

EL SISTEMA FEDERAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824 Y SU EVOLUCIÓN. CONSIDERACIONES EN TORNO A LOS RETOS ACTUALES DEL SISTEMA PRESIDENCIAL EN EL MARCO DEL ESTADO FEDERAL*

Amalia GARCÍA

Muchas gracias al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México por la realización de este importantísimo espacio para la reflexión. Al doctor Diego Valadés un reconocimiento por esta iniciativa que además es tan oportuna en estos momentos del país en los que estamos tan necesitados de hacer una evaluación sobre el régimen político, sobre nuestra Constitución, sobre las reglas que nos rigen, para poder tener certeza y también normas e instituciones que nos puedan permitir garantizarle a los ciudadanos la certeza de cómo se gobierna, de lo que sucede, de cómo se actúa.

Yo estaba invitada para la mesa que se desarrolló el lunes sobre federalismo. Pero me parece que cada una de ellas se compaginan —ya que cada uno de los temas están absolutamente vinculados—, y que se tiene por lo tanto la intención de que hagamos una reflexión de fondo sobre qué régimen político, qué instituciones, qué Constitución requerimos en el país hoy.

Y el tema que hoy se toca me parece que puede darnos una posibilidad de hacer una reflexión, no solamente sobre presidencialismo, sobre régimen presidencial, y qué reformas tendrían que hacerse o no en el ámbito de régimen presidencial en nuestro país, sino que está vinculado también a cómo los estados —las entidades federativas— vivimos este presidencialismo y las normas que lo rigen.

Yo diría en primer lugar que hemos vivido en nuestro país en los últimos años, prácticamente todo el siglo XX, un régimen presidencial con

* Versión estenográfica.

enormes facultades, facultades constitucionales y facultades meta-constitucionales. Me alegro que esté aquí Lorenzo Córdova Vianello; decía Arnaldo Córdova en alguna ocasión que esas enormes facultades en el jefe del Ejecutivo tienen una explicación histórica. En el siglo XIX, pero sobre todo las amplias facultades presidenciales después de la Revolución Mexicana —como bien expone Arnaldo Córdova—, tenían el objetivo de generar un enorme poder para que el presidente pudiera controlar a los caudillos.

La Revolución Mexicana generó una gran cantidad de figuras y fue en la Constitución de 1917, especialmente Venustiano Carranza, quien decide impulsar, en esa Constitución, enormes facultades al presidente de la República. Tenían —y a mí me parece que esa explicación de Arnaldo Córdova es muy pertinente—, la intención de darle gobernabilidad al país después de esa lucha armada.

También es cierto que esa lucha se vivió con el deseo de que no hubiera reelección. Pero no se desarrolló un sistema de partidos, nuevo, moderno, eficaz. Al contrario, con esta decisión de concentrar enormes facultades en el presidente, y seguramente con esta razón histórica de poder acotar a los caudillos armados —que además siguieron existiendo a lo largo de muchos años, recordemos la rebelión de Cédillo, fue un periodo largo en el país—, al mismo tiempo se genera la necesidad de una organización política, pero se concentra el poder y la participación política casi en un solo partido.

El presidente de la República, por lo demás —más allá de esas enormes facultades constitucionales, que están establecidas en la Constitución de 1917— desarrolla una gran cantidad de atribuciones que se van a ir desplegando a lo largo del siglo XX.

Una de esas tiene que ver con el monopolio de la decisión de quienes llegaban a los cargos de gobierno en otros ámbitos. Por ejemplo, uno de los temas que hoy están a debate que es el de la reelección o no de los legisladores. Este impedimento para la reelección inmediata va a ser resultado de una reforma que se promueve, no como producto de la Revolución Mexicana —en esa batalla se hablaba exclusivamente del Ejecutivo—, va a ser una reforma que tiene como fin el control político. Se impulsa la no reelección de los diputados y de los senadores de tal manera que quienes ocupan ese espacio van a depender de la voluntad del presidente —del “Señor Presidente”, con mayúsculas—, para poder seguir haciendo política.

Se van así concentrando facultades en el jefe del Ejecutivo —y yo diría hablándolo desde los estados—, también enormes facultades en el orden federal. Porque aunque tengamos en nuestra Constitución en el sentido

formal un régimen federalista, en realidad vivimos una gran centralización del poder.

La vivieron durante muchos años en el siglo pasado, el siglo XX, no solamente los representantes populares que formaban parte del Congreso de la Unión, sino que la viven también las entidades federativas. Y el reflejo más claro de esa concentración absoluta de poder en el jefe del Poder Ejecutivo está en el ámbito de los recursos, en el ámbito fiscal, en el presupuesto. Los estados de la federación van a tener una capacidad de decisión muy pequeña y las decisiones se toman en el centro.

De tal manera que hoy vivimos una situación que nos obliga a hacer una revisión no solamente en el ámbito del régimen presidencial en su relación con el Legislativo, sino también la relación del jefe del Ejecutivo y el régimen presidencial en una federación. ¿Como garantizar que las entidades federativas tengan más facultades?

Creo que es muy pertinente subrayar que a lo largo de los últimos años del siglo XX de nuestro país —y en éstos que se inician— ha habido una revisión de fondo sobre cómo acotar las enormes facultades que ha tenido el presidente de la República. Pero también cómo crear nuevas facultades y nueva capacidad de decisión a los otros poderes, y también a los otros órdenes de gobierno: a las entidades federativas y a los municipios.

En ese sentido se ha venido avanzando de manera paulatina, especialmente en el ámbito de la práctica, se ha generado una nueva práctica política. Pero en cambio las reformas formales van en retraso.

Creo que es muy pertinente la reflexión que se ha hecho sobre cómo podemos hablar de un régimen político que garantice facultades establecidas, nuevas a otros poderes y otros niveles de gobierno, y al mismo tiempo, garantizar gobernabilidad. Ese es tal vez el reto que hoy tenemos: nuevas facultades a nuevos actores políticos y gobernabilidad.

Todavía vivimos un momento muy complejo, muy difícil. Estamos —para citar a Gramsci—, en una situación tal en la que lo viejo está muriendo, pero lo nuevo no acaba de nacer. Y lo vivimos todos los días, de manera constante.

Se han creado nuevas atribuciones al Poder Legislativo. Pero todavía no podemos hablar de régimen semipresidencial. Durante años el monopolio de las decisiones estuvo en el presidente. En los últimos años esto ha empezado a cambiar; y por ejemplo el nombramiento del procurador —que debía ser una facultad sólo del presidente— se empieza a considerar como un asunto que debe ser ratificado por el Congreso.

¿En donde se ha avanzado más? Seguramente es en aquellos ámbitos que tienen que ver con la competencia electoral. Es ahí en donde se dio el cambio más profundo y más importante en nuestro país con la reforma de 1996. De tal manera que el monopolio de la organización, preparación y calificación de las elecciones que tenía el presidente de la República —porque era el secretario de Gobernación el que presidía esa institución electoral en la preparación de las elecciones y era la Cámara la que se constituía en Colegio Electoral—, le da paso a una nueva institución, la del Instituto Federal Electoral ciudadanizado. Una instancia en la cual los partidos políticos no van a tener más que voz. Este es tal vez el paso más importante, el más avanzado.

Al mismo tiempo, en la relación con los estados de la federación, el avance sustancial no está en las atribuciones, porque los estados siguen teniendo muy pocas atribuciones. Este régimen federal en términos formales en nuestra Constitución no existe, pero se crean nuevas figuras como la Conferencia Nacional de Gobernadores, la Conago. Esta es una figura inédita, nos habla de este país en el que se empieza a generar nuevos espacios de decisión. Algunos llaman a la Conago el sindicato de gobernadores, pero en esencia tal vez esta denominación se debe a que gran parte de la tarea de esta instancia es establecer constantemente un diálogo, un debate, una polémica —en ocasiones con el titular del Poder Ejecutivo Federal—, para que se le reconozcan derechos a los Estados a decidir sobre los recursos.

Esto que hemos vivido en los últimos años y en los últimos meses, sobre cómo distribuir los excedentes petroleros, sobre como garantizar que haya más atribuciones a la federación, sigue siendo algo que no está resuelto. Hoy mismo vivimos un debate sobre educación y no es nuevo. Hace ya algunos años desde el gobierno federal el presidente de la República decide que la facultad de decidir y la responsabilidad y obligación en materia de educación y de salud es de las entidades federativas, excepto el Distrito Federal. Sin embargo esto no va junto con la distribución de los recursos. De tal manera que incluso ha habido algunos gobernadores —recuerdo el caso de Tlaxcala— que han señalado que esa decisión de otorgarle facultades, derechos, obligaciones a los estados en materia de educación, debería regresar a la federación si no está vinculada con la distribución de los recursos.

Y tenemos una situación tal que requiere una reforma integral. Acotar las enormes facultades del presidente en materia de decisiones, nuevas facultades al Legislativo, reconocimiento de que tenemos un régimen federal; pero esto significa también una revisión de los recursos, y por esos

la reforma fiscal es tan importante. No es un asunto de dineros, es un asunto que tiene que ver con capacidad de decisión. Mientras no exista una capacidad de decisión que esté vinculada con los recursos, no podremos hablar de una verdadera federación.

Tenemos, sin embargo, algunos avances fundamentales en nuestro país. Se han creado nuevas figuras, yo diría sobre todo que en el caso de los municipios y de los estados —los comités de planeación para el desarrollo de los estados y los comités de planeación para el desarrollo de los municipios, son figuras que vale la pena fortalecer—, han avanzado de manera muy paulatina.

¿Cuál sería el reto que tenemos hoy en nuestro país? El hacer en nuestro país una revisión integral de qué tipo de régimen político es el que queremos los mexicanos en el siglo XXI.

Algunos han dicho —coincido con el planteamiento, aunque es muy polémico y todavía y genera debate— en que debíamos orientarnos hacia un régimen semipresidencial, en el cual el presidente tenga algunas facultades —claramente establecidas— pero otras facultades deben estar en el Legislativo. De tal manera que —por ejemplo aquí se mencionaba la política exterior— sea realmente el Legislativo, el Senado de la República, el que fije la política exterior de nuestro país.

Esto sería garantizar esta transformación. Hasta el día de hoy el Senado puede opinar, revisar sobre política exterior, pero no fija la política exterior del país. En un régimen semipresidencial, materias como ésta, deberían ser asumidas por el Legislativo, especialmente por el Senado.

Y yo diría que estas decisiones no solamente es pertinente que se asuman conjuntamente, sino que además tendrían que ver con una nación plural, que finalmente decide en esta representación de la República —que es el Senado—, en una materia que tanto nos importa.

En el caso de las entidades federativas me parece fundamental que pudiéramos avanzar en un régimen semipresidencial, que además tenga una connotación verdaderamente federalista, que garantice un desarrollo más equitativo de nuestro país.

Hasta el día de hoy el desarrollo, por la distribución de los recursos, está concentrado en unos cuantos puntos de nuestra geografía. Solamente veamos el Presupuesto de la Federación tal y como se envió el día 7 de septiembre al Congreso de la Unión. Y lo que vamos a encontrar es que son cinco entidades federativas las que se llevan la mayor parte de los recursos. Uno de los elementos de la fórmula de distribución —aunque no es el

único—, es el poblacional. Y ello genera un círculo vicioso, porque aquellas entidades más pobladas, y también con mayor riqueza y más capacidad económica, son las que reciben mayor presupuesto.

Vivimos una situación tal, que las entidades que tienen mayor rezago prácticamente estarían condenadas a no crecer. ¿Cuáles son las cinco entidades a donde se dirige la mayor parte del presupuesto? Son el Estado de México, el Distrito Federal, Veracruz, Jalisco y Nuevo León. Las demás viven una situación de desvalidez muy grande.

A tal grado llega la concentración en el ámbito económico y fiscal, que incluso las empresas tienen su domicilio fiscal predominantemente en el Distrito Federal, y en segundo lugar en los estados del centro del país. Pongo el ejemplo de la minería para ilustrar este argumento sobre la concentración económica y fiscal. Zacatecas es el principal productor de plata del mundo. Tenemos algunas de las empresas mineras más importantes del país. Sin embargo, ni siquiera los impuestos los pagan las empresas mineras en esa entidad, los pagan en el Distrito Federal porque tienen su domicilio fiscal en la capital del país.

Esos son parte de los elementos que tenemos que revisar. Cómo garantizar no solamente un régimen semipresidencial con facultades acotadas, con nuevas facultades al Legislativo, sino también un régimen político y un diseño de país que nos permita un crecimiento mucho más equitativo y armónico. De tal manera que cuando hablemos de la nación, y hablemos de la República, tanto el concepto de república con sus instituciones, como la nación que la constituyen los habitantes del país, tengan la posibilidad de un encuentro y pueda haber un desarrollo mucho más equitativo.

Hoy en el Congreso de la Unión se vive un debate muy intenso a partir del artículo 122 de la Constitución, sobre si debe ser modificado o no. Creo que si despolitizáramos, si desideologizáramos este tipo de decisiones que se van a tomar en el Congreso de la Unión, y nos pusieramos en la voluntad de tener una visión federalista, una visión de nación que desea un desarrollo mucho más equitativo, más justo; que desea nuevas atribuciones; y que desea que los tres niveles de gobierno tuvieran la capacidad de contribuir a ese desarrollo de nación, podríamos estar sentando las bases de un nuevo México. De otra manera esto sería casi imposible.

Terminaría subrayando algo que me parece tal vez esencial. Lo han dicho muchos, y yo lo comparto. Todos los actores requerimos un nuevo pacto político en nuestro país. Sin ese pacto político será difícil avanzar. El día de anteaer, acá en el Distrito Federal, en el Congreso de la Unión, se

dio un debate muy agrio, muy intenso, en relación con la distribución de los recursos.

Y yo diría también nuevas instancias para tomar decisiones sobre la distribución de recursos, que sería las que debemos fortalecer. Y en ese pacto yo no descarté la posibilidad de que instancias como la Conago —este llamado Sindicato de Gobernadores, esta Conferencia Nacional de Gobernadores—, tuviera en el orden constitucional también algunas posibilidades de participación. Que no sean los gobiernos aislados, sino esta instancia la que participe en las decisiones, en la distribución de recursos, de facultades, de decisiones, de diseño de país. Eso me parece urgente y es pertinente.