

FOR MIGUEL ÁNGEL GRANADOS CHAPA

Ciento cincuenta y cuatro años después, como si nuestra historia fuese el tejido de Penélope, volvemos a lo que fue el segundo gran debate nacional (el primero, la disyuntiva entre monarquía y república había concluido, simultáneamente con la vida de Iturbide, en Padilla, 1824): el que obligaba a elegir entre el federalismo y el centralismo. La cuestión, hoy, no es retórica. Forma parte del conjunto de decisiones que hemos de adoptar para enfrentar el presente y el futuro.

Ya desde el 23 de marzo de 1977, el secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles había reflexionado públicamente sobre un tema que conoce muy bien por haberlo historiado. Dijo entonces, en La Paz, que la administración López Portillo se proponía "fortalecer nuestro régimen federalista" y que ello se lograría "fundamentalmente difundiendo la densidad económica a nivel nacional, combatiendo concentraciones económicas, sociales y culturales que, por así decirlo, se alimentan de una insana desnutrición de los estados de la Federación".

Al concluir el II Encuentro Nacional Legislativo, en la capital de Baja California Sur, Reyes Heróles agregó: "Ciertamente padecemos los males de la centralización económica, financiera, social, cultural y política; pero esta centralización y esta concentración son a pesar de nuestro régimen federal. Lejos de ser su fruto, constituyen excrecencias que hay que combatir".

En coherencia con esas preocupaciones, el 5 de febrero pasado, el secretario de Gobernación volvió a plantear el asunto. La cuestión estaba presente en el ánimo público, porque veinticuatro horas antes "la república se había reunido", fórmula empleada para describir la junta del gabinete federal y los gobernadores de los estados. "Hoy —dijo en Querétaro el político tuxpeño— cuando percibimos decisiones centralizadas en lo económico, en lo político y en lo social, sabemos que ellas aparecen a pesar de nuestro federalismo y no podemos ni imaginarnos a dónde habría llegado la centralización si nuestro sistema no fuese federal. ¿Cuántas cosas habrá frenado? ¿Cuántas tendencias habrá contrarrestado?"

Ese federalismo, por lo pronto, no había frenado ni contrarrestado un certero golpe a las economías de las entidades federativas, con beneficio para las finanzas federales. En la suntuosa hacienda porfiriana que albergó a la "república reunida" (¿el Estado son sus funcionarios?) veinticuatro horas antes del discurso de Reyes Heróles, los gobernadores habían escuchado, entre otros, uno que los hizo estremecerse, seguramente. El secretario de Programación y Presupuesto, Ricardo García Sáinz, había reiterado el anuncio de que se reducirían los subsidios federales a los gobiernos locales y que el subsidio al impuesto por consumo de gasolina de plano sería suprimido. "Hay que hacer más con menos", los conminó.

(Más de un gobernador, por cierto, despistado o quejumbroso, reconoció tener tesorero inepto o escasamente comunicativo. Los responsables de las finanzas estatales habían recibido anticipadamente esta mala nueva. Tales gobernadores, que decían enterarse de la medida en aquel momento, demandaban su aplazamiento, arguyendo que sus presupuestos respectivos se fincaban en cierto nivel de ingresos procedentes del gobierno federal, y que no era ya hora de enmendarlos. Por supuesto, su alegato cayó en el vacío, en justo castigo a su irresponsabilidad).

Dictada por la coyuntura, la reducción de subsidios federales a los estados contribuirá a caminar en sentido contrario al diseñado por el presidente de la República, según se encargó de recordar Reyes Heróles. Subrayará una tendencia estructural que, en el ámbito de las finanzas públicas, ha creado un monstruoso Goliat y 31 davidcitos. Veamos: en 1965, los ingresos netos del sector gobierno fueron de 31,722 millones de pesos, de los cuales veinte mil millones correspondieron al gobierno federal (más casi tres mil millones recaudados por cuotas de seguridad social que se contabilizan aparte). Todos los estados juntos percibieron poco menos de ocho mil millones y los municipios en su conjunto apenas superaron los mil millones.

Once años después, en 1976 el sector gobierno tuvo ingresos por 222,345 millones de pesos, de los que correspondieron 133,862 millones de pesos al gobierno federal (más treinta mil millones de pesos recaudados a través del IMSS y el Infonavit), en tanto que los ingresos de los estados fueron de 53,641 millones de pesos y los municipales apenas se habían cuadruplicado en relación con el año anteriormente considerado, y eran de 4,748 millones de pesos. Hay que considerar que entre 1965 y 1976 había aumentado en 2 el número de estados y se había incrementado también el número de municipios.

La inclinación centralizadora, contraria al impulso federalista, ha sido, como se ve, más poderosa que éste. Habría que pensar si, en todos los casos, la mayor fuerza centrípeta ha sido para mal. Ya en 1823 Servando Teresa de Mier, en su célebre discurso llamado no sin razón "Las profecías" se manifestó favorable a la república central "porque no hay en las provincias los elementos necesarios para ser cada una estado soberano y todo se volvería disputa y divisiones".

El fortalecimiento del poder central frente a los poderes regionales ha obrado, en los tiempos recientes al menos, en favor del desarrollo, o al menos también, para evitar un mayor deterioro de nuestra sociedad. El cacicazgo, tradicional o sofisticado, sentado en bases de economía primitiva o fundado sobre imperios financieros a la usanza de las grandes naciones industriales, es una realidad que lastra el progreso del país. Cuando este cacicazgo se impone explícita, brutalmente sobre las tentativas democráticas, los ciudadanos que lo sufren estarían en completa indefensión de no ser porque, en función de las contradicciones interiores de la clase dominante, el poder central rivaliza eventualmente con la fuerza caciquil y la vence.

De ese modo, gracias al centralismo, los gobernadores de Nuevo León, de Puebla, de Hidalgo, de Oaxaca, por citar ejemplos ocurridos en la última década, mordieron el polvo en beneficio de capas medias y populares que demandaban su caída. En cambio, no se ha generado el caso contrario, es decir, el de algún insólito gobernador progresista que fuese derribado por un conservador gobierno central.

En el ámbito de la justicia laboral, un reclamo antiguo de las organizaciones de trabajadores, aun las encabezadas por dirigentes despegados de su base, consiste en lo que se llama la "federalización" de los tribunales obreros, que es en realidad una extensión del poder central sobre ámbitos reservados a los gobiernos locales. Ello es así porque, presuntamente al menos, es más difícil que los poderes regionales influyan determinantemente sobre los funcionarios designados desde el centro que sobre los empleados de la casa de gobierno local.

Así, en otros ámbitos, podrían multiplicarse los ejemplos. El centralismo, así, no ha sido sólo una extraña fuerza de la naturaleza, vencedora de nuestra voluntad federal; ni ha sido sólo la bestia negra de nuestra historia. A pesar de todo, ha producido, también, frutos que no deben ser desdeñados a la hora de revitalizar la idea de la federación.

La proclama federalista de Reyes Heróles no es, sin embargo, un puro ejercicio retórico. Atiende a realidades apremiantes, resultado también del centralismo y la concentración. No es posible, racionalmente hablando, erigir barreras para impedir el asentamiento de nuevos grupos humanos en la ciudad capital. Ni siquiera es legítimo, como suponen los panegiristas del encañecimiento de la vida en el Distrito Federal, obligar a pagos onerosos por radicar en la mayor concentración urbana del país, pues la inmensa mayoría de los habitantes de la capital más la padecen que la disfrutan, para que por añadidura tengan que pagar por su sufrimiento.

Descentralizar la vida no es solución a la que deban aportar sus criterios, sólo el urbanismo, la ingeniería, la administración. Es precisa, asimismo, una descentralización de la vida pública. Es preciso federalizar la política en el sentido estricto de la expresión, esto es, fortalecer la capacidad jurídica, financiera, económica de las entidades a partir de una creciente intervención de los ciudadanos organizados en los asuntos que les son comunes.