

FEDERALISMO (ASPIRACIÓN NACIONAL Y ÉTICA SOCIAL)

José GAMAS TORRUCO

Los hacedores de Constituciones estructuran, a través de normas, un gobierno acorde con determinados juicios valorativos cuya autoría remiten al pueblo como fuente única de poder. Su preocupación fundamental es crear un mejor orden para la sociedad en que viven y que se cumpla de modo indefectible. Dan por supuesta la legitimidad de su obra fincándola no en normas jurídicas preexistentes, que en muchos casos no hay, sino en lo que consideran el derecho inalienable de la sociedad para autodeterminarse. Las especulaciones de la teoría sobre validez, legitimidad, eficacia y positividad del sistema resultante son elaboraciones posteriores de los comentaristas.

Las “decisiones políticas fundamentales” que vertebran las Constituciones se fincan en estimaciones sobre lo bueno, lo justo y lo conveniente para la sociedad, se concretizan en fórmulas pragmáticas de gobierno y se proyectan en un conjunto de instituciones. Se cuestiona cuáles son las soluciones adecuadas a los problemas más apremiantes del grupo social. A veces se responde en razón de principios previamente elaborados por los doctrinarios de la política; la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano y las primeras Constituciones de la Revolución francesa provienen de la filosofía de las luces y no de experiencias anteriores. En ocasiones los nuevos estatutos resultan, como en el caso del sistema parlamentario, de una serie de prácticas consuetudinarias cuyo éxito en la realidad cotidiana condujo a la aceptación de su obligatoriedad. También surgen las instituciones de criterios pragmáticos; el sistema presidencial y, paralelamente, el federalismo, se concibieron en el seno de una Asamblea Constituyente que con sorprendente previsión y sentido práctico estructuró nuevas formas políticas cuyo éxito no alcanzaba a prever, pero cuyo propósito era claro.

Estados soberanos, previamente existentes, deciden unirse para integrar uno solo, del que forman parte. Hay la necesidad inminente de crear

un sistema de gobierno donde todos estén representados y convencidos de que se realizará la necesaria unidad, pero también donde mantengan sus libertades.

Los juicios de valor que condujeron a la formación del Estado norteamericano se fundaron en la idea de que la unión era un imperativo frente a la voracidad de las potencias europeas, en garantía de la libertad interna y en previsión de que las diferencias vecinales se transformaran en conflictos, todo ello añadido a la conciencia de una deseable consolidación de los intereses materiales de una sociedad que, unida políticamente, habría de expandirse en el continente americano. Los ensayos que constituyen *El Federalista*, escrito por Madison, Hamilton y Jay, no dejan lugar a duda ni de las razones motivadoras ni de la vocación imperial implícitas en el nuevo esquema cuya defensa asumieron.

En México, el federalismo se finca en un juicio primigenio en el que se sintetiza lo ético con lo social y lo político: el que responde al cuestionamiento de qué es lo mejor para la sociedad; el federalismo se fundó en la estima de que era el medio de garantía de un buen gobierno, donde se realizaría mejor la potencialidad del individuo, se equilibraría la libertad con el orden y la seguridad y se evitarían los males de un sistema central, no por lejano menos asfixiante. Mientras en Estados Unidos de América había previamente estados libres y soberanos, en México existían provincias sometidas; mientras en Estados Unidos se desarrolló la práctica colonial del “gobierno propio”, a través de asambleas representativas locales electas, que fueron verdaderas escuelas de formación política, México se formó durante el tránsito español hacia el absolutismo; tales asambleas aparecieron sólo dos años después de iniciada la guerra de Independencia, como una reacción liberal, tardía y efímera; mientras en Estados Unidos de América se cumplían y desarrollaban los derechos del súbdito británico y se establecían los fundamentos de un estado de derecho, en México regían los mandatos unilaterales de la Corona y la trágica sentencia: “la ley se obedece, pero no se cumple”, que dejó una huella tan nefasta como perdurable.

Los esquemas, sin embargo, son los mismos: una Constitución, expresión de la soberanía de la nación entera, norma fundamental que crea dos tipos de órdenes jurídicos: el de la federación y el de las entidades federativas, estados miembros o provincias; el primero, dotado de las facultades que exige el interés común y válido en la totalidad del territorio; el segundo, válido sólo en el que corresponde a cada una de las unidades

componentes y titular de todas aquellas competencias no atribuidas expresamente a la Federación; distintos en razón de la materia, cada orden actúa sólo dentro del ámbito que la Constitución le asigna, sin que exista jerarquía entre ellos, sino subordinación de todos a la norma fundamental que les dio origen; autonomía de las entidades federativas para darse su propio derecho sin más límites que los establecidos por la Constitución; mecanismos de preservación de la integridad del orden, conjunto de normas protectoras que evitan que uno de los órdenes avasalle al otro, que se invadan esferas de competencia: reforma constitucional conjunta, sistema adecuado para la solución de conflictos y protección que la Federación debe dar a los estados; uniformidad institucional, por último, entre los órganos y procedimientos de Federación y estados, ya que el todo debe tener reglas comunes de organización que mantengan la homogeneidad requerida.

La organización política colonial mexicana fue centralista: decisiones políticas y creación de normas quedaron concentradas en órganos metropolitanos y los de las colonias sólo recibieron funciones delegadas por aquéllos dentro de lo estrictamente indispensable. La administración colonial sólo puede entenderse en el contexto de la evolución política de España hacia la monarquía absoluta; el centralismo fue la expresión jurídico-política de ésta y se impuso a las colonias como cosa natural y acompañado de la firme determinación de que correspondía a los españoles peninsulares, y sólo a ellos, el ejercicio de las funciones gubernativas.

Dados los antecedentes de los tres siglos de dominación colonial, se ha generado una incompreensión tradicional respecto a la adopción del federalismo en México, desde que fray Servando Teresa de Mier lo anatemizó por desunir lo unido y los juristas del porfiriato lo sentenciaron como imitación extralógica de las instituciones norteamericanas. Tales apreciaciones desconocen sus orígenes históricos, no explican su persistencia ni la reclamación actual que hace la sociedad a su debilidad y la demanda vigorosa de su fortalecimiento. El federalismo mexicano tiene un arraigo social profundo y forma parte de la conciencia actual del mexicano.

Las instituciones políticas que conformaron el México independiente derivan de dos vertientes: la revolucionaria, que expresó, armas en mano, en la Declaración de Independencia, la abolición de la esclavitud y la Constitución de Apatzingán, donde se tomaron las primeras decisiones políticas fundamentales de la República, y la institucional, moderada y

criolla, cuya principal manifestación se dio en las Cortes del Imperio Español resumidas en Cádiz.

La Constitución de Cádiz resulta del liberalismo político que se desbordó en 1808 a raíz de la invasión francesa y de la abdicación de Carlos IV y Fernando VII. Las Cortes del Reino expresaron la voluntad del pueblo español, incluyendo el de las colonias, que asumía su soberanía. Diecisiete miembros integraron la representación del entonces virreinato de la Nueva España. Pronto, en el curso de las sesiones, los diputados del continente americano señalaron la necesidad de aliviar el centralismo colonial; el 10. de agosto de 1811, después de concluir que la causa principal de la insurrección ocurrida en algunas provincias era el despotismo de la administración, propusieron el establecimiento de juntas o asambleas provinciales semejantes a las que existían en España desde la iniciación de la guerra contra el invasor francés. Este documento tiene la firma de los mexicanos Miguel Guridi y Alcocer, Miguel González Lastiri, Antonio Joaquín Pérez, Joaquín Belle Cisneros, José Miguel de Gordoá, Octavio Obregón, José Eduardo de Cárdenas y Miguel Ramos Arizpe.

Ramos Arizpe, representante de la provincia interna de Coahuila, propuso, el 23 de octubre de 1811, la creación, en Saltillo, de una Junta Superior que llevaría el nombre de "Gubernativa", compuesta de siete miembros, dos vecinos de Coahuila, dos de Nuevo León, dos de Nuevo Santander y uno de Texas; también propuso la creación de "juntas subalternas" en cada provincia. En apoyo de tales propuestas, Ramos Arizpe presentó el 7 de noviembre una memoria sobre las Provincias Internas de Oriente. La memoria de Ramos Arizpe es un documento trascendente en la historia de México. Destaca, en primer término, la estructura administrativa de las provincias mediante la cual estaban sujetas a autoridades diversas según la materia e invariablemente distantes geográficamente. A continuación analiza el carácter de los habitantes de dichas provincias, la situación de la educación pública, la de la agricultura, cría, artes y comercio. Se refiere después a los defectos del sistema de gobierno:

En ellas se halla entronado el solo mando militar, muy parecido al de México en los seis primeros años de su conquista. El primer jefe de todas ellas, con el nombre de comandante general, tiene iguales y aún mayores facultades que el Virrey de México, con sólo el levisimo contrapeso de un auditor de guerra, quien regularmente no hace otra cosa en sus dictámenes sino apoyar la opinión general ya presentida. Reside en la Villa de Chihuahua, de las provincias del poniente, distante quinientas y por lo menos dos-

cientas leguas de las del oriente [...] Los mismos y aún peores vicios que ese gobierno general de las provincias internas, tiene el interior y particular de cada una de ellas en el Oriente. Manda en toda su extensión y en todos los ramos un gobernador militar y político que ha salido de una capitania, sargentía mayor o cuando más del coronelato de un regimiento [...] No sabe más leyes que las de la ordenanza militar en que está educado; está habituado a mandar su compañía y no tiene un letrado que le aconseje según las leyes civiles; no conoce el carácter dulce y las inocentes costumbres de cincuenta o más labradores, criadores de ganado, etcétera, a quienes va a mandar [...].

Para redondear el cuadro de los defectos del gobierno de las provincias, Ramos Arizpe se refiere al problema de la lejanía:

A la distancia enorme de setecientas, trescientas o lo menos doscientas leguas en que se hallan fuera de las provincias, el gobierno superior y reales audiencias de México, Guadalajara y Chihuahua, a la naturaleza de ese mando y del interior de cada provincia bajo un sistema tan absoluto y cerrado y a la falta de cabildos o sea corporaciones bien organizadas, es necesariamente consiguiente una casi absoluta nulidad en la administración de justicia. Los jefes y justicias en su mayor número son militares o de un carácter conforme a la voluntad del jefe militar que los puso; no tienen de quien aconsejarse para proceder con el acierto que piden los negocios judiciales. Las audiencias, a donde deben apelarse, están fuera de las provincias a una distancia enorme que hace imposible los recursos, aún a los ciudadanos de medianas facultades.

El análisis anterior lleva a Ramos Arizpe a concluir:

De todo lo expuesto [...] se demuestra que los vicios del sistema de gobierno de las provincias internas de Oriente consisten principalmente en no tener en su interior un gobierno superior y común, así para lo puramente gubernativo como para lo judicial, pues los jefes superiores y reales audiencias residen fuera a mucha distancia. Es pues, de absoluta necesidad, si se ha de remediar tamaño mal, establecer dentro de ellas un gobierno superior y común, tanto para lo ejecutivo como para lo judicial.

Insistió en el establecimiento de una Junta Superior Gubernativa de las cuatro Provincias Internas de Oriente integrada en la forma ya descrita en su propuesta del 23 de octubre y juntas en cada una de las provincias a las que llamó “diputaciones provinciales”, quedando así acuñado el término que usaría después la Constitución de Cádiz:

Para curar, según ha prometido V. M., unos males tan generales como graves, es necesario establecer en cada provincia una Junta Gubernativa o llámese Diputación de Provincia, a cuyo cargo esté la parte gubernativa de toda ella, y en cada población un cuerpo municipal o cabildo, que responda de todo el gobierno del aquel territorio.

La Constitución de Cádiz fue jurada en España el 19 de marzo de 1812 y en México el 30 de septiembre siguiente. En su articulado quedaron institucionalizadas las diputaciones provinciales. Fueron electos los representantes a las Cortes del Reino que correspondían a México y se integraron las seis diputaciones provinciales. Una vez electas se instalaron en Yucatán (23 de abril de 1813), Nueva Galicia (20 de septiembre de 1813), Provincias Internas de Oriente (21 de marzo de 1814) y México (13 de julio de 1814). No hay evidencias de la instalación de las de San Luis Potosí y las Provincias Internas de Occidente, aunque en San Luis Potosí se efectuaron las elecciones respectivas. La de Guatemala quedó también instalada (2 de septiembre de 1813). Todas fueron disueltas al reimplantar Fernando VII el absolutismo el 4 de mayo de 1814. Al ser puesta de nuevo en vigor la Constitución de Cádiz en el mes de marzo de 1820 como consecuencia del pronunciamiento militar del general Rafael del Riego, se reinstalaron de agosto a noviembre de 1820. Las Cortes españolas nuevamente reunidas autorizaron otra con sede en Valladolid, para las provincias de Michoacán y Guanajuato.

El agotamiento del sistema político colonial español precipitó la Independencia, apoyada ahora por los criollos prominentes, que tomaron el liderazgo, parte de los españoles residentes y un debilitado movimiento insurgente. El negociador de la alianza fue Agustín de Iturbide, destacado oficial del ejército realista. Lograda la Independencia, la Junta Provisional Gubernativa, previamente convenida, decretó el "Acta de Independencia", atribuyó el Poder Ejecutivo a una Regencia y convocó a un Congreso Constituyente que inició sus trabajos el 24 de febrero de 1822. Como resultado del primero de una larga serie de golpes militares que se sucedieron durante el siglo pasado, Iturbide se proclamó "emperador". El Congreso sancionó el hecho, lo que no le evitó ser disuelto el 31 de octubre siguiente y reemplazado por una Junta Nacional Instituyente. El 10 de febrero de 1823 se proclamó el Plan de Casa Mata, movimiento anti-iturbidista apoyado por el ejército de extracción realista y por la "vieja guardia" insurgente; se pedía la inmediata reinstalación del Congreso y el

nización política del nuevo estado. El 6 de junio quedaba instalado el Congreso constituyente estatal.

Yucatán había funcionado con total independencia en sus asuntos internos desde que adoptó el Plan de Casa Mata. La diputación provincial misma se arrogó las funciones gubernativas y legislativas. En abril y mayo se llevaron a cabo elecciones para integrar un Ejecutivo provisional de cinco miembros que actuaría mientras no se eligiese e instalase el Congreso constituyente del estado. Se convocaron juntas de ayuntamientos, ciudadanos, militares y eclesiásticos, manifestándose todos ellos en favor de que Yucatán sólo se asociase con México como un estado federado. El 6 de junio el Ejecutivo convocó al Constituyente, el cual se instaló el 20 de agosto.

Zacatecas manifestó, también a través de su diputación provincial, su decisión de constituir un estado federado. El 18 de junio se expidió el plan provisional de gobierno, y el 12 de julio se convocó al Congreso Constituyente respectivo.

Texas, Coahuila, Nuevo León y Nuevo Santander se reunieron en Monterrey a través de sus representantes y se declararon partidarios del estado federal. También celebraron reuniones con tal fin Querétaro, Guanajuato, San Luis Potosí y Michoacán. En Guatemala se convocó un congreso local desde el 29 de mayo, a fin de determinar el camino a seguir. Veracruz, México y Tabasco se declararon en pro del federalismo, y Chiapas, gozando de plena independencia, decidió unirse a México el 26 de mayo.

En una forma más o menos activa la mayor parte de las provincias pedían el estado federal, aunque sólo Jalisco, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas establecieron *de facto* su autonomía e hicieron los preparativos para darse sus Constituciones.

Alarmado por la desmembración que se planteaba, el Congreso constituyente, reconociéndose como simple convocante, emitió el 12 de junio un documento denominado "Voto del Congreso", que dice:

El Soberano Congreso Constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federada y que no lo ha declarado en virtud de haberse decretado en forma, convocatoria para un nuevo Congreso que constituye a la Nación.

Por decreto del 17 de junio se dieron las bases para la elección del nuevo Congreso Nacional Constituyente. Todas las provincias suspendie-

ron sus preparativos de organización política interna, en espera de la Constitución federal, excepto Guatemala, que se separó de México días después. Se propició también el alejamiento de Texas.

El nuevo Congreso se reunió el 5 de noviembre de 1823. El 31 de enero de 1824 fue aprobada el “Acta Constitutiva de la Federación Mexicana”, que sentó las bases que habría de desarrollar la Constitución; se aseguró en ella el federalismo. En el curso de las sesiones, Teresa de Mier, enemigo acérrimo del sistema, reconoció su realidad y aceptó las consecuencias: “Cuatro son las provincias disidentes —dijo— y si quieren separarse que se separen, poco mal y chico pleito”.

El 3 de octubre de 1824 se aprobó la “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos”. La asociación del federalismo con la libertad, la inquietud de participación local y la necesidad de un gobierno cercano a las demandas provinciales se impusieron finalmente. Así se inició constitucionalmente la República mexicana.

La sociedad del México independiente se desarrolló entre dos extremos: la prolongación de la situación económica y social heredada de la Colonia y la construcción de un orden nuevo sustentado en la liquidación de los privilegios tradicionales, en el establecimiento de un régimen democrático y en la edificación de un estado laico y de corte moderno tanto en lo político como en lo económico. José María Luis Mora definió ambas corrientes como “marcha de retroceso” y “marcha de progreso”. Entre ambos polos se movía el país en inciertos vaivenes; por ello Reyes Heróles habla de “sociedad fluctuante”.

La consumación de la Independencia no liquidó el orden anterior; propietarios, ex oficiales del ejército realista y clero católico, este último el más rico terrateniente y principal acumulador de capital líquido, aprovecharon en su beneficio la emancipación política. Frente a estos sólidos intereses se levantó una nueva fuerza política: los estratos medios reducidos en número pero con propósitos bien definidos, cultivados en el pensamiento individualista liberal proveniente de Europa y Norteamérica y dotados de la suficiente energía para desarrollar un activismo político inagotable. Su ideario incluía el constitucionalismo, la república democrática, el federalismo y los derechos humanos y políticos. Más tarde, consolidadas sus ideas, proclamaron la Reforma, consecuencia del pensamiento de la Ilustración que buscaba liberarse de dogmas opresores, y como el único medio de crear una economía de corte moderno poniendo en circulación la riqueza inmueble y los recursos financieros acaparados

por el clero católico. La Reforma sintetizaba la libertad con el programa inicial de una economía liberal.

La identificación de los grupos progresistas con el federalismo es resultado de varias causas. La corta experiencia constitucional vivida a partir de 1824 era de suyo suficiente para apreciar las diferencias entre el centralismo opresor y las ventajas de la descentralización, primero a través de las diputaciones provinciales y más tarde por medio de los órganos de los estados autónomos. Además, comenzaba a conocerse con mayor detalle la experiencia norteamericana y el éxito alcanzado mediante la conjugación de las libertades locales con la estructura de un Estado coherente y fuerte. Por último, las fuerzas federalistas estaban localizadas en las provincias y buscaban conciliar la integración nacional con las identidades regionales. Esta tendencia a la libertad local se vio como una amenaza que había que conjurar, por las fuerzas conservadoras que tradicionalmente se apoyaban en un gobierno central fuerte y autoritario, fundado en los intereses favorecidos y desarrollados bajo la dominación española.

La lucha entre las dos corrientes se llevó a cabo durante todo el siglo XIX y no se resolvió sino hasta la restauración de la Constitución de 1857, diez años después de su promulgación. Dicha Constitución no sólo sintetizaba el ideario liberal sino que fue bandera de lucha y símbolo patrio en las guerras de Reforma y durante la lucha contra la intervención francesa. Contenía la estructura federal, y los triunfadores, ya en el gobierno, le dieron operancia, parte por voluntad política y parte por la veneración con la que se le veía, aunque la autonomía estatal quedó confundida en ocasiones con la fuerza política y militar de "caudillos" locales. El derrumbe de este breve interludio democrático fue resultado del movimiento que Porfirio Díaz inició en Tuxtepec, que bien puede explicarse por la inmadurez de instituciones de poco arraigo en la realidad, frente al vigor y energía de hombres que habían hecho sus vidas en los campos de batalla, acostumbrados a la acción armada y que buscaban impacientemente nuevos espacios participativos. Durante los treinta y cinco años del régimen del general Díaz, que guardó respeto formal a la Constitución, el federalismo fue letra muerta. Las palabras de Francisco I. Madero recogen la realidad del federalismo durante el porfiriato. En el Plan de San Luis se dice:

[...] la división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos, y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra Carta Magna; pero de hecho, en México, casi puede decirse que cons-

tantemente reina la Ley Marcial; la justicia, en vez de impartir su protección al débil, sólo sirve para legalizar los despojos que comete el fuerte; los jueces, en vez de ser los representantes de la justicia, son agentes del Ejecutivo, cuyos intereses sirven fielmente; las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del dictador. Los gobernadores de los estados son designados por él y ellos, a su vez, designan e imponen de igual manera las autoridades municipales.

En efecto, Porfirio Díaz respetó siempre las estructuras formales de la Constitución de 1857, pero creó en la realidad un sólido régimen autocrático.

La Revolución mexicana, iniciada por Francisco I. Madero en 1910, fue un movimiento político-social. Sus designios fueron en sus comienzos terminar con la dictadura y establecer el principio de la no reelección con el propósito de lograr la plena operancia de las instituciones democrático-representativas y la práctica efectiva del federalismo. Derrocado Madero por los intereses consolidados durante el porfiriato, a los cuales la nueva democracia permitió subsistir, la bandera reivindicadora la tomó el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, iniciando la llamada Revolución Constitucionalista, que asumió las inquietudes sociales de las mayorías, sobre todo, la modificación del régimen de tenencia de la tierra, el reconocimiento de las demandas obreras y la preservación de la riqueza nacional de la explotación extranjera incontrolada.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 se sintetizaron los dos programas: el político y el social. El federalismo, como forma de Estado, fue aceptado sin discusión por el Congreso Constituyente.

La Revolución liberó fuerzas que rápidamente adquirieron conciencia de su propia identidad. El nuevo orden permitió a miles de mexicanos la apertura de expectativas y sistemas de vida diferentes e, incluso, para muchos, la lucha armada resultó en una mejora económica real. La legitimidad del estado revolucionario, pese a la lucha posterior entre facciones, se dio en forma contundente. La movilización de individuos y grupos de diversas regiones del país a otras con población de distinta idiosincrasia no se había dado antes en tal magnitud. La manifestación y después la consolidación de las identidades locales se dieron paralelamente a la concreción de los fines nacionales. El federalismo parecía ser favorecido por la variedad y riqueza de la estructura regional de la República. Sin embargo, aunque los localismos surgieron con vigor, bien pronto quedaron encua-

drados políticamente en un nuevo y perseverante centralismo. La necesidad, primero, de pacificar al país y, después, de establecer las bases para un desarrollo económico y social, invalidaron el propósito federalista confundido con el caudillismo local. La estabilidad del gobierno y el cumplimiento de los programas revolucionarios, ahora elevados a la categoría de ley suprema, exigían una actitud predominantemente nacional, frente a resistencias internas y externas. La tarea de desarrollo económico que se emprendió exigía un esfuerzo conjunto dirigido por una autoridad fuerte, eficaz y suficientemente hábil y prestigiada para movilizar a la población, conciliar intereses y negociar soluciones.

El poder se reunió en el centro. Se fortaleció la Presidencia de la República como institución, se acrecentaron las facultades de los órganos federales y se creó el sistema de partido-gobierno como estructura omnipresente y compleja de ejecución programática, continuidad ideológica, transmisión de poder y autoridad, encuadramiento colectivo, negociación de intereses, socialización y adoctrinamiento, organización electoral, distribución de recompensas políticas, administración de demandas sociales, equilibrio del poder social, en fin, un sistema completo de organización e integración necesario en una sociedad en que, pese a las intenciones del movimiento armado, persistieron las desigualdades económicas.

El modelo político centralizador, apareado con una fuerte concentración de recursos financieros —sobre todo los provenientes de contribuciones— se ha desarrollado en beneficio de la alta burocracia federal en cuyo interior se ha decidido, hasta hoy, la sucesión presidencial. La centralización es un sistema cuyos múltiples elementos se han reforzado mutuamente y al que los gobiernos de los estados han quedado subordinados. En un principio fue funcional para la creación de un sistema político que permitió a México casi un siglo de estabilidad. Pero desde tiempo atrás, ha venido cuestionándose como fórmula para un gobierno eficaz. De nuevo comenzó a advertirse, casi dos siglos después de los señalamientos de Ramos Arizpe en Cádiz, la lejanía de la autoridad, ahora ya no geográficamente, dados los nuevos medios de comunicación, sino manifestada en el conocimiento detallado de la realidad local, la sensibilidad en la jerarquización de las necesidades reales, la solución adecuada y oportuna de los problemas y el favoritismo de intereses ajenos al estado o región.

El esquema resulta en extremo ineficiente. Las críticas se han dado en el contexto del sistema político total, que ha tenido como cabeza al

presidente de la República y como elemento integrador al Partido Revolucionario Institucional, formación a la cual pertenecen y se disciplinan la mayor parte de los gobernadores de los estados. Así, las reformas propuestas se han planteado como soluciones a un problema esencialmente administrativo alrededor de la descentralización de funciones y paralelamente de recursos humanos, materiales y financieros. La perseverancia en las críticas y la racionalidad en las propuestas han cristalizado en programas como “Descentralización de la Vida Nacional” y el “Nuevo Federalismo” que propone el Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000.

Es obvio que el federalismo tiene una dimensión mayor que la administrativa; sigue siendo, como hace casi dos siglos, un espacio de libertad, una zona de salvaguarda a los legítimos intereses de los individuos y grupos, una búsqueda de participación y la garantía del respeto que se espera de un leal y buen gobierno.

Una sociedad civil más numerosa, compleja y activa se revela como una nueva fuerza política y social, entusiasta en la apropiación de sus derechos, aunque no plenamente consciente de sus obligaciones. Su actuar tiene que desarrollarse y encuadrarse dentro de un Estado de derecho frágil y no bien asimilado por la mayoría de la población. Ha aumentado en el número de sus componentes, resultado de los enormes esfuerzos hechos en materia de salud y atención social; está mejor preparada, dada la extensión de la educación; conoce mejor lo que ocurre en sociedades que gozan de una afluencia económica mayor y de un régimen de libertades más completo; conoce formas diversas de pensar y de vivir, lo que propicia la rápida asimilación de otros valores y patrones de conducta. Se multiplican así las expectativas individuales y, por similitud de intereses, se forman subgrupos y subculturas. Las diversidades se patentizan y transforman en demandas que exigen mecanismos funcionales para su satisfacción. Las nuevas exigencias requieren flexibilidad en los esquemas vigentes, y éstos entran en la difícil etapa de la adaptación y el cambio, manteniendo, simultáneamente, la integración social. Pero también requieren, por parte de la sociedad, una visión más clara y la asunción de un compromiso con las transformaciones que se pretenden, aceptando las responsabilidades que le tocan en su realización y las consecuencias de su implantación.

La conciencia de que el desarrollo individual y de intereses legítimos de grupos exigen nuevos espacios y oportunidades, transforma cualquier requerimiento social en una demanda política que el sistema respectivo

tiene que satisfacer ajustando no sólo su estructura normativa sino abriendo la posibilidad de transformar las peticiones en opciones reales. Esto último requiere de un consenso y de firmes decisiones por parte de la sociedad; ésta, en el caso de México, presenta una acusada estratificación, con sectores de muy bajo nivel de vida material y donde los diferentes niveles se distancian entre sí cada vez más. La experiencia de México es que la liberación de las fuerzas políticas abre la compuerta al torrente social. Por ello, la construcción de la democracia es un problema de conciencia y ética de la sociedad.

El sistema vigente ha sufrido una “deslegitimación”, principalmente a causa del aumento poblacional cuantitativo y cualitativo frente a las limitaciones del aparato productivo para satisfacer las apremiantes necesidades de un grupo social ahora enorme, la creciente imposibilidad de redistribuir las recompensas sociales en forma satisfactoria, la concentración excesiva de poder y riqueza, el desplazamiento de operadores políticos sin preparación técnica, por tecnócratas sin preparación política y la consiguiente pérdida de la comunicación que siempre mantuvo con las masas desfavorecidas. Este proceso ha propiciado la inquietud política de las clases medias, cuya configuración presenta algunas características que la identifican con sociedades democráticas más evolucionadas. No debe perderse de vista que estas últimas limitaron o derrocaron el absolutismo, generaron una revolución industrial, se abrieron a la aceptación y compromiso con los sectores marginados extendiendo las libertades individuales, reconociendo las laborales y sindicales y el sufragio que paulatinamente alcanzó la universalidad; que han logrado una relativa homogeneidad económica en su población, educación de mejor calidad, mantenimiento de la estabilidad demográfica y capitalismo consolidado; en fin, fueron las creadoras del Estado industrial liberal y de derecho de Occidente.

La clase media mexicana es la protagonista fundamental de un nuevo activismo político y abandera el cambio del sistema vigente, sin señalar el camino de nivelación entre la demanda política y la económico-social. Una parte sustancial de la población, menos favorecida, no alcanza otra perspectiva que la satisfacción de sus necesidades elementales y de sus problemas de subsistencia. Hay más preguntas que respuestas con relación, no a los planteamientos, sino a las soluciones de los problemas de una sociedad fuertemente estratificada, que se integra a un sistema global de unidades socialmente distintas, políticamente más evolucionadas y económicamente más poderosas, cuyo dictado universal es la democracia,

que ellas han creado y cuya perspectiva del bienestar general se confía dogmáticamente a la búsqueda del beneficio individual, de la fría eficiencia y las utilidades de la empresa y del libre intercambio económico universal, ámbito cuyos instrumentos son de su dominio.

El federalismo no puede desligarse de la realidad actual que incluye la búsqueda de nuevos espacios democráticos. Es indudable que individuo y grupos quieren desarrollar nuevos roles y adquirir nuevas posiciones dentro de la sociedad. Esto requiere mayores espacios de expresión y actividad. Se abre así la entidad local como primera opción, ya que las acciones tienden a darse en el "hábitat" natural, desde la participación en la solución de los requerimientos materiales elementales hasta las más elevadas expresiones del espíritu. Todas estas manifestaciones se refuerzan entre sí a través de la interacción cotidiana. El espíritu localista y regionalista adquiere así una amplísima dimensión cultural.

Pero la ganancia de derechos tiene como correlato la asunción de obligaciones en una sociedad que como tal no puede asumir una actitud de indiferencia ni esquivar responsabilidades que requieren del esfuerzo total y no de su manejo exclusivo por el sistema político. Hay también demandas nuevas de bienestar económico y familiar, de una nueva vida con bienestar y esperanza. Es imperativo resolver carencias, encuadrar en estratos al todo social. No es ajeno tampoco el regionalismo al problema de la estratificación social; entre las regiones, como entre los individuos y grupos, también hay diferencias notables y reclamamos a una situación de inequidad. Hay una enorme tarea enfrente para lograr una adecuada integración nacional.

Es patente el sentir que la entidad regional tiene una individualidad, y con ella está destinada a desarrollar una función propia dentro del todo nacional. Esto no puede desligarse del sistema político, menos de la responsabilidad social. En el conjunto de demandas se erige la inquietud del cumplimiento de lo que durante más de siglo y medio ha sido más una estructura formal que una vivencia cotidiana, de que se satisfaga a nivel local la necesidad de libertad que todo ser humano siente y defiende y de que se cumpla nacionalmente con el propósito de una auténtica unión, basada esta vez en un nuevo, auténtico y equitativo pacto federal.