

AGENDA CIUDADANA

EL CENTRO Y LOS ESTADOS, UN PROBLEMA HISTÓRICO

Lorenzo Meyer

Dos Siglos y el Tema se Mantiene Actual.- Naturalmente, una de las primeras grandes decisiones que se debió tomar en una nación mexicana apenas surgida a la vida independiente, fue determinar su forma de gobierno y, dentro de ella, la naturaleza de la relación entre el gobierno central y el de los estados y los municipios. La gran alternativa fue entre sostener la tradición (la monarquía) o intentar la innovación (la república). La disyuntiva se tomó no por la vía de la discusión teórica sino en el campo de batalla. En 1867, la sangre de un emperador europeo fusilado en Querétaro unida a la de miles más, consolidó a México como república. Desde entonces ya no se volvería a poner en duda esa parte del régimen. Sin embargo, y en la práctica, el carácter federal de esa república restaurada no fue real, y puede decirse que es apenas hoy cuando el concepto de federalismo puede volver a tener sustancia y viabilidad.

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 pero 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 si, 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.

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, copiaron su 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 Pietchmann, 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 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 Xalisco”. 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 hacía 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 extremó” 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 existía entre las clases populares desperdigadas en el mundo rural e indígena, impidieron 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.

El Siglo XX.- En más de un sentido, la destrucción del sistema porfirista y la Revolución Mexicana, significaron el retorno de lo local, de los estados, al primer plano. Justo por eso durante un breve período, de 1913 a 1917, la Ciudad de México dejó de tener relevancia política. La Constitución de 1917 fue una tercera constitución federal y en su artículo 115 fue realmente radical en la descentralización del poder, pues declaró al municipio “libre”. El “municipio libre” y los “estados libres y soberanos” fueron entonces y en principio la gran base de la división del poder, apoyo de la otra división, la clásica entre ejecutivo, legislativo y judicial. Pese a tan clara arquitectura federal, la falta de democracia política del régimen revolucionario llevó a que el ejercicio del poder

terminara por ser más centralista que cualquiera de los que México había tenido desde el siglo XVI. Y es que la novedosa existencia de un partido de Estado –el PNR, PRM, PRI— dio al presidente enormes poderes metaconstitucionales y anticonstitucionales, al punto que México, en los hechos, funcionó como una república autoritaria y centralista.

El Reto.- Después de examinar la larga y complicada historia del federalismo mexicano, queda en claro que la actual etapa del desarrollo político mexicano --la que se inició con la liberalización política de 1997 y se reforzó con la derrota del partido de Estado posrevolucionario en el 2000--, ha abierto de nuevo el tema del federalismo, pero esta vez lo debemos abordar de manera realista para consolidarlo sin permitir que retornen los fantasmas del pasado, del exceso y la pulverización del poder nacional.

Manteniendo el mismo marco constitucional que rigió el siglo XX mexicano, la transformación de la presidencia autoritaria en democrática, está permitiendo desarrollar un nuevo juego político. En buena medida, el poder perdido por el presidencialismo autoritario lo están ganando tanto el legislativo como el judicial, los estados y los municipios.

Sin embargo, la ausencia de una demandada, prometida pero nunca concretada “Reforma del Estado”, la incapacidad de diputados y senadores para concretar su nuevo poder en acciones constructivas, las demandas de los gobernadores de una redistribución de los recursos recaudados por un fisco raquíptico que sólo cobra a contribuyentes cautivos, y la persistencia de gobernadores que se están comportado como “pequeños presidentes autoritarios”, es decir, como un poder sin contrapesos, puede volver a frustrar las innegables bondades de una construcción federal. Sería imperdonable no tomar esta vez en cuenta las costosas lecciones pasadas y desaprovechar una coyuntura histórica tan favorable como la que hoy existe. Esta vez el

federalismo tiene que ser real y efectivo, pues no hay alternativa o, mejor dicho, la alternativa sería la ingobernabilidad.