

Introducción

I

El presente libro *El Federalismo Mexicano* de Jacinto Faya Viesca, constituye un recuento con una tradición política e intelectual de enorme raíz en nuestra Nación. En México no se puede hablar de régimen de gobierno sin que se invoquen, al mismo tiempo, los grandes temas del federalismo. No existe debate alguno sobre la centralización o la descentralización que no nos lleve, irremediamente, al mismo punto por diversos caminos: el federalismo. Y cuando se abordan y discuten los problemas de la desconcentración, nuevamente tiene que entrarse al común terreno del régimen federal.

El régimen federal constituye uno de los elementos esenciales del Estado mexicano, toda vez que pocas instituciones políticas han tenido más privilegio que el régimen federal, para ser definido como un gran logro histórico de la Nación. México mismo no nació federalmente organizado, pues hubo de luchar para serlo y mantenerse de tal modo. No fue el federalismo una aspiración de los primeros mexicanos como tampoco lo fue el republicanismo. Pero ambos elementos esenciales de la vida política del país se convirtieron en el gran *desideratum* para los mexicanos de ayer y hoy.

Antes de pensar en la democracia y la República, los primeros mexicanos anhelaron la monarquía moderada; antes de meditar sobre el federalismo, pensaron en el imperio centralizado. El régimen federal, pues, constituye un triunfo de las fuerzas del progreso que siguió el ensayo de un imperio y dos regencias. Así, 1824 puede ser considerado como el punto de origen de la construcción de la República federal y, por tanto, de la creación del Estado nacional.

La joven República nació en medio de un

tiempo de incertidumbre y hondas contradicciones, en las que se enfrascaba un México que moría y un México que quería nacer. La “sociedad colonial”, como la llamaba ciertamente el ilustre José María Luis Mora, conservaba las bases de la antigua sociedad virreinal en un siglo fundado en la razón y la inteligencia. La “sociedad colonial” seguía organizada en los viejos estamentos representados por el clero, la milicia y la burocracia, a la vez que mantenía incólume una de las más fuertes tradiciones hispánicas: la centralización.

Esta tradición, viva y saludable hasta nuestros días, ha sido desde entonces uno de los bastiones del pasado que, habiéndose adoptado y adaptado, es hoy día uno de los grandes retos que el federalismo no ha podido vencer. Así, la tradición de gobernar a la Nueva España desde Madrid se convirtió en la tradición de gobernar a México desde la ciudad de México.

La disyuntiva de regir desde un centro o desde varios centros ha sido mucho más que una simple óptica de los diseñadores de formas y clasificaciones de gobierno. En México, esta disyuntiva ha sido un problema vital y motivo crudo y cruento de dramáticas amputaciones de nuestro espacio territorial. Aquí, desde antaño, la cuestión relativa al centrismo y al federalismo ha sido un problema de vida o muerte para la Nación.

Recordemos que la separación e independencia de Texas tuvo su origen (o pretexto) en la implantación del régimen centrista, esto es suficiente para que tomemos nota del sacrificio territorial que ha sufrido nuestro país en su camino hacia la definición de su régimen gubernamental. Pero hay más que todo esto y no podemos soslayar las funestas consecuencias que ello trajo, pues su efecto repercutió en la desaceleración del ritmo del crecimiento económico del país.

Las opciones gubernamentales trajeron consigo la pérdida de territorio y cuantiosos recursos. Tuvieron también otras trágicas consecuencias que, al paso del tiempo, han sido rémoras del desarrollo económico y social. Es bien sabido el carácter subdesarrollado de la sociedad mexicana y que ello, en buena medida, obedece a la estrategia económica establecida por España con relación a sus colonias. La prosperidad de la metrópoli estaba garantizada por la debilidad económica de las colonias. Dicho de otro modo, el desarrollo de España descansaba en el subdesarrollo de sus dominios americanos.

Un mexicano insigne, pero hondamente polémico por su persona y su obra, ideó e ingenió los mecanismos de la industrialización del país: don Lucas Alamán. De su mente y actividad nacieron el Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional y la Dirección General de la Industria Nacional. Ambas instituciones tienen en su haber la transformación de las artesanías de hilados y tejidos en manufacturas relativamente desarrolladas. Ambas instituciones, que actuaron sucesivamente entre 1830 y 1846, multiplicaron los talleres, instalaciones y medios de trabajo de esta industria; ampliaron la mano de obra, modernizaron los procedimientos laborales y concentraron los medios de producción.

Básicamente, estos grandes progresos económicos ocurrieron bajo regímenes centristas envueltos en la atmósfera política de las Cartas Constitucionales de 1836 y 1843. Los centristas provocaron la pérdida de Texas, pero impulsaron la industrialización. Una vez que las fuerzas conservadoras fueron derrotadas, los elementos del progreso reimplantaron la Constitución de 1824 y con ella se retornó a la República federal. En 1846, una vez que se reivindicó a las entidades federativas, el Congreso dedicó su tiempo a revertir el centrismo y replantear las relaciones entre la República y sus partes constitutivas: las entidades federativas.

Una de las cuestiones básicas era la redistri-

bución de competencias entre el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas. Una de las cuestiones que se asignaron a éstas fue el fomento industrial y ello vino a implicar que la Dirección General de la Industria Nacional perdiera su razón de ser, pues ella centralizaba el fomento industrial. Al mismo tiempo, en México se había tomado plena conciencia del imperativo de poblar sus inmensos espacios territoriales, para lo cual se había previsto una Dirección General *ad hoc* que no había visto la luz. Así, existiendo una institución mermada en sus funciones básicas y habiendo la necesidad de crear otra distinta, toda vez que se contaba con la planta de empleados y las instalaciones de la primera, se juzgó conveniente hacer una sola de las dos, naciendo con ello la novísima Dirección de Colonización e Industria.

La idea parecía muy buena, pero el resultado fue funesto. Los gobiernos estatales no fomentaron más a la industria y el Congreso no definió jamás si la materia de colonización debía ser federal o local. El federalismo, pues, dio también su cuota trágica al México de entonces y, del mismo modo como el centrismo costó en territorio, el federalismo ha costado en desarrollo económico. Al poco tiempo, en 1847, México perdía más de la mitad de su territorio sin que la Dirección creada para poblar al país hubiera al menos comenzado a funcionar con eficacia. Y, para hacer más dramática esta situación, no podemos pasar por alto el hecho de que los gobernadores de los estados habían cargado con pesadas contribuciones a las deterioradas manufacturas nacionales.

Al cabo de los años, México no se mantuvo al margen de las calamidades. Con motivo de la Constitución federal de 1857, la reacción procedió por vía del golpe de Estado y las fuerzas del progreso por vía de la defensa de las instituciones. El saldo fue el triunfo de la República y la derrota de los conservadores; los cuales, en último y desesperado esfuerzo para mantener viva a la "sociedad colonial", instituyeron el espúreo segundo imperio bajo la

égida de la Casa de Austria y con el sostén de las ballonetas francesas. Los patrióticos hechos que culminaron en el Cerro de las Campanas cerraron, para siempre, el capítulo de la traición y la defección de la nacionalidad por algunos mexicanos. La reforma trajo consigo al México nuevo y con ello el establecimiento, en definitiva, del régimen federal.

II

El triunfo de los liberales sobre la reacción y el segundo imperio resolvieron la gran incógnita habida entre 1821 y 1857: federalismo o centrismo. La vieja polémica había demudado al triunfar el federalismo, no estando ya a discusión cuál sería en el futuro el régimen adoptado. Sin embargo, una cuestión estaba insoluble en 1857: libertad de industria o monopolios de Estado. Este asunto, poco tratado dentro de los grandes problemas del federalismo, tuvo enorme significación en el siglo pasado, lo tiene en el presente y lo tendrá más aún en el futuro.

Los federalistas mexicanos estaban a favor de la libertad de industria y cuando pudieron elegir entre ella y los monopolios de Estado se inclinaron por la libertad de industria. Así, en 1846 desmontaron a la Dirección General de la Industria Nacional, repartiendo sus funciones entre la federación y los estados; en 1856 abolieron al monopolio de Estado por excelencia: la renta del tabaco. Estas decisiones eran absolutamente congruentes con la ideología liberal de los federalistas. Sin embargo, los liberales habían forjado sus doctrinas al calor de los grandes conflictos con las fuerzas retardatarias y fraguado los grandes principios de sus prácticas políticas en el gran escenario de la reforma. El resultado fue el nacimiento de la forma mexicana del liberalismo, al que atinadamente don Jesús Reyes Heróles ha llamado “liberalismo social”.

En 1857, los federalistas liberales introdujeron en la Carta Magna de aquel año una figura que contradice, en el marco del liberalismo clá-

sico, los principios de la libertad de industria. En el artículo 28 establecen la figura “monopolio de Estado”, definiendo como tal a un servicio público que se remontaba al virreinato: el correo; al tiempo que creaba otro nacido del empuje avasallador de las circunstancias: la acuñación de moneda. Así, pues, la centralización en la República estaba empezando a convivir en la Constitución real y en la Constitución formal con el federalismo. Vencido el centrismo, como forma de régimen, la centralización era asumida y acondicionada a las circunstancias históricas de la República.

Los constituyentes de 1917, empapados en las grandes tradiciones históricas del país, conservaron los monopolios de Estado en el artículo 28, sumando al correo los telégrafos y la radiotelegrafía, y aumentando uno más en su haber: la emisión de billetes por un banco central. Esta idea, firmemente defendida durante los debates de 1916-1917, fue el prefacio para la creación del Banco de México en los años de gobierno del Presidente Plutarco Elías Calles. Hoy día, merced a las reformas constitucionales emprendidas por el Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado, los monopolios de Estado han asumido una caracterización más al tono del régimen republicano, constituyéndose en áreas exclusivas de la intervención del Estado en la vida económica del país.

Estas áreas de la actividad económica del Estado conservan lo que antaño se conocía como monopolios: correo, acuñación de moneda y emisión de billetes por un banco central. Recogiendo nuevos avances de la reivindicación de la soberanía nacional sobre sus propios recursos y fuerzas interiores, se inserta en el texto constitucional lo que los procedimientos de nacionalización revirtieron a su dominio: el petróleo, los ferrocarriles, la electricidad y la banca. El nuevo artículo 28 también incluye la energía nuclear, la radiotelegrafía y la comunicación por satélite, otros hidrocarburos —además del petróleo— y la petroquímica básica.

Así, el federalismo mexicano constituye una síntesis histórica en la cual la autonomía de las entidades estatales convive con un Estado nacional popular sólidamente constituido, merced al proceso histórico explicado. El artículo 28 constitucional es un magno marco de actividad del Estado nacional que, pensamos, sirve al mismo tiempo de límite natural entre los cometidos de la República y los cometidos de las entidades federativas. Este artículo refleja hasta dónde conviene que llegue el alcance de la centralización y, al mismo tiempo, desde qué punto las entidades federativas pueden actuar fortaleciéndose así la descentralización.

III

Así marcados los límites de la centralización y la descentralización, hoy día México se encamina firmemente dentro del terreno del fortalecimiento del pacto federal. Esta tendencia se manifiesta en dos sentidos: uno fluye hacia la consolidación de la autonomía estatal, al través de la desconcentración de vanguardia de la educación y la salud; otro, encarnado en el artículo 115 constitucional, se manifiesta en el robustecimiento de las instituciones municipales.

Lo primero ha nacido de la confluencia de voluntades entre la República y las entidades federativas, en el sentido de descargar gradualmente en las segundas los cometidos que, a la fecha, son una actividad de aquella. Estamos ante el preámbulo de una redistribución de competencias entre la federación y los estados, cuyas consecuencias, que ya se avizoran, redundarán en la realización plena del régimen federal.

Lo segundo obedece a la razón natural que hace que un problema nacido en un punto del territorio nacional tenga solución plena, inme-

diata y oportuna en el lugar mismo. Pero, quizá más significativamente, por el imperativo republicano que hace del municipio la manifestación más pura y transparente de la democracia, más aún en las modernas sociedades de masas. En la medida en que cada quien, en su propio lugar y circunstancias asuma las responsabilidades ciudadanas inmediatas, hará que la vida municipal recupere la vitalidad y el vigor que tuvo antaño y que, con el paso del tiempo, lastimosamente se ha debilitado.

México está en el umbral del nuevo federalismo mexicano, parafraseando al autor de esta obra. El nuevo federalismo mexicano será, sin embargo, muy similar al que aspiramos como proyecto histórico de vida; es decir, aquel régimen de vida y de gobierno en el cual la República, los estados y los municipios existan con vigor político y autonomía, pero compartiendo la magna responsabilidad de eternizar a la Nación mexicana como entidad compartida por estas tres esferas de gobierno.

Qué gran oportunidad de prologar una obra fresca sobre un viejo tema: el federalismo; oportunidad que nos brinda un destacado intelectual y administrador público mexicano: Jacinto Faya Viesca. Y qué mejor ocasión, debemos subrayarlo, el que la obra *El Federalismo Mexicano* sea un libro de texto para estudiantes mexicanos de las Licenciaturas en Ciencias Políticas y Administración Pública, cumpliéndose con ello una de las metas que el INAP se ha propuesto alcanzar para contribuir a la enseñanza de las disciplinas administrativas.

Nos congratulamos de la conclusión de un objetivo más en la larga y exitosa carrera académica del licenciado Jacinto Faya Viesca, aprovechando la ocasión para manifestarle nuestro reconocimiento por su fructífera labor en favor del estudio de la administración pública en México.