

EL SISTEMA REPUBLICANO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1824 Y SU EVOLUCIÓN HASTA NUESTROS DÍAS*

Emilio CHUAYFFET CHEMOR

Con frecuencia los seminarios retrospectivos sobre el origen de alguno de nuestros textos constitucionales ofrecen una serie de aristas de reflexión historiográfica de trascendencia netamente académica. No es el caso de la de 1824. No es así porque la mirada retrospectiva sobre su gestación entraña un ejercicio de utilidad práctica. Yo quisiera referirme en esta intervención a dos temas fundamentales y que resultan para mí, además, paralelismos paradójicos vistos 180 años después.

Primero, vigencia y aplicación del republicanismo como herramienta para facilitar el desplazamiento del poder de monarcas absolutos, 1824, o de presidentes débiles hacia Congresos fuertes y representativos, 2004.

En 1824, el contexto mexicano nos presentaba una dinámica en que muchos pensadores y hombres de acción de corte liberal inspirados en la Carta de Filadelfia o en el texto gaditano, e influidos también por pensadores europeos, se lograron poner de acuerdo para construir una nueva estructura estatal que rompiera con el pasado. Fue la forma republicana como oposición a la tradición monárquica absolutista, ejerciendo la soberanía popular y dividiendo para ello el poder en los ámbitos federal y local.

El paralelismo paradójico consiste aquí, de manera muy simplificada, en que así como en 1824 la forma federal fue recibida, adoptada y consagrada por el constitucionalismo mexicano como una ruptura con el esquema del hombre solo en el poder y el desplazamiento del mismo a la colectividad —vía la representación nacional, en que la soberanía queda representada en el Poder Legislativo— hoy, en la alternancia, o en la era de la alternancia, presenciamos también que se ha desplazado el poder des-

* Versión estenográfica.

de la centralidad del Poder Ejecutivo a un Poder Legislativo que lamentablemente no termina de asumir a cabalidad su papel, ante la falta de una reforma de fondo de la normatividad del Congreso y de una nueva conciencia histórica de su rol de los propios representantes populares.

Precisamente a este desplazamiento de poder en progreso es que deseamos adoptar, al final lo explicaré, una nueva propuesta de reconceptualización de esquemas de funciones, atribuidas tradicionalmente al Congreso, y de nuevas y ampliadas facultades al propio Poder Legislativo, para hacer moderno el calificativo de república que la Constitución de 1824 nos hereda.

El otro paralelismo que descubrimos se refiere al segundo adjetivo original de la República mexicana: su naturaleza federal. En 1824 se escogió la república federal para otorgar a las provincias integrantes de la Colonia, sometidas al centralismo, autosuficiencia, fortaleciendo su capacidad de respuesta frente a los problemas comunitarios que cada una de ellas tenía.

En 2004 la controversia al respecto —incluyendo las reformas del 122 constitucional, que es expresión de este fondo—, es en el sentido de rescatar de la confusión y de la demagogia el espíritu genuino del federalismo mexicano plasmado en 1824, y que en esencia sigue siendo válido.

En este trabajo presentaré la idea de volver a las raíces en 1824 del sistema republicano, así como de dotar de un contenido moderno práctico el apellido federal de la República mexicana.

La Constitución del 4 de octubre de 1824 fue la primera carta magna del México independiente, como bien lo señala el doctor Rabasa en su obra sobre la *evolución constitucional*. Es la primera que tiene vigencia en la totalidad o en una gran parte del territorio nacional; imprime cambios bruscos frente a la estructura de poder en relación con textos que regían el tema previamente; y además contiene figuras e ideas originales.

Ante la amenaza de desintegración en 1823, los estados deciden pactar una acta constitutiva de la federación. Sabemos todos la dialéctica del dilema. Los centralistas, con fray Servando a la cabeza, señalan que hicimos una mala imitación extralógica, incluso con una traducción mal hecha en Puebla de la carta norteamericana, de lo que era el federalismo allá. Los federalistas, con Ramos Arizpe a la cabeza, invocan el reconocimiento a un principio de descentralización política que se ha venido dando en la república, y cuya prueba máxima —afirma el padre del federalismo, o uno de los padres del federalismo para ser más justos—, es el hecho de que las diputaciones provinciales que sirvieron para demarcar a la República en 1812, son ya expresión de este proceso de descentralización.

Finalmente, los argumentos de ambos se resumen muy linealmente. Fray Servando: desuniremos lo que tres siglos estuvo unido; Ramos Arizpe: para permanecer unidos es necesario descentralizar.

La Constitución de 1824, así como sus principales innovaciones, no son resultado —como dice Rabasa— de una generación espontánea sino de un complejo procedimiento evolutivo. Esta Constitución surge como un acto de voluntad que en última instancia refleja el primer elemento connotativo de 1824: la voluntad del pueblo de autodeterminarse. No hay antes ningún ejemplo que pueda categóricamente permitir el juicio de que la autodeterminación popular ha cuajado o se ha expresado a través de instancias o procedimientos diseñados antes de 1824.

Ciertamente las ideas originales de la Constitución de 1824 abrevan del constitucionalismo español, como en el caso de los procesos electorales, o de la formación de poderes o la intolerancia religiosa. Abrevan de las Constituciones norteamericanas —a través de ellas recibimos el concepto de republicanismo y de federalismo— y de autores muy connotados en la época: Filangieri, Montesquieu, Bratt, Rousseau, que tienen una honda influencia en nuestros constituyentes.

Como dato curioso recibieron ellos una gran influencia de los textos norteamericanos. Pero quizás comprendieron mejor la filosofía política del constitucionalismo español, que la que había inspirado el pacto constitucional federal de Estados Unidos.

Toda esta dinámica desemboca como fuerza motriz en el ideario nuclear de la Constitución de 1824: soberanía, autodeterminación, representación nacional, federal y Constitución escrita, en una lucha entre el hombre como individuo libre y sujeto de nuevos derechos y el poder absoluto de la monarquía opresora.

Si bien curiosamente en ese momento en que el liberalismo mexicano aplica estas ideas, en Europa se da la década de la restauración monárquica, breve, en muchos países; pero, finalmente, hecho político contrastante a las decisiones fundamentales que aquí en México se adoptan.

Los federalistas siempre propusieron, para ganar la batalla, la ventaja fundamental para que una república representativa reflejara realmente la voluntad del pueblo, porque el sistema permitía un enlace de todas las entidades, para que éstas puedan protegerse sin la ayuda que el gobierno central podía proporcionarles, y porque la prosperidad norteamericana seguramente se debía a la adopción de su forma de gobierno.

La República Federal, en relación con el paralelismo al que quiero referirme, se ha desviado de sus contenidos, y hoy, otra vez, 2004, con un desplazamiento del poder político del presidente de la República hacia otras instancias de poder, la República Federal parece amenazar transformarse, porque algunos ribetes en el panorama así lo indican, en un absolutismo republicano. Si en el centro los contrapesos funcionan, en las partes parece que no, y en consecuencia lo que el federal quiso hacer en 1824, parece que está degenerando en 2004, en la práctica en monarquías insulares en las entidades federativas. Ese es uno de los grandes temas del sistema de república federal que deben tocarse de inmediato en la academia, en el Congreso en todos los foros estatales, a efecto de que la República Federal no sea suplantada por el absolutismo federal.

Creo que estos dos paralelismos tienen posibilidad de resolverse —y los problemas que entrañan, dirimirse— si con audacia, con apego a la realidad el concepto de la República se abre de nuevo y sin temores para que se rediseñe la clasificación formal y material de las funciones del Congreso, con base en cuatro grandes ideas: las actividades representativas, la función expresiva y la función de intermediación, la formulación de políticas públicas, el control parlamentario y las actividades de mantenimiento o conservación del sistema político, reclutamiento y socialización de élites políticas, manejo de conflictos y la integración del sistema político.

En muchos países, como Estados Unidos o Chile, la formulación de políticas públicas a partir de la actividad legislativa es un hecho consumado y no disputado. Otros, no tan activos, han llevado a sus Congresos a concluir que éstos no deben jugar un papel activo en la formulación de políticas públicas. Y finalmente, otros, por la vía de los hechos, no realizan ninguna tarea en este renglón porque carecen de los elementos técnicos suficientes para llevar a cabo esta tarea, que en mi opinión debe ser incorporada cuanto antes a las tareas del Congreso mexicano.

Se afirma que la discusión y debates sobre cuestiones y propuestas en una legislatura pueden no servir para formular las políticas públicas. Pero sí sirve para informar, a través del órgano deliberativo, a la opinión pública, de los grandes temas nacionales, de los pros y los contras de los dilemas, y de esta manera orientarlos hacia una decisión sostenida popularmente.

Las legislaturas que no poseen el poder de forzar o de realizar cambios en la política pública, sí tienen al menos el poder sutil de influir en el diseño de las mismas. El control parlamentario, subproducto de la actividad de formulación de políticas públicas, es también el de la función con-

troladora. Stuart Mill hace mucho tiempo afirmó que la supervisión y el control del gobierno constituyen la función propia y adecuada de las asambleas representativas, en oposición a la función de gobierno para el cual él pensaba que los parlamentos ni estaban preparados ni estructurados.

Y ésta, la función contralora, es una de las nuevas funciones o atribuciones que debe asumir el gobierno mexicano. Digo nueva, no porque formalmente no estén inscritas en la Constitución sino porque no se realizan. Imagínense un Congreso que hoy está viendo si la Cuenta Pública de 2001 pasa o no; terrible, una lentitud ocasionada por marasmos de normas y carencia de estructura y elementos técnicos para el dictamen.

En los sistemas presidenciales las comisiones legislativas convocan a la administración a que rinda cuentas, conducen investigaciones sobre políticas públicas. El debate en el interior de una legislatura —como ahora la nuestra— puede extenderse ya a la atención de otros temas que incorporen a la opinión pública en decisiones fundamentales. Decisiones que no necesariamente se expresan jurídicamente, pero sí tienen su expresión política, un caso: la Lotería Nacional. Salió el tema. Lo llevamos a la Cámara. Se dio la renuncia. Ese es el típico caso de una función controladora, en donde la expresión de la decisión no es jurídica, sin embargo, se tienen resultados concretos en los términos apetecibles.

El tercer punto es el de las actividades representativas. Aquí hablaría yo de la función expresiva. Aspecto fundamental de la actividad representativa es la función expresiva, que sirve para expresar las opiniones del todo social sobre cuestiones de importancia pública. Otra vez Stuart Mill idealizó al Congreso, al Poder Legislativo, como el congreso de las opiniones de la calle. Y yo creo que es eso: una arena en donde no sólo la opinión pública sino cada segmento de ella pueda presentarse de manera clara, plena, y generar las discusiones que se deseen. Los académicos le han titulado “articulación de intereses”; eso debe ser el Congreso: un articulador de intereses.

La función de intermediación se refiere al papel del legislador como intermediario entre los ciudadanos y el gobierno. Si alguien tiene acceso al gobierno, hasta Hacienda, somos los legisladores. Cuando digo “hasta Hacienda” ya es verdaderamente meterse en las tripas del gobierno federal, porque Hacienda ni da información, y la que da, siempre la da equivocada o confusa para que no podamos desempeñar nuestra labor claramente. Creo que esa posibilidad de intermediación entre el ciudadano y los legisladores debe ahondarse para que nuestro papel sea el que reclama la nueva centralidad política en el Congreso.

Finalmente, las actividades de mantenimiento o conservación de la viabilidad institucional del sistema político mexicano: el reclutamiento y socialización de élites políticas.

Una forma en que las legislaturas contribuyen a la conservación del sistema es precisamente reclutando a las élites políticas y socializándolas, al aceptar voluntariamente integrarse y desarrollarse dentro del sistema y sus normas. *De facto* contribuyen —concientes o no— a fortalecer este sistema.

El manejo de conflictos es otra de las tareas de los parlamentos modernos. La razón de ser de esta función se asienta en la premisa de que los conflictos son inevitables y aun deseables en un sistema democrático, y que es necesario contar con un contexto institucional bajo el cual los conflictos puedan ser resueltos o dirimidos de tal manera política, que permita a los actores de un sistema dirimirlos y enfrentar sus responsabilidades con un mínimo de apoyo popular.

Finalmente, la integración del sistema político. Si las legislaturas circunscriben a un nivel nacional los conflictos, la integración política es el proceso mediante el cual se logra coherencia política y sentimientos de lealtad hacia las instituciones públicas centrales. Por eso se puede hablar de integración de élites, de integración de nivel masivo y de integración de élites y masivo.

Las legislaturas, si se saben constituir en un foro eficaz de debate nacional, pueden integrar lo masivo y a las élites en el debate y la polémica sobre la agenda de la República. Pero sólo si esta función se realiza de manera inteligente y, sobre todo, eficaz. Muchos foros que realizaron los legisladores no sirven para nada. Nadie asiste. No generan ni concitan confianza y muchas veces los llenamos de documentos repetitivos o reiterados que lejos de dar cauce a una creatividad popular, que ahí está, nos encuadra en un burocratismo de audiencias que a nada conduce y que de ninguna manera fecunda la tarea de las Cámaras.

Resumo. En 1824 el sistema republicano representativo y federal sirvió a México para desplazar el poder del monarca omnímodo al presidente y hacia los poderes divididos y representativos del pueblo. Hoy la República carece de un foco centralista de poder político. Qué bueno que así sea, pero en contraparte no ha habido un fortalecimiento del Congreso como apetecemos. En segundo lugar, el tema del federalismo, incluyendo el federalismo fiscal que es lo que está en la discusión del artículo 122, no las participaciones ni nada de eso, es un tema que a fin de cuentas tiene que

ver con la participación y el peso del Distrito Federal en el ingreso y el gasto federal. Pero que no se nos convierta el federalismo en protección del autoritarismo local sino que sirva para impulsar el desarrollo equilibrado de la República.