

IDEAS PARA EL FEDERALISMO*

Arnaldo CÓRDOVA

He participado desde hace muchos años en numerosos grupos de trabajo que tienen por objetivo la reforma del Estado, y algo que he podido constatar es que no es que falten ideas, en realidad no faltan ideas, hay abundancia de ideas sobre lo que hay que cambiar.

Voy a tratar de resumir en unas cuantas líneas lo que desde mi punto de vista, y dada la experiencia que he tenido en estos grupos de trabajo, es lo que hay que cambiar.

Por principio de cuentas, se puede decir que hay que cambiarlo todo, pero sería una exageración, porque hay mucho que conservar.

Nuestra Constitución es ya una Constitución atrasada, no obsoleta, pero atrasada, está rebasada por la realidad; tenemos un gobierno que ya no es del color que fue el anterior, pero seguimos teniendo exactamente las mismas instituciones del antiguo régimen, y le llamo así porque ese régimen ya no va a volver jamás, aun cuando el Partido Revolucionario Institucional vuelva al poder; ya no va a ser lo mismo.

Creo que son varios los capítulos que reiteradamente se han estado apuntando sobre el tema de la reforma. Hay que cambiar todo el articulado que se refiere a la institución de los poderes de la Unión, particularmente el que viene después del artículo 80, que se refiere a la institución presidencial.

Todavía en la Constitución existen, en la letra, poderes extraordinarios, poderes que entran más en la categoría del artículo 29, cuando hay situaciones de desastre, de emergencia, de guerra extranjera, y que siguen ahí, y las facultades que se otorgan en estos artículos, el 134 por ejemplo, se siguen ejerciendo. Hay artículos que le otorgan a la institución presidencial un poder extraordinario que en cualquier momento

* Versión estenográfica.

pueden hacer estallar conflictos tremendos; por ejemplo, el derecho que tiene el presidente, el titular del Ejecutivo, para afectar la propiedad privada. Ese es un derecho que está ahí todavía. La facultad que da el artículo 123 para normar, dirigir, conducir y resolver los conflictos entre empleadores y empleados, ese es un problema que todavía está ahí.

Es necesario cambiar el artículo 89 para, en algunos casos, hacer más explícitas las facultades del presidente. Estoy sólo poniendo algunos ejemplos. Sobre su elección, creo que es conveniente que analicemos la posibilidad de una segunda vuelta porque, en la medida en que las fuerzas políticas se equilibren, va a haber necesidad de que la ciudadanía se constituya en un fuerte apoyo para el Poder Ejecutivo.

No estoy todavía convencido de que la reelección se debe implantar. Es atractiva la idea que ha presentado desde hace años Diego Valadés de reducir el periodo a cuatro años y establecer la posibilidad de reelección. No estoy tan convencido de ello, pero es algo que deberíamos analizar. Seis años son bastantes para que un presidente aprenda y al final se sepa que sí sabe gobernar. No hace falta darle más y sería negativo, hasta cierto punto, darle menos tiempo para el gobierno.

Pienso que hay que replantear a fondo el federalismo; decir que hay que *plantearlo* tal vez sería lo más adecuado, porque lo que se ha venido haciendo no ha redundado más que en minucias que tienen que ver con los aspectos fiscales de las relaciones entre los municipios, los estados y la federación, y la esencia del federalismo tiene raíces no sólo en nuestra historia, también en el articulado de nuestra Constitución (en los artículos 39, 40, 41 y 43 está perfectamente instituido el federalismo), pero necesitamos darle cuerpo a esas instituciones que nos brinda la Constitución.

No hay absolutamente nada a ese respecto en la legislación derivada, ni siquiera en las muy pocas leyes constitucionales que tenemos (que el doctor Fix-Zamudio no sé por qué llama “orgánicas”: es algo que no cuadra con mi tradición jurídica).

Sin embargo, tenemos una auténtica organización del federalismo y una auténtica reglamentación de las relaciones entre los llamados diferentes niveles de gobierno.

Creo que hay un problema con los municipios; también con los estados, pero con los municipios en particular. No solamente necesitan más fondos para gobernarse mejor; necesitamos pensar en que hay ahí una es-

estructura municipal, una institucionalidad municipal que viene de hace más de un siglo y que ya no responde a la realidad actual.

Tenemos poco más de dos mil quinientos municipios (ahora ya no sé cuántos son porque han entrado muchos más en la cuenta). Pero hace 40 años ya teníamos más de dos mil municipios.

Hemos triplicado la población de México desde 1960, hay muchísimas comunidades; basta viajar en automóvil por la provincia para constatar que están gobernadas por autoridades auxiliares, se llaman de manera diferente según los estados: comisarías en Guerrero y tenencias en Michoacán. Esas comunidades tienen a veces hasta 10 mil habitantes; la tenencia de Santa María de Guido en Morelia tiene 60 mil habitantes.

Considero que hay que pensar, para prevenir las angustias en que nos pusieron los zapatistas en Chiapas, en un fuerte programa de municipalización. Así como hablamos de redistribución creo que deberíamos hablar de *remunicipalización*.

La idea aquella de que el ayuntamiento es sólo un órgano administrativo de los municipios ya no funciona, deberíamos olvidarla; los pueblos cada vez más y más quieren el autogobierno; cada vez más y más quieren la autonomía. Y hay que dárselas, hay que permitirse a todos los pueblos, a todas las comunidades, que llenen solo una condición: que sepan autogobernarse, nada más, es lo único que podemos pedirles para convertirlos en municipios.

En Oaxaca, según tengo entendido, hay una comunidad que tiene ciento veinte habitantes y es un municipio, lo que se justifica porque en ese municipio se habla una lengua indígena en particular.

Hay muchas otras condiciones que pueden pedírseles, pero hay que pensar en remunicipalizar a todo México.

Debemos modificar, a fondo, todos los artículos que instituyen nuestro sistema de justicia, en particular en lo que toca a las atribuciones de los juzgadores, no nada más de los ministros de la Corte o de los magistrados de los tribunales.

La Constitución, es bien sabido, no reglamenta. La Constitución instituye, pero pienso que hay necesidad de instituir en la Constitución reglas que sirvan para un mejor funcionamiento del Poder Judicial de la Federación. Hay muchas propuestas al respecto.

Es indispensable, como lo planteó el rector de la UNAM, Juan Ramón de la Fuente, que el Ministerio Público se convierta en una institución totalmente autónoma; no puede seguir siendo un órgano en manos de los

poderes ejecutivos, así no funciona. O se abusa de una institución que está por su nombre mismo dedicada a garantizar la protección de la sociedad, la indagación de los delitos, de los ilícitos, desde luego como representación de la sociedad.

El procurador general de la República es un sirviente del presidente, y no porque él quiera hacerlo o porque esa sea su condición, es que así lo define la ley. No puede continuar así.

Hay que perfeccionar, desde luego, nuestro sistema electoral; hay muchísimas lagunas, nos hemos dado cuenta después de cada una de las elecciones que hemos tenido dónde hay lagunas. Ese sistema electoral está funcionando muy bien, pero no puede funcionar mejor precisamente porque faltan definiciones, porque falta que en algunos casos se prevean adecuadamente los problemas que se presentan en la realización misma de las elecciones.

Por último, debemos convertir nuestro vetusto sistema de garantías individuales y sociales, y ponerlo a tono con la moderna problemática de los derechos humanos.

Llevamos, en lo que a garantías sociales se refiere, un siglo de atraso; y en lo que se refiere a garantías individuales llevamos un siglo y medio de atraso. No puede seguirse así.

No hacen falta ideas, las ideas abundan. Tenemos abundancia de propuestas. Todos tenemos opiniones en relación con las reformas que se requieren para nuestro Estado, para nuestro poder político.

Lo que hace falta es algo que se ha practicado desde que comenzó el proceso de reforma política. Siempre se hizo. Pero ahora parece que se ha olvidado: siempre se pactó. No hubo cosa en la que se avanzara y no se hubiese previamente pactado. Los pactos fueron la esencia del proceso de desarrollo de la reforma política en México.

A veces los poderosos se imponían, pero hay que decir que hasta las imposiciones se negociaban, se pactaban.

Hoy, ¿qué es lo que falta para que avancemos en el tema de la reforma del Estado? No hacen falta ideas, tampoco hace falta voluntad de pactar, voluntad de ponerse de acuerdo y ponerse a trabajar. Hay con qué ponerse a trabajar. Pero lo verdaderamente grave es que a todos los actores políticos se les ha olvidado pactar, ya no saben pactar.

Si nosotros pensamos que el tema de la gobernabilidad es solamente un problema de eficacia en el gobierno, estaríamos totalmente equivocados. Ya el gobernador Lázaro Cárdenas Batel dijo: la gobernabilidad no

puede concebirse hoy en día en México sino como una gobernabilidad democrática.

¿Qué es lo que está pasando con nuestra ciudadanía? Que después de cuatro años estamos haciendo que se harte de una democracia que apenas está naciendo.

Hace dos años se publicó una encuesta en toda América Latina, en la que los mexicanos se llevan las palmas sobre la idea que se tiene de la democracia. El 56% de latinoamericanos, y es la cifra que corresponde a México, no quiere ya la democracia, está añorando el régimen autoritario. Eso es gravísimo, como lo señaló el gobernador Cárdenas.

Si nosotros queremos que haya gobernabilidad, hay que ser más serios y ponerse a pensar que en cada acto político se está asumiendo una responsabilidad, y si los actores políticos, particularmente los partidos, no asumen esa responsabilidad, ellos van a ser los responsables de que la democracia pierda su fascinación y sea repudiada por nuestra ciudadanía. Es horrible pensar en una situación como la que priva en los Estados Unidos, en que más de la mitad de los ciudadanos no quieren votar porque no les interesa, porque a todos sus políticos los ven iguales. Es decir, unos ineptos, unos mentirosos y unos corruptos.