

El centro y los estados, un problema histórico*

Lorenzo Meyer

El concepto

El federalismo es una de las maneras de poner en práctica el principio democrático de la división de poderes. Se trata de una división entre las esferas del poder general y el local, el de las diferentes regiones que conforman el todo nacional. Ambas esferas se parecen —prácticamente todas las instituciones nacionales tienen su equivalente al nivel de los estados— pero están diseñadas para funcionar de manera coordinada aunque independiente. La delimitación de las regiones o estados corresponde a una división geográfica e histórica, y su aparición generalmente antecedió a la conformación de la nación.

En principio, en un régimen centralista el poder en las provincias o estados es un derivado de la autoridad central y en uno confederado la fuente efectiva del poder son justamente las unidades locales y el del centro es el derivado. En contraste, en el sistema federal el poder está organizado de tal forma que ninguno de los dos niveles tiene el poder de neutralizar al otro y sí, en cambio, existe el incentivo de la cooperación funcional; ahí el ciudadano tiene doble pertenencia —a la comunidad nacional y a la local— con derechos y obligaciones constitucionalmente delimitados.

* Fragmento del artículo publicado en *Reforma*, el 8 de abril de 2004.

La idea original y su desarrollo en México

La primera estructura moderna de gobierno federal fue la que crearon, a fines del siglo XVIII, las antiguas colonias americanas de Inglaterra. Y es por eso que se tiende a pensar que el federalismo de los países latinoamericanos, que surgieron tras el desmembramiento del imperio americano de España, copió el modelo a su vecino del norte. Sin embargo, una mirada atenta muestra que no fue ese el caso. En México, el centralismo y su antítesis, el federalismo, tienen una misma raíz: la española, al menos eso es lo que sostienen Josefina Vázquez y el resto de los autores de *El establecimiento del federalismo en México, 1821-1827* (México: El Colegio de México, 2003).

La tesis de esta obra es clara e importante. En el México colonial la soberanía residía en el monarca español y por eso el sistema político que la Corona estableció en América resultó ser, naturalmente, uno centralizado. Sin embargo, la práctica refutó a la teoría. En efecto, la vastedad de la geografía americana, las dificultades de comunicación y, sobre todo, la debilidad económica de la Corona, llevaron a que la Nueva España funcionara, según Horst Pietschmann, como una “federación clandestina”. En efecto, como la monarquía de los Austrias necesitaba recursos para sus aventuras europeas, subastó los puestos administrativos en América y concesionó el cobro de impuestos a particulares; con el tiempo, esas políticas fortalecieron a las oligarquías locales que, *de facto*, ejercieron un poder local que no les correspondía.

Fue en ese suelo de gran autonomía provincial donde cayeron las semillas del federalismo. La primera la sembró, sin proponérselo, la invasión napoleónica de 1808 de España. La prisión de Fernando VII coincidió con la irrupción del liberalismo en Europa. La Constitución de Cádiz de 1812 supuso el retorno de la soberanía al pueblo, un pueblo que se organizó con base en representaciones de las provincias. Con la independencia, esas provincias se transformarían en los estados de la nueva nación mexicana. Examinando al nivel de las élites el proceso político en los primeros años del México independiente en 18 estados, Josefina Vázquez y el resto de sus coautores llegaron a la siguiente conclusión: la gran discusión que se tuvo en el México de 1821-1827 terminó por imponer el federalismo como forma de gobierno, pero no como una copia del norteamericano, sino como una adaptación de la descentralización que, de hecho, ya se practicaba en el México colonial. Desde esta perspectiva, la división constitucional de poder entre estados y centro en 1824 era la que la naturaleza de México demandaba, pero en la práctica ese federalismo resultó extremo y afectó el buen funcionamiento del Estado nacional, al que le negó poderes y recursos en momentos críticos.

Una contradicción de origen

En el México de esa época, los estados terminaron por declararse “libres y soberanos” pero, en sentido estricto, la soberanía no podía parcializarse de esa manera pues era un atributo del pueblo en su conjunto. Y es que esa contradicción nació de la impaciencia de ciertas oligarquías locales fuertes frente a las discusiones que tenían lugar en el congreso nacional sobre la naturaleza de la división del poder entre el centro y la periferia. Tras la caída de Iturbide —símbolo de un proyecto centralista y al que federalistas como Servando Teresa de Mier se opusieron con todas sus fuerzas—, uno de los grupos locales más fuertes y con una tradición de autonomía más clara declaró en 1823 la existencia de un “Estado libre, independiente y soberano de Jalisco”. Ese ejemplo de la antigua Nueva Galicia cundió y otros estados le siguieron en su declaración de independencia y soberanía justo en un momento en que las amenazas de reconquista por España hacían necesario y urgente un gobierno central capaz de contar con recursos y autoridad suficientes para reforzar al ejército y coordinar el esfuerzo general para hacer viable la “independencia y soberanía” de un México amenazado por las grandes potencias. El “federalismo extremo” amenazó con transformarse en anarquía.

La posible desintegración de México tras la caída del Primer Imperio obligó al gobierno central a movilizar lo que había entonces de ejército hacia Jalisco y otros estados, para someterlos a su autoridad. Finalmente, la sangre no llegó al río y los poderes locales —algunos de los cuales tenían milicias propias nada despreciables, como era el caso de Zacatecas— negociaron su situación con la autoridad central; pero la tensión continuó incluso después de que se adoptara una constitución claramente federal en 1824. Las fuerzas centrífugas desatadas por el conflicto entre la capital y las provincias o estados fueron reforzadas en varios estados por otro conflicto: uno entre las capitales estatales y un buen número de municipios. Y esas pugnas se sobrepusieron a otras, como la tensión entre borbonistas, iturbidistas y republicanos, entre los jacobinos y la Iglesia Católica o entre el México criollo o mestizo y las comunidades indígenas.

Responsabilidad

Desde la perspectiva de Josefina Vázquez, fundamentada en otro libro colectivo, *México al tiempo de su guerra con Estados Unidos, 1846-1848* (México: FCE, El Colegio de México, SRE, 1997), la defensa que las élites locales hicieron de su autonomía, y en un medio donde el sentimiento de nación simplemente aún no exis-

tía entre las clases populares desperdigadas en el mundo rural e indígena, impidió que México pudiera articular su defensa frente a la agresión de Estados Unidos entre 1846 y 1848. El peso de esa primera gran guerra del México independiente cayó sobre ciertos estados y grupos sociales y no sobre otros, y ahí se encuentra una de las principales causas de la derrota y la falta de resistencia a la ocupación. En realidad, los estados se comportaron más como unidades de una confederación que de una federación, y así le fue a México.

El desarrollo posterior

La lucha entre centralismo y federalismo continuó tras la derrota de 1847. La Constitución de 1857, en su artículo 40, estableció que la República Mexicana estaba compuesta por “estados libres y soberanos (el concepto de independientes ya no apareció) en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”. El artículo 41 dejó en claro que la soberanía popular se ejercía por medio de los poderes de la Unión pero también de los estados por lo que tocaba a su régimen interior. Y para no debilitar a los estados frente al Ejecutivo, el Legislativo se centró en una sola cámara y se abolió el senado, aunque en 1874 se le retornó a la vida.

En la práctica, los gobiernos de Benito Juárez, pero sobre todo de Porfirio Díaz, se dedicaron a meter a los estados dentro de la lógica del poder central. Y lo hicieron tan bien que para inicios del siglo XX la esfera de autonomía de los gobernadores era muy limitada, como también lo era la de los municipios frente a los gobernadores. Si en la época colonial hubo una “federación clandestina”, entonces en el México de la República Restaurada y el Porfiriato se marchó por la vía de un “centralismo clandestino” a la modernización económica y a la construcción del primer Estado nacional efectivo. 