma”, *La reforma constitucional argentina, 1994*, Buenos Aires, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, AADC, abril de 1994, pp. 70-72.

un eslabón de enlace para destrabar posibles bloqueos entre el Congreso y el presidente, y c) protegería al presidente del desgaste cotidiano de la política.

Haciendo eco a la propuesta del doctor Carpizo en el sentido de discutir sobre la figura del jefe de Gabinete en el debate mexicano, me permitiría expresar mis puntos de vista en los siguientes términos:

Primero: es conveniente descargar al presidente de funciones de carácter gubernamental y administrativo para que pueda dedicarse a funciones de jefe de Estado, y para que pueda enfocar su atención a lograr consensos políticos y sociales, como lo señala Nohlen.

Segundo: hay al menos dos maneras de descargar de funciones al presidente: una a través del fortalecimiento de la Oficina de la Presidencia; y otra, por medio de un jefe de Gabinete. El punto negativo que veo en la primera opción es que el encargado de la oficina no es visible al público, a pesar de que estaría ejerciendo funciones políticas sumamente importantes para el país. Pero este aspecto podría salvarse si se le diese cartería de secretario de Estado, en virtud de lo cual estaría sujeto al régimen jurídico constitucional de los demás secretarios.

Bajo la segunda opción, el jefe de Gabinete sería no sólo visible, sino incluso responsable tanto ante el presidente como ante el Congreso.

Tercero: no estoy muy convencido de que el jefe de Gabinete sería un instrumento de enlace ágil entre el Ejecutivo y el Legislativo, para destrabar bloqueos. Bajo el esquema de relaciones presidente-jefe de Gabinete aquí discutido, siempre estaría claro quien es el jefe, no habría duda acerca de quién da las órdenes. Recordemos que la relación entre el presidente y el jefe de Gabinete (si nos atenemos al modelo argentino) es jerárquica y no de coordinación. De esta manera, si hubiese un desacuerdo profundo entre el Ejecutivo y el Legislativo, este último sabría perfectamente que su interlocutor de última instancia es el presidente. Es decir, el Congreso sabría perfectamente que se está oponiendo a una política del presidente y no a una del jefe de Gabinete, aunque pueda deshacerse del jefe de Gabinete, en una primera instancia. Por esta misma razón, el argumento de que el jefe de Gabinete evitaría el desgaste político cotidiano del presidente no es demasiado convincente.

Cuarto: lo que sí podría traer la figura del jefe de Gabinete es un sistema de comunicación más ágil y, quizá, más abierto al público, entre el Ejecutivo y el Legislativo. Ello derivaría de la presencia cotidiana del jefe de Gabinete en el Congreso, y de su obligación de responder a las pre-

guntas escritas o verbales que le fuesen dirigidas. Esto, efectivamente, redundaría en mayores posibilidades de control parlamentario y escrutinio público sobre la administración pública federal.

Sin embargo, creo conveniente apuntar que estos mismos resultados podrían obtenerse por otra vía: es decir, estableciendo la obligación de los secretarios de Estado de presentarse cotidianamente ante el Congreso para responder preguntas escritas u orales de los legisladores.

En conclusión, diría que la figura del jefe de Gabinete tiene aspectos positivos, pero que esos mismos aspectos podrían alcanzarse por medio de otras medidas y ajustes a nuestro esquema constitucional. En otras palabras, lo que puede esperarse de la figura del jefe de Gabinete tal vez podría alcanzarse a través de otros medios, es decir, a través de lo que los especialistas en derecho comparado llamarían “equivalentes funcionales”, como los mencionados en los párrafos anteriores.

Finalmente, quisiera concluir mi participación en este Seminario planteando dos preguntas concretas al doctor Jorge Carpizo, en el ánimo, una vez más, de estimular el debate constructivo:

1. ¿Cuáles serían, desde su perspectiva, los posibles “elementos estabilizadores” de la democracia presidencial mexicana? y

2. ¿Podría crearse una figura del “jefe de Gabinete” de ministros distinta al modelo argentino aquí descrito que fuese útil para la estabilidad y consolidación de la democracia presidencial mexicana?