

EN BUSCA DEL CENTRO.
UNA APROXIMACIÓN A LA RELACIÓN
CENTRO-PROVINCIAS EN MÉXICO, 1921-1949¹

Luis Aboites Aguilar
El Colegio de México

Desde el centro se ve todo. Quien ha elegido el punto central como morada
Ése tal ve, con una sola mirada, todo lo que hay en el entorno.²

Durante la década de 1920 se desató en México una intensa discusión en torno de la necesidad de reformar la Constitución general expedida apenas unos años antes, a principios de 1917. Algunas iniciativas prosperaron, como las relativas a la educación y al trabajo; otras quedaron en el olvido, como la fiscal. Un primer acercamiento a esas

Fecha de recepción: 26 de junio de 2008

Fecha de aceptación: 11 de septiembre de 2008

¹ Agradezco la inestimable ayuda de Engracia Loyo, Ariel Rodríguez Kuri, Dorothy Tanck de Estrada y el regalo de María Edith Calleja.

² Angelus SILESIUS, *El peregrino querúbico*, edición y traducción de Lluís Duch Álvarez, Madrid, Siruela, 2005, II, 24, p. 99; también II, 183, p. 117.

discusiones y reformas puede dar idea de que simplemente se trataba de introducir ajustes a una carta constitucional que a pocos años de entrar en vigor parecía mostrar ya algunas deficiencias o carencias. Sin embargo, una lectura más cuidadosa, como la que se propone en este trabajo, revela que lo que se debatía era un problema antiguo que parecía revivir una vez que había quedado atrás la década de guerra. Tal problema no era otro que la anarquía, término que servía para describir el desorden, el desarreglo o la desintegración de la nación. Esa anarquía no era resultado del movimiento armado de 1910. Era un asunto de mayor antigüedad y complejidad.

En este trabajo se aborda el esfuerzo del Estado posrevolucionario en ciernes para remediar esa anarquía, una cuestión que ha sido tratada de distintas maneras por los estudiosos. Hace énfasis no en la institución presidencial, en el predominio del Ejecutivo federal, sino en un fenómeno más amplio: la construcción del centro político como respuesta a la anarquía. Ese centro incluía, por supuesto, al presidente de la República, pero también a otros grupos y ámbitos que a nuestro juicio no han sido considerados con cuidado. El trabajo aborda dos aspectos: el primero es la tensión entre el impulso a la construcción de ese centro (la centralización) y el marco federalista, y el segundo es una aproximación a los contenidos y/o atributos con que se fue definiendo el centro político del país durante esas décadas. La verdadera integración nacional, repetían algunos funcionarios federales, sólo se alcanzaría si se construía un centro poderoso, plenamente reconocido y con autoridad bastante en todas y cada una de las provincias. De allí se desprendía la necesidad de centralizar, es decir, de concentrar facultades

administrativas en las instituciones federales con sede en la ciudad de México. Esta localidad urbana era vista no sólo como capital nacional, sino como ámbito moderno que en cierto modo resumía el proyecto de la nación entera. En 1910 era por mucho la ciudad más letrada: la población analfabeta del Distrito Federal apenas si rebasaba 40%, contra más de 80% en estados como Chiapas, Guerrero y Oaxaca, y contra 72% de promedio nacional.³ Sólo con ese centro podría desterrarse la anarquía, alcanzar el orden y con ello el progreso general y la felicidad de todos los mexicanos.

Desde ahora debe decirse que el propósito de construir un centro no ponía en duda el modelo federalista, uno de los componentes doctrinarios más firmes de la nueva constitución y en general del arreglo político del país. A nadie en los trabajos del Congreso Constituyente se le había ocurrido sugerir siquiera otra forma de gobierno. Pero al ratificarse en 1917 el modelo federalista, en vigencia plena desde la derrota del imperio de Maximiliano en 1867, se ratificaron viejos problemas del federalismo que luego se vieron nutridos por conflictos y tensiones de nuevo cuño. La iniciativa del gobierno de Álvaro Obregón de crear la Secretaría de Educación Pública (SEP) era indicio de que uno de los asuntos de la agenda política del país era precisamente resolver qué clase de centro político debía tener la nación y cuáles debían ser sus relaciones con las entidades federativas. La reforma de 1921 que abrió paso a la creación de la SEP no es más que el inicio de un periodo de reformas constitucionales cuyo término bien puede situarse en 1949, con la reforma al artículo 73 relativa al fortalecimiento de las

³ *Estadísticas*, 1, cuadro 2.3.

facultades tributarias del gobierno federal. Éste es el periodo que se abordará en este trabajo.

La hipótesis que se explora en este artículo es que el argumento de la anarquía y de la necesidad del centro como única solución era expresión de un conjunto de intereses políticos y económicos que consideraban que el problema de fondo e incluso el gran obstáculo de la organización del país residía en el federalismo, en la soberanía local, paradójicamente uno de los componentes fundamentales y de mayor consenso entre los diversos grupos políticos. La hipótesis consiste también en señalar que lejos de pensar en otras opciones, los grupos o sectores involucrados insistieron en el federalismo, pero al mismo tiempo se esforzaron por fortalecer al centro concentrando facultades y derechos, a costa de constreñir y debilitar, hasta donde fuera posible, la soberanía local. Esa tarea política se llevó a cabo en un contexto económico que favorecía la integración del mercado interno así como el desarrollo de ramos económicos que se traducían en mayor recaudación fiscal federal. Por último, la hipótesis también se refiere a una periodización: entre 1921-1949 la clase gobernante mexicana logró perfilar el centro político del país, el mismo que se ansiaba en el siglo XIX y el mismo que perduró hasta casi el final del siglo XX.

Antes de iniciar cabe aclarar varias cuestiones de método. La primera es que el argumento del trabajo recoge principalmente las consideraciones del propio centro, es decir, de las autoridades federales y de las deliberaciones del Congreso de la Unión. Lo anterior da cuenta de las limitaciones de este trabajo, pues es claro que se tendría que dar igual o mayor peso a los puntos de vista de las autoridades y demás grupos locales, cosa que se planea hacer en el futuro. Otro asunto

es que las iniciativas y las reformas constitucionales son ante todo un pretexto para iniciar la indagación. No debe suponerse que la discusión en torno del centro se limitaba a los esfuerzos por cambiar la ley suprema del país. Lejos de eso, esos esfuerzos expresaban el movimiento de fuerzas políticas cuyos intereses e ideas son lo que más interesa aquí. Por último, la exposición se basa sobre todo en la materia fiscal, pero se incorporan indicios provenientes de otros ámbitos de la acción estatal (educación, trabajo y agua) para intentar aclarar el argumento general.⁴

El trabajo tiene cuatro apartados. En el primero, se presenta una breve caracterización de la anarquía o del estado de desintegración nacional y de las medidas propuestas por las autoridades federales para remediarla. En el segundo, se hace un resumen de algunas de las ventajas del centro que aparecen en el argumento federal; en el tercero, siguiendo el mismo procedimiento, se exponen algunas desventajas de las provincias que también se alcanzan a apreciar en aquel argumento; y en el cuarto apartado se presentan las consideraciones finales haciendo referencia a dos aspectos: por un lado, al notable aumento de población y riqueza de la capital del país en el periodo de estudio, mismo que se propone como ingrediente fundamental del movimiento hacia la centralización; y por otro, a un tema que sin duda

⁴ En el texto será frecuente el uso del término federalización, referido a la expansión de facultades federales, según se estilaba en el periodo de estudio. Se aclara porque en nuestros días, y desde hace décadas, federalización significa exactamente lo contrario, es decir, expansión de facultades de las entidades federativas. Para evitar confusiones, en el texto siempre se usará tal término con el significado antiguo, o sea, referido a la expansión federal.

amerita una investigación por separado, a saber, el diálogo o intercambio de los gobernantes del siglo xx con sus pares del siglo xix. La noción de anarquía tenía fuerte contenido decimonónico. En el siglo xx el centro fuerte era visto como la mejor manera de evitar el siglo xix o su prolongación aun después de la revolución de 1910. Y los gobernantes lo lograron.

Una última anotación. Se propone “centro” en lugar de gobierno o Ejecutivo federal, de presidente de la República, primero, para distinguir entre el Ejecutivo y el Legislativo; segundo, para hacer énfasis en los vínculos entre los poderes federales y las provincias o las entidades federativas y municipios, y tercero para problematizar la naturaleza de la sede de la federación, la ciudad de México, no sólo en términos políticos, sino también económicos, demográficos y simbólicos. Además del atributo de ser la capital del país y más tarde el área de mayor industrialización y orgullo del progreso urbano del país, la ciudad de México era considerada como un espacio con características peculiares que debían ser extendidas a la provincia. Era un espacio de modernidad, de ilustración, de conocimiento científico, lo más “civilizado” del país.⁵ Ya se verá que alguien llegó a decir que la provincia era como un niño urgido del auxilio y protección del centro poderoso. En muchos casos tal conjunto de atributos se empleó como argumento para convencer a los estados de las intenciones federales. Y de nuevo, en este trabajo se asume que el mejor vocero (no el único) del interés del centro era

⁵ Así se desprende por ejemplo de la descripción de Pani de la salubridad pública de la capital del país. Si la situación capitalina era mala, a pesar de contar con mayores recursos, la situación de las provincias era todavía peor. Véase PANI, *La higiene*, p. 9.

el gobierno de la República, es decir, los funcionarios que ocupaban las distintas carteras del Ejecutivo federal; pero diputados y senadores, provincianos en su gran mayoría, también contribuyeron con lo suyo y eso también hay que resaltarlo. En ese sentido este ensayo debe ubicarse como parte de la asignatura pendiente señalada por Rodríguez Kuri acerca de la necesidad de hacer nuevas historias políticas que, entre otras cosas, contribuyan a matizar y precisar las tesis presidencialistas, tan en boga entre los estudiosos durante décadas.⁶

EL CENTRO COMO SOLUCIÓN A LA ANARQUÍA

Contra lo que pudiera pensarse a primera vista, la anarquía no era resultado de la revolución de 1910. En ese sentido tampoco era componente de la “reconstrucción” con que algunos historiadores han bautizado el sentido general del quehacer político de la década de 1920. Desde esa perspectiva, la revolución de 1910 era un acontecimiento relativamente menor que no había hecho más que agravar algunas de las facetas de la anarquía, ya que revirtió algunos de los logros alcanzados durante el porfiriato. Un ejemplo: en 1896 una reforma constitucional había suprimido las alcabalas, pero en 1915 el jefe constitucionalista Venustiano Carranza se veía obligado a prohibirlas nuevamente.⁷

En una de las innumerables reuniones sostenidas para acabar con las alcabalas, celebrada en octubre de 1883, se afirmaba que

⁶ RODRÍGUEZ KURI, “El presidencialismo”.

⁷ UHTHOFF, *Las finanzas públicas*, p. 129.

No puede consentirse por más tiempo que la división política convierta la inmensa extensión del territorio nacional en una especie de ajedrez en que cada unidad política sea una casilla que por su sistema de hacienda y sus variadas y numerosas medidas fiscales esté cerrada a las comarcas vecinas e impide la libre corriente mercantil; que sea bastante el paso de un río, de una montaña o de cualquier línea imaginaria para que aun dentro de una misma unidad política el tráfico interior se encuentre con nuevo suelo, con otros derechos, y otras leyes y otras pesquissas, y otras formalidades que detienen la circulación y hacen imposible todo cálculo mercantil.⁸

Más de 40 años después, a fines de 1925, otro grupo de expertos apuntaba:

La comisión se ha preocupado especialmente por no olvidar que la república entera es una unidad económica y que como tal debe ser considerada para el beneficio no sólo de los estados y municipios, sino para beneficio de toda la nación. Considerar a la república, como hasta ahora ha sucedido en la práctica, como un conjunto de naciones accidentalmente unidas y sin un estrecho vínculo que las presente como entidad única en el mundo entero, es condenar a México a seguir viviendo sobre la base de una riqueza inexplorada de fábula y sobre la realidad de una aterradora miseria. No sólo es proteccionista la república frente al exterior, sino que con la organización actual, cada estado es proteccionista frente a los otros estados y la república entera. Es imposible organizar un plan de desarrollo de la economía nacional, de explotación técnica de nuestros recursos naturales, de afirmación del crédito, de fácil y rápida circulación de los bienes y de una distribución equitativa de ellos, mientras sub-

⁸ *Tercera convención*, I, p. 26.

sista en la ideología y en la práctica la absurda desvinculación fiscal que hasta hoy ha reinado en México.⁹

Como se ve, el diagnóstico no varía sustancialmente entre un párrafo y otro, no obstante los 40 años que los separan y no obstante que haya cambiado el así llamado antiguo régimen a uno que por lo visto no era del todo nuevo. En ambos se subraya la falta de vínculos entre las partes, lo que constituía un obstáculo a la formación de las unidades económica y política. Tales fallas eran aún más graves en vista del contexto mundial de gran dinamismo económico que hacía imprescindible la existencia de una auténtica nación. En la opinión de algunos, la economía “moderna” apremiaba más que nunca y hacía más urgente la tarea. En el ámbito educativo también se hablaba de anarquía. La heterogeneidad y la diversidad, eran vistas como amenazas que debían combatirse. En 1921 un grupo de maestros veracruzanos expresaba que

Hasta ahora todos y cada uno de los Estados de la Unión Mexicana han tenido absoluta libertad en asuntos educativos [...] Y esto ha dado origen a tal disparidad de criterios [...] que no parece que las Entidades Federativas pertenezcan a la misma familia; y no obstante los múltiples y plausibles esfuerzos de los sucesivos congresos pedagógicos, ha resultado imposible acabar con la anarquía existente en la técnica escolar. En materia educativa, los que cultivan este ramo en cada Estado, han impreso sellos tan localistas que, si bien dignos de encomio por una parte, más lo serían si no se hubieran sobrepuesto a la creación del alma mexicana.¹⁰

⁹ *Primera convención*, pp. 215-216.

¹⁰ “Informe de 13 de diciembre de 1920 de la Junta Académica de la Es-

Lo que los expertos fiscalistas denominaban “unidad política” y “unidad económica”, o el “alma mexicana” según se expresaban los maestros, se refería obviamente a la unidad de la nación, misma que debía sobreponerse y subordinar a los intereses locales. En esa lógica, la nación recogía de mejor manera esos intereses locales y los reunía para crear un interés superior, más moderno además. Como se recomendaba en 1923: “en materia de trabajo, de comercio, de previsión, no debe haber barreras de soberanía, no debe haber más barrera que el interés público”.¹¹ Según ese razonamiento, el moderno interés público, encarnado por la nación e interpretado e instrumentado de manera exclusiva por el gobierno federal, no entendía de soberanía local. Cuando en el constituyente de 1917 se discutió la ampliación de las facultades federales en materia de salud, el argumento fue el mismo: “sostenemos que la unidad sanitaria de salubridad debe ser general, debe afectar a todos los estados de la república, debe llegar a todos los confines y debe ser acatada por todas las autoridades administrativas”.¹² El propósito de llegar a todos los confines e imponerse sobre todas las autoridades es sin duda una innovación del siglo xx, que en mucho contrasta con el siglo xix cuando el gobierno general contaba con una territorialidad limitada en principio al Distrito

cuela Normal de Veracruz a la legislatura del mismo estado acerca del proyecto de federalización de la enseñanza”, en VASCONCELOS, *Discursos*, pp. 17-22.

¹¹ TORNER, “La federalización”, p. 67.

¹² *Diario de Debates* (19 ene. 1917), en María Rosa Gudiño Cejudo, “Las campañas de salud y su propaganda: herramientas de las políticas de salud pública en México, 1925-1960”, México, El Colegio de México, 2004 (manuscrito inédito), p. 52.

Federal y a los territorios federales, además de que carecía de medios efectivos para ejercer funciones gubernamentales.¹³

El argumento federal era muy simple: sólo el centro podía formar la nación porque atendía el conjunto. La tarea era mucho más compleja, pues había que convencer a los estados y municipios de que su manera de vivir y de ver al país era, si no errónea, sí muy parcial e insuficiente. Por lo mismo, los derechos y prerrogativas de que disfrutaban por mandato constitucional debían limitarse, porque respondían justamente a tal parcialidad e insuficiencia. Sin embargo, hay que considerar un punto decisivo. Las prerrogativas y derechos de estados y municipios no eran resultado de caprichos o de egoísmos provincianos. Esos derechos eran parte de un gran acuerdo político nacional formalizado en las constituciones de 1824, 1857 y 1917 y que no era otro que el modelo federalista que entre otras cosas daba vida a estados libres y soberanos. Entonces lo que las autoridades federales denominaban una y otra vez como anarquía no era en realidad un estado anormal, como lo sostenían erróneamente los portavoces federales en la década de 1920; lejos de eso, era la vida política apegada o regida por un pacto constitucional, es decir, se trataba de un conjunto de estados que ejercían sus derechos y un gobierno federal que ejercía los suyos. Para decirlo rápido, la anarquía no era otra cosa que una percepción política del centro, una visión interesada o sesgada sobre el funcionamiento de la organización de la política bajo el modelo federalista. El punto era entonces cómo argumentar los males derivados de la anarquía para

¹³ Sobre la gradual expansión de facultades federales durante la segunda mitad del siglo XIX, véase CARMAGNANI, "El federalismo".

convencer a los estados de que su existencia constitucional era la fuente de la propia anarquía. ¿Cómo convencerlos de que debían rendirse ante el centro?

Un movimiento político conformado por grupos e individuos de muy distinto signo ideológico se esforzó por construir ese centro político en la ciudad de México, lo que se había hecho más y más evidente a lo largo del porfiriato. La revolución de 1910 no interrumpió ese movimiento, en todo caso le dio otro sello, otro formato, otros elementos. No es casual que Calles reconociera y aplaudiera el esfuerzo del presidente Díaz en materia hacendaria, y que Cárdenas siguiera a Obregón y a Calles en el terreno fiscal y en la expansión educativa federal, así rompiera con ellos en otros ámbitos como el agrario. Ese grupo tan heterogéneo en cuanto a filiaciones políticas, orígenes sociales y regionales logró elaborar una postura y tomar un conjunto de decisiones políticas concretas que gozaron de consenso extendido y duradero entre los grupos regionales y entre aquellos provincianos (como los veracruzanos Adalberto Tejeda, Heriberto Jara, Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortines) que llegaron a los poderes federales. Parece, incluso, un proyecto impulsado por grupos de provincianos (sonorense, entre otros) que se mudaron a la ciudad de México con el propósito de controlar los poderes federales. A regañadientes y a veces con indicios de una resistencia mucho mayor de la que comúnmente se reconoce, esos grupos accedieron a ver limitada su soberanía a cambio de fortalecer al centro. Según los portavoces federales, no se trataba, como acusaron algunos provincianos, de imponer la república centralista. Así se denunció en 1926 a propósito de la ley que federalizaba los gravámenes mineros o en 1932 cuando se modificó

la Constitución para imponer el monopolio federal de los impuestos eléctricos.¹⁴ Según esos mismos portavoces el propósito era hacer una reforma severa a la constitución de 1917 para ajustar el marco federalista y extender lo más posible las facultades federales a costa de las facultades de estados y de los municipios.

Era una línea muy delgada, fina, que las autoridades federales, pero también las provinciales, decidieron explorar y estirar lo más posible. El siglo XIX había sido aleccionador: el centralismo como sistema político había sido catastrófico principalmente porque provocó profundas inconformidades entre los grupos regionales y porque tampoco fortaleció al centro del país. Por algo el federalismo era uno de los componentes ideológicos de mayor influencia y consenso.

Puede pensarse entonces, que hubo una transacción de largo aliento: a cambio de soberanía, los estados recibirían servicios y recursos líquidos del centro, confiando que así se consolidaría la nación propiamente dicha. Como ya sabemos que la soberanía local se redujo sustancialmente, en el futuro habrá que averiguar con detalle si el centro cumplió con sus compromisos.

La pregunta que cabe hacerse ahora es ¿cuáles fueron las razones que se esgrimieron en el gobierno federal para

¹⁴ ABOITES AGUILAR, *Excepciones*, p. 312. En relación con la cuestión minera, el abogado chihuahuense Miguel Collado expuso que dicha ley rompía el pacto federal y que en esa medida era un paso más hacia la república centralista. En 1932 el diputado federal oaxaqueño Constantino Esteva señaló que la reforma eléctrica no era más que otra expresión del centralismo: “Así caminamos paso a paso privando a los estados de su vida propia, de su organización integérrima”. Véase *DDD* (7 dic. 1932), pp. 21-22.

apuntalar a la construcción del centro político? Empezaremos con lo que pueden denominarse

LAS VENTAJAS DEL CENTRO

A juicio de sus voceros, tres eran las ventajas principales que ofrecía el centro: *a)* la visión de conjunto y la visión nacional; *b)* la adecuación a las exigencias de la economía moderna, y *c)* la ilustración. Puede agregarse una más: la fidelidad revolucionaria, lo que significaba la intención de mostrar que no había revolucionarios más fieles a la revolución que los funcionarios federales.

La primera, la visión nacional, es quizá la más evidente. Pueden distinguirse dos aspectos: por un lado, la atención al contexto internacional y las relaciones con otros países obligaban a considerar con todo cuidado aquellos elementos que podían debilitar o fortalecer a la nación. Por su propia naturaleza, esta dimensión escapaba de la perspectiva de los gobiernos locales. En ese plano no había ninguna innovación; pero por otro lado, hacia el interior del país, el gobierno federal reclamaba para sí la representación exclusiva del argumento nacional, es decir, de los intereses superiores emanados del conjunto de entidades y territorios. Al dejar atrás la Constitución de 1857 y su énfasis en el individuo y al establecerse en la de 1917 el predominio del interés colectivo o público, el gobierno federal se dio a la tarea de fortalecer el ideal nacional como componente primerísimo de lo público y de traducir el predominio de lo nacional en prácticas políticas concretas. Un ejemplo es cómo desde la misma ley o mejor dicho, decreto de enero de 1915, que marca el inicio de la reforma agraria del siglo xx, se estableció un

procedimiento que ponía en manos federales la suerte de esa importante reforma social, los gobernadores eran parte del procedimiento, pero como instancia provisional, sujetos a las directrices de la ciudad de México.

Cabe insistir en la innovación: la reivindicación de un poder nacional que reclamaba una nueva autoridad en el interior del país. Sorna provocaba el perfil institucional de la Secretaría de Instrucción Pública, nacida en 1910 gracias al empeño de Justo Sierra, cuya “estrechez completa de horizontes” no iba más allá de Milpa Alta hacia el sur del Distrito Federal, y de Azcapotzalco, hacia el norte.¹⁵ Igual cosa ocurría con el código sanitario de 1891, que reducía las facultades federales a la capital del país, los puertos, puntos fronterizos y territorios.¹⁶

Por otro lado, la reivindicación de la nación, y del centro que la representaba, es un fenómeno que había ganado impulso con la expansión económica de las últimas décadas del siglo XIX y primeras del XX.

Eso nos lleva al siguiente componente de las ventajas del centro: la adecuación a la economía moderna, que requería de un nuevo espacio, uno nacional, no uno fragmentado por la soberanía local. El centro, al promover la construcción de la nación, ofrecía esa ventaja. En 1926 se argumentaba que

[...] los progresos de la técnica durante el siglo XIX, al crear la gran industria, concentrándola, y el gran comercio, complicando las relaciones económicas, han acrecentado fabulosamente el

¹⁵ EN ARNAUT, *La federalización*, p. 134.

¹⁶ María Rosa Gudiño Cejudo, “Las campañas de salud y su propaganda: herramientas de las políticas de salud pública en México, 1925-1960”, México, El Colegio de México, 2004 (manuscrito inédito), p. 34.

volumen de éstas, por efecto de la supresión de las distancias a través del telégrafo y de la rapidez de transportación mediante los ferrocarriles, el automovilismo y la aviación [...] Dentro de tal situación, cada país, en concurrencia con las otras naciones, aspira a constituirse en una sola unidad económica y a que, en consecuencia, una norma única se establezca dentro de su jurisdicción.¹⁷

Casi 20 años después, en 1947, la misma idea se expresaba diciendo que la tendencia a la concentración del poder político se explicaba por varios “factores decisivos”, entre ellos

La facilidad y rapidez diariamente superada de los medios de comunicación, la difusión cada vez más amplia y fácil del pensamiento; el ambiente unificador de las corrientes culturales y sobre todo, la concentración de la economía de los países, cada día más compleja, más total, más solidaria, más sensible y más indispensable para la conservación de la independencia nacional.¹⁸

Alegar la complejidad creciente de la economía como factor de gran influencia en la configuración del interés nacional y de una autoridad nacional mucho más poderosa que antaño, descansaba en un argumento esencial: la industria y el comercio habían desbordado las jurisdicciones locales mediante el desarrollo de nuevas ramas industriales con instalaciones e intereses en diversas entidades, por ejemplo

¹⁷ *Iniciativa 1926*, p. 661.

¹⁸ Discurso del subsecretario de Hacienda, E. Bustamante, en *Tercera convención*, I, p. 34. Uno de los dictaminadores señala que el argumento de este texto puede incluir también la dimensión electoral. La ley de 1946 centralizó en la Secretaría de Gobernación el manejo de las elecciones en todo el país.

la minería, la electricidad y por supuesto los ferrocarriles. En este último caso, en 1923 se señalaba que “No es concebible que pueda haber leyes ferrocarrileras en la república, dadas cada una de ellas por cada estado. Tampoco se puede concebir que un Estado pretenda someter a sus propias leyes el tramo de un ferrocarril que pase por su territorio”.¹⁹

Eso mismo ocurría en materia de aguas: el aumento notable en la escala de los usos del agua había generado grandes conflictos entre entidades federativas. En la discusión de una ley de 1888 sobre la materia, una comisión del senado exponía que:

Para nadie son desconocidas las graves dificultades que han sabido suscitarse entre las entidades federativas con motivo del uso de las aguas de los ríos y de las obras ejecutadas [...] y fácilmente se comprende que seguirán esas cuestiones en pie y nacerán cada día otras nuevas, mientras los estados no reconozcan una autoridad superior encargada de la policía y vigilancia que ellos no pueden ejercer, y de evitar los conflictos de armas a que se ven obligados a recurrir por la imposibilidad de una resolución legal sobre sus derechos, y por la importancia misma de los intereses que se contravierten.²⁰

En algunos lugares, las aguas locales, es decir, aquellas manejadas por ayuntamientos, vecinos y empresas, empezaron a ser transformadas en “aguas nacionales”, por efecto no de una ambiciosa y artificiosa postura federal, sino a causa de los trastornos que provocaba la intensificación y diversificación de los usos del líquido. Algunos conflictos

¹⁹ TORNER, “La federalización”, p. 56.

²⁰ *DDS* (25 mayo 1888), p. 791.

rebasaban a las autoridades locales, y éstas no podían dejar de reconocerlo aunque mantuvieran durante años una dura oposición a la expansión federal. En junio de 1927 el cabildo del ayuntamiento de Acaxochitlán, Hidalgo, ordenaba al presidente municipal pelear con todo para evitar la federalización de las aguas de varios arroyos, puesto que no veían en tal procedimiento más que una maniobra de las compañías hidroeléctricas para dejar de pagar impuestos al municipio y pagarlos, en todo caso, a la Secretaría de Hacienda:

La exposición anterior —concluía el escrito de los regidores— tiene por objeto evitar que se verifique la pretendida federalización [de los arroyos mencionados] por las compañías que los aprovechan; y cuyas aguas según de conformidad con la ley y documentos existentes, son de propiedad única de este municipio.²¹

Obviamente, como se aprecia, lo nacional parecía montado sobre los nuevos intereses económicos, en este caso de las empresas hidroeléctricas. No extraña que en algunos casos los ayuntamientos se sintieran despojados por una nación a la que veían cargada de esos nuevos intereses económicos.

El centro tenía un atributo adicional: la ilustración. Por su contacto con el exterior y por la visión de conjunto, el gobierno federal se consideraba mucho más ilustrado que los gobiernos provinciales. Quizá nadie lo expresó mejor que José Vasconcelos a la hora de justificar la creación de la SEP, que implicaba la ampliación de las facultades federales en el ramo: “El gobierno federal no va a inmiscuirse en la administración de las escuelas de los estados ni pretende

²¹ En ABOITES y ESTRADA (comps.), *Del agua municipal*, p. 154.

nombrar a las autoridades escolares; solamente irá a los estados a dejar la semilla de su ilustración y el poder de sus recursos".²²

Este argumento se manifestaba de diversas maneras. Durante los trabajos de la convención catastral de 1923, el subsecretario de Hacienda tenía la convicción de que "El ejecutivo federal cree que por tratarse de un asunto de interés nacional y por los elementos con que cuenta, está más capacitado que los estados de la república, considerados separadamente, para la formación del catastro".²³

Al intentar justificar la ampliación de las facultades fiscales de la federación, el presidente Calles consideraba que

El campo de tributación que la industria y el comercio representan es de tal manera amplio que no puede ser dominado por la jurisdicción reducida de los poderes locales y sólo el gobierno de la república está en aptitud de juzgar, con uniformidad y con amplitud, de las posibilidades de tributación que este campo ofrece.²⁴

Sin duda, la ilustración tenía mucho que ver con el acceso y el control de la información. No sólo el centro decía contar con mayores recursos presupuestales que los estados y municipios, sino también que sabía cómo emplearlos. En el ramo de aguas muy pronto la mayor parte de los mejores ingenieros del país pasó a formar parte de la burocracia federal. Estos fenómenos han sido muy poco estudiados,

²² En CARBÓ, *El nacimiento*, p. 39; véase también ARNAUT, *La federalización educativa*, p. 152.

²³ *Convención*, p. 49.

²⁴ *Iniciativa 1926*, p. 664.

pero no es remoto suponer que al igual que ocurría en materia de aguas la expansión de las atribuciones federales en otros ramos como salud pública, electricidad, educación y caminos haya desembocado en la incorporación de personal altamente calificado, egresados muchos de ellos de la Universidad Nacional y más tarde del Instituto Politécnico Nacional.

Había un argumento agregado: la herencia de la revolución mexicana; su legado, su simbolismo, también sufrió un proceso de federalización, es decir, la autoridad federal intentó erigirse como el único o acaso el mejor vocero de su radicalismo y vocación de cambio social.²⁵

Si bien en algunos momentos los estados impulsaron medidas mucho más radicales que el centro, por ejemplo en Veracruz, Yucatán o Michoacán, entre 1920-1932, lo cierto es que al mismo tiempo y en otros lugares el gobierno federal se mostraba más proclive al cambio social que las autoridades locales. Son muy comunes las resoluciones presidenciales de la década de 1920 que corregían en favor de los pueblos las dotaciones otorgadas por los gobernadores. No es que Obregón y Calles fueran agraristas consumados, como bien lo muestra la experiencia del radicalismo agrario veracruzano. Pero en la mayoría de los casos los gobernadores eran todavía más renuentes al reparto de la tierra. En

²⁵ Si en algún momento es evidente la intentona de monopolizar y centralizar tamaña herencia es durante los primeros años de vida del Partido Nacional Revolucionario, en particular en 1933 cuando se suprimieron los partidos regionales. Lo que quedaba fuera del PNR era simplemente “contrarrevolucionario” o “reaccionario”. En tal operación estatutaria parecía que la provincia corría el riesgo de quedar etiquetada de tan grosera manera. Véase GARRIDO, *El partido*, pp. 172-173.

ese mismo sentido, era más común que el gobierno federal “excitara” a los gobernadores a apurar la dotación de tierras, que a la inversa.²⁶ Primero la Comisión Nacional Agraria y luego otras dependencias federales tuvieron que reaccionar ante otra estrategia que revelaba el conservadurismo local: “gravar terrenos ejidales en forma onerosa — dice Marte R. Gómez— fue una forma de hacer antiagrarismo en algunas entidades”.²⁷ El gobernador de Chihuahua, Ignacio Enríquez, se oponía al ejido y en su lugar proponía el fraccionamiento de los latifundios y la venta de las fracciones a los pequeños agricultores, un procedimiento que debía hacerse entre particulares. Muchos años después Enríquez opinaba que el fracaso de su propuesta, que se hallaba en la ley agraria local de 1922, respondía al interés político de Obregón y Calles de vincular a los agricultores sin tierra, con el Ejecutivo federal.²⁸ El conservadurismo creciente de los gobiernos del maximato durante los primeros años de la década de 1930 (en especial el de Ortiz Rubio), mostró los riesgos de dismantelar el radicalismo del centro. Desde esta perspectiva podría decirse que uno de los logros del cardenismo fue precisamente la federalización definitiva de la herencia revolucionaria. Un indicio de este fenómeno es la afirmación del gerente de la compañía minera de Cananea cuando, en noviembre de 1935, alertaba sobre los “líderes y agitadores del Sur” del país, cuya intención era formar la sección del sindicato nacional de trabajadores de esa

²⁶ Por ejemplo la circular de la Comisión Nacional Agraria de 15 de octubre de 1920, en FABILA, *Cinco siglos*, p. 346.

²⁷ GÓMEZ, *Historia*, p. 236.

²⁸ Véase la carta de 1969 del general Ignacio Enríquez al general Lázaro Cárdenas, *Excelsior* (25 ago. 1969).

industria. Así como la gran industria, los ferrocarriles, el comercio y el sistema fiscal federal se expandían a lo largo del país, de igual modo los trabajadores buscaban formas nacionales de organización. Desde el centro del país, es decir, el sur visto desde el norte, provino el apoyo para que los mineros de Cananea rompieran el férreo dominio de enclave impuesto desde tres décadas antes por una empresa extranjera.²⁹ En este caso el adjetivo nacional tenía dos significados fundamentales: el primero, era la vinculación de lo local con la ciudad de México y el segundo, que en adelante se intentaría hacer de la ciudad de México, y no de Cananea o Nueva Rosita, el espacio de las negociaciones efectivas entre empresas y trabajadores. Tal había sido, si se quiere, el fundamento decisivo de la primera ley federal del trabajo, expedida desde 1931.

La visión federal de una provincia retardataria, atrasada, que debía ser transformada por el centro, es otro indicio de esta federalización de la revolución de 1910. En 1967 un secretario de Recursos Hidráulicos hacía un balance en el que se felicitaba por la exitosa trayectoria del Estado mexicano en la materia:

La importancia de este ordenamiento legal [la Constitución de 1917] fue definitiva en la nueva política hidráulica mexicana, ya que la nacionalización del agua y su control por el Gobierno Federal, ponía término a los privilegios ilimitados de uso privado, ampliando el horizonte del aprovechamiento de agua a la explotación integral de este recurso, para alcanzar mayores beneficios generales, destruyendo las barreras políticas estatales

²⁹ SARRIEGO, *Enclaves*, p. 225.

y municipales que impedían distribuir el agua con mayor equidad en cualquier parte del territorio nacional.³⁰

Este párrafo es notable porque asocia a estados y municipios, al federalismo en suma, con la inequidad y los privilegios; en cambio, el gobierno federal expansivo, autoritario y centralista, aparece como paladín del mejor espíritu justiciero derivado de la Revolución de 1910.

LAS DESVENTAJAS DE LA PROVINCIA

Como ya se dijo, el término “provincia” (en México muy rara vez empleamos el plural) se refiere al conjunto de estados y territorios, salvo el Distrito Federal. En las voces federales se aprecian al menos cuatro desventajas, que casi coinciden como opuestos de las ventajas apuntadas en el apartado anterior. Tales desventajas son: *a*) la heterogeneidad, *b*) el egoísmo o localismo (proteccionismo), *c*) el caciquismo y *d*) la ignorancia. Puede sumarse otra más: la debilidad.

Empecemos con la heterogeneidad. El funcionamiento de las entidades federativas era el origen de una heterogeneidad que si bien respondía al marco constitucional, también constituía un obstáculo de gran peso en términos del esfuerzo por construir la nación. En materia tributaria, el diagnóstico de la anarquía producía párrafos como el siguiente de 1926:

³⁰ HERNÁNDEZ TERÁN, *México*, pp. 19-21.

Cada estado establece su propio sistema de tributación; el gobierno federal mantiene el suyo y, como los objetos del impuesto son los mismos, como no hay plan concreto y definido de limitación entre la competencia federal y las competencias locales para crear impuestos, como a menudo los Estados rivalizan unos con otros haciéndose verdaderas guerras económicas y creando a título de impuestos de compra-venta, *vg.* verdaderos derechos locales de importación a fin de sostener los impuestos interiores de producción que establecen, la tributación se hace cada vez más onerosa por la multiplicidad de cuotas, multas y recargos; crece la complejidad del sistema y aumentan, en forma desproporcionada e injustificable, los gastos muertos de recaudación, inspección y administración de las rentas públicas.³¹

Ya vimos antes que un rasgo equivalente se apreciaba en materia educativa. Cada entidad encaraba el reto de educar a sus niños y jóvenes en la medida de sus posibilidades y según las luces de sus maestros y funcionarios. El resultado era que los estados mostraban grandes diferencias en los sistemas educativos y lo más grave en términos del problema de la integración nacional la persistencia del regionalismo. En 1914, un profesor afirmaba que

La anarquía que desgraciadamente ha reinado, en materia de instrucción en nuestra Patria, ha sido el obstáculo más poderoso para la efectividad de nuestras leyes y la realización de nuestros ideales de progreso. Antes de formar niños yucatecos, michoacanos, aguascalentenses, potosinos o sonorenses, debemos formar niños mexicanos. Este ideal supremo de nacionalidad ha sido olvidado por todos nuestros educadores y legisladores

³¹ *Iniciativa 1926*, p. 658.

antepasados y las escuelas regionales han venido a sembrar divisiones profundas en nuestro país, y el provincialismo en más de una ocasión ha sido funesto para nuestra historia.³²

Un aspecto llamativo de la heterogeneidad de la nación eran las notables diferencias entre entidades federativas. No es casual que los estados más pequeños y pobres accedieran de mejor manera a los deseos de la federación. Así lo narra Vasconcelos cuando hizo un recuento de su labor de convencimiento para dar paso a la creación de la SEP:

Y de Guadalajara la emprendimos rumbo a Colima. En los estados pequeños nos resultó fácil ganarnos de inmediato a la legislatura y al gobernador; las resistencias del provincialismo eran allí más débiles, y la necesidad de auxilio educativos, más urgente.³³

Y en sentido inverso, los estados más ricos opusieron una cerrada oposición entre 1948-1972 a la Secretaría de Hacienda, al presidente de la República, a sumarse al impuesto federal sobre ingresos mercantiles.³⁴

Una autora sostiene que en materia laboral la década de 1920 no hizo más que mostrar la inviabilidad del ordenamiento constitucional que dejaba tamaña responsabilidad en manos de los estados. En 1923 un observador señalaba:

³² EN ARNAUT, *La federalización*, p. 130.

³³ VASCONCELOS, *El desastre*, p. 156. Por su parte, ARNAUT, *La federalización*, p. 142, da cuenta del mismo problema entre ayuntamientos ricos y pobres.

³⁴ ABOITES AGUILAR, *Excepciones*, pp. 347 y ss. No sólo los estados ricos se opusieron, sino también lo hicieron estados frágiles o pobres como Chiapas, Nayarit y Zacatecas.

“El actual desorden legislativo en materia de trabajo terminará cuando ya no sea posible que, como ocurre, los estados pretendan resolver problemas idénticos del trabajo con criterios distintos, que no pueden ser buenos todos”.³⁵ Ante la anarquía, las autoridades estatales comenzaron a recurrir a la autoridad federal del ramo, el secretario de Industria, Comercio y Trabajo, Luis N. Morones, en busca de consejo. No debe olvidarse que además de ese cargo, Morones era el líder de la CROM, la principal organización obrera del país. Ése fue el cimiento de la iniciativa de federalización de la materia laboral, lograda mediante una reforma constitucional de 1929. Dos años después se aprobó la primera ley federal del trabajo.³⁶

Según la perspectiva federal, la segunda desventaja del centro era su localismo, o el “egoísmo provincial”, según la expresión de un estudioso de la fiscalidad en Argentina, en donde se buscaba suprimir la misma heterogeneidad provinciana.³⁷ Lejos de ver el conjunto, las entidades federativas tendían a encerrarse en su propio medio e incluso a defenderse no sólo del centro, sino de las entidades vecinas. Quizá en materia educativa tal egoísmo era menos dramático, es decir, simplemente los estados se oponían al arribo de la federación y se encerraban. Pero en materia fiscal el localismo era más agresivo, pues en muchos casos se trataba de defender fuentes de empleo y campos de inversión, dificultando las actividades de otros estados.

³⁵ TORNER, “La federalización”, p. 70.

³⁶ CLARK, *La organización obrera*, pp. 173 y ss.

³⁷ JÉZE, *Las finanzas públicas*, p. 103. Las semejanzas con Argentina, involucrada también en estos problemas, son notables, y por supuesto estimulantes para hacer estudios comparados.

No en vano en párrafos anteriores se ha hablado de “verdaderas guerras económicas” entre entidades federativas. Entonces las entidades no sólo no miraban al conjunto, sino que en los hechos y con base en el ejercicio de la soberanía local lo combatían: “Los estados legislan siempre para sí mismos; por su propia naturaleza no pueden parar mientes en las ventajas o inconvenientes que una ley reporte para los demás estados. Cuántas veces legislarán para hacer posible la competencia con el vecino”.³⁸

Algunos ejemplos. El tabaco y la cerveza provocaban tensiones entre entidades productoras y consumidoras. Las primeras buscaban la federalización de los impuestos, es decir, se sumaban al centro; los segundos aducían la soberanía estatal para recaudar y sobre todo, para proteger a sus industrias. El gobierno federal distaba de tener la autoridad suficiente para meter en cintura a los estados, al menos durante los años de 1920-1950, e incluso hasta 1972, si consideramos la oposición ya mencionada en torno del impuesto sobre ingresos mercantiles.³⁹

Desde el punto de vista federal, además, muy a menudo la vida de los estados y por supuesto de los municipios quedaba atada a rémoras del pasado, al atraso, incluso al primitivismo, a la ignorancia, cuando no a la corrupción más descarada. La discusión sobre las finanzas municipales en el constituyente de 1917 es muy ilustrativa. Por un lado, resultaba clara la reivindicación del municipio libre, es decir, libre de la tutela de los gobernadores por medio de las jefaturas políticas. Pero por otro lado, se debatía amplia-

³⁸ TORNER, “La federalización”, p. 65.

³⁹ ABOITES AGUILAR, *Excepciones*, p. 352.

mente si los ayuntamientos debían contar con autonomía económica. El resultado aparece en el artículo 115, cuya formulación ni de lejos garantizaba tal autonomía. Con el tiempo, la desconfianza sobre los ayuntamientos y sus funcionarios no hizo más que confirmarse y ampliarse. Así lo muestra la aparición de las juntas de mejoras materiales o el esfuerzo sostenido por despojar a los ayuntamientos de sus principales fuentes de ingreso.

En ocasiones, los ayuntamientos eran considerados por los funcionarios federales como una auténtica vergüenza nacional. Véase si no puede llegarse a semejante conclusión leyendo líneas como las siguientes de 1947:

El indio a quien yo he visto a la entrada de la capital de un estado ser víctima de esa clase de procedimientos que incluyen el registro y cacheo de las personas y sufrir la afrenta de que los mismos se aplicaran en su presencia a las mujeres que lo acompañaban tiene derecho, aunque la revolución le haya liberado de otro tipo de vejaciones y le haya devuelto sus tierras de cultivo, a considerar a las autoridades que implantan o toleran esas medidas, no como gobierno democráticos, sino como sucesores directos de los conquistadores que hace 300 años arrebataron a sus antepasados tierra y libertad.⁴⁰

Parece más o menos claro que en ese argumento los descendientes directos de los explotadores españoles eran las autoridades locales; en cambio, las autoridades federales provenían de otra estirpe, quizá vinculada con el México profundo. Por eso denunciaban el hecho, los abusos.

⁴⁰ *Tercera convención*, 1, p. 30. Discurso del subsecretario Eduardo Bustamante.

La modernidad nacional esgrimida por el gobierno federal contrastaba con el peso de la tradición local. La soberanía local cobijaba esa clase de prácticas, u otras como el impuesto de capitación vigente todavía en la década de 1930 en Oaxaca e Hidalgo.⁴¹ La nación no permitiría semejante atraso, primero porque era moderna y segundo porque era la hija predilecta de la revolución de 1910.

Desde su posición, las autoridades federales y algunos diputados no dejaban de ver a la provincia como una zona homogénea caracterizada entre otras cosas por la ignorancia. Al hacerlo se distanciaban del argumento inverso, es decir, el de la heterogeneidad por ejemplo en materia legal como una de sus principales desventajas. Entonces la provincia era desventajosa ya por heterogénea o ya por homogénea. No había escapatoria. En este último sentido, tal vez convenga recordar que quizá sea el sentido original del dicho “Fuera de México todo es Cuautitlán”. No extraña que uno de los argumentos utilizados por los diputados que simpatizaban con la iniciativa de Vasconcelos de formar la SEP haya sido precisamente el atraso provinciano o incluso algo más fuerte, la minoría de edad: “Yo me figuro al pueblo de la República [decía el diputado José Siurob en 1921] como un niño sediento de instrucción, hambriento de pan y que tiende las manos anhelantes hacia nosotros y nos pide eso que nos hace falta”.⁴²

⁴¹ ABOITES AGUILAR, *Excepciones*, p. 343.

⁴² EN ARNAUT, *La federalización*, p. 161. Aquí mismo se localiza el dicho de otro diputado que recurre a lo alto y lo bajo para explicar cómo se extiende la cultura: “va siempre de arriba abajo y adquiere el mismo nivel; no ha de venir de abajo a arriba”. Casi sobra decir que la ciudad de México, el centro, es lo “alto”.

De acuerdo con los voceros federales, la ignorancia provinciana se reflejaba de distintas maneras. En 1957 un experto fiscalista, funcionario federal para mayor abundamiento, afirmaba “otro obstáculo fundamental consiste en la ignorancia de los gobiernos locales para conocer el nivel de su capacidad económica y por lo mismo, las posibilidades óptimas dentro de las cuales puede obtener recursos fiscales”.⁴³

La ignorancia o la falta de información eran aún más graves en los municipios. En materia de agua, la aparición de los sistemas de red, de los pozos profundos y del drenaje húmedo contribuyó a acrecentar la diferencia entre la “sabiduría” federal y la “ignorancia” municipal. Por ello no extrañan párrafos como el siguiente de 1948:

[Los municipios] carecían de técnicos especializados en su manejo y de experiencia administrativa suficiente para conservar el eficaz funcionamiento de tales sistemas [de agua potable]; procedieron como proceden aún aquellos municipios en que la Colonia dejó obras de abastecimiento de aguas, es decir, la operación y conservación de los sistemas quedó a cargo de un regidor de aguas, casi siempre neófito en la materia.⁴⁴

La mala fama de los municipios no era cosa nueva. Los borbones ilustrados de fines del siglo XVIII habían argumentado el “general desbarato” con que los indios, “rationales de segunda especie”, manejaban los bienes de comunidad para crear un organismo con sede en la ciudad de México encargado de manejar esos bienes y fondos. Tanto en el

⁴³ SERVÍN, *Las finanzas*, p. 73.

⁴⁴ VILLAFUERTE, “La operación”, pp. 98-99.

constituyente de 1917 como en distintos momentos de la década de 1920 gobernadores (como lo expresaba el potosino gobernador Rafael Nieto) o funcionarios federales aludían a la ignorancia cuando no a la corrupción de los municipales.⁴⁵ En el fondo, las expresiones del siglo xx sobre las autoridades municipales no parecen muy alejadas de la idea de los “rationales de segunda especie”.

No es de extrañar que de la ignorancia se pasara a la condición de suciedad como otro rasgo de la provincia. Cuando a un diputado guerrerense se le ocurrió pedir precisiones a los artículos que ampliaban las facultades federales en materia de salud, esto durante los trabajos del Congreso Constituyente de 1917, la respuesta (de un diputado coahuilense) no se hizo esperar:

Las gentes no civilizadas, los pobres, en general los puercos como dijo el señor diputado Alonzo Romero, tienen horror por la higiene, están perfectamente contentos con su suciedad; se albergan siempre en sus pocilgas llenas de microorganismos y de miserias humanas, estando expuestos a todas las enfermedades y a todas las degeneraciones.⁴⁶

⁴⁵ TANCK DE ESTRADA, *Pueblos de indios*, p. 20. Las expresiones entremilladas corresponden al visitador José de Gálvez, de 1766, en torno de la creación de la Contaduría General de Propios, Arbitrios y Bienes de Comunidad; la referencia de 1917, en *Congreso Constituyente*, II, p. 891, sesión del 24 de enero de 1917; la del gobernador, en *Informe 1921*, pp. 12-13, y la de un funcionario federal, en AHA, *Aprovechamientos Superficiales*, c. 215, exp. 5244, ff. 7-8: informe de 21 de julio de 1926.

⁴⁶ En María Rosa Gudiño Cejudo, “Las campañas de salud y su propaganda: herramientas de las políticas de salud pública en México, 1925-1960”, manuscrito inédito, p. 56.

Las desventajas de la provincia, además, provocaban un desapego a la herencia revolucionaria de 1910. La intervención federal podía cambiar un reglamento de riego para beneficiar a los pequeños propietarios y ejidatarios a costa del cacique o terrateniente, pagar mejores sueldos y en general ofrecer condiciones de trabajo a los maestros, dispensar el pago de ciertos impuestos, imponer condiciones de trabajo más avanzadas (contratación colectiva, salario mínimo, jornada de 8 horas). Este conjunto de elementos abrieron paso a una cada vez más fuerte relación entre el centro y amplios sectores de la población, por encima de las instituciones propias del federalismo, es decir, de los estados y municipios. Cabe preguntarse qué tanto la reforma agraria creó en realidad una estructura política paralela a la constitucional, alimentada no sólo por la dotación de tierras, aguas y bosques, sino también por la oferta de créditos y por ordenanzas administrativas. Quizá así puedan comprenderse párrafos como el siguiente:

Aunque en verdad se observan muchos defectos [que pueden y deben ser subsanados] en el sistema ejidal, éste no es culpable de aquella situación propiciada por la contrarreforma en marcha y facilitada por la supeditación absoluta de los comisariados ejidales a las autoridades del Gobierno, a manera de un “charrismo” aplicado en las organizaciones campesinas mediante la coacción económica.⁴⁷

Igual cosa puede decirse del funcionamiento del PNR, o al menos tal era la crítica de Luis Cabrera cuando sostenía que

⁴⁷ Editorial *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, VIII:3-4 (1956), pp. VI-IX.

era un organismo oficial autónomo, pero que no tenía existencia constitucional y por tanto, no tenía “responsabilidad ni política ni fiscal”. El PNR, afirmaba Cabrera, manejaba al gobierno “desde fuera”, era obra maestra del Jefe Calles.⁴⁸

Como se ve la lista de desventajas o defectos de la provincia era larga y nutrida. Y todavía puede agregarse otra más: la debilidad. En 1933 una comisión legislativa reconocía que la federalización de los impuestos eléctricos era inevitable porque

Habiendo estudiado a fondo el problema, llegamos a la conclusión de que ninguna entidad federativa tiene la potencia política y económica bastante para enfrentarse, para poder defenderse del enorme poder económico de los monopolios eléctricos.⁴⁹

La debilidad provinciana se acrecentó de manera notable después de 1930, a causa de un fenómeno fiscal que se ha abordado en otro lado: el impacto negativo de la reforma agraria en las haciendas locales y el poderoso afán federal por centralizar las principales rentas tributarias del país. Hacia mediados de siglo, la debilidad provinciana era más que patente. La distribución de los ingresos tributarios de la nación así lo muestra: nunca antes el gobierno federal había concentrado tal porcentaje de riqueza tributaria como en 1949. En este último año los estados y municipios sólo recaudaban poco más de 11% del ingreso fiscal de la nación, contra 27% en 1910. La desaparición de los municipios del Distrito Federal, en 1928, había dejado honda huella en esas

⁴⁸ GARRIDO, *El partido*, p. 172.

⁴⁹ DDD (14 nov. 1933), p. 10.

cuentas.⁵⁰ Visto desde la perspectiva de mediados del siglo xx, el porfiriato, contra todo lo que se ha señalado, parecía el reino feliz del federalismo. Lo que hay que averiguar sobre el siglo xx es si el centro era tan fuerte como parecía, o si su fortaleza (y la idea que nos hemos hecho de ella) provenía más del entorno de debilidad provinciana en el que sobresalía. En tierra de ciegos, dice el dicho, el tuerto es rey. Lo anterior es comprensible al cambiar de perspectiva: si se compara la carga fiscal mexicana con la de otros países, el gobierno federal, que aparece como todopoderoso visto desde la situación fiscal de los estados y municipios, aparece en extremo frágil, débil, en extremo pobre.

DE CARA AL SIGLO XIX

Para intentar redondear el argumento de este trabajo podemos aludir a dos razones adicionales que bien pueden aclarar el contenido de la construcción del centro. La primera se refiere a la demografía. La segunda, a un componente retórico de gran peso en el razonamiento de las autoridades federales, referido al siglo xix.

Si se pone atención al comportamiento demográfico de la ciudad de México en el periodo considerado en este trabajo (1920-1950), nunca antes esta localidad había crecido tanto en cuanto al número de habitantes, de 662 000 a más de 2 900 000. Quizá estas cifras no digan mucho por sí mismas, pero cabe considerar con cuidado el hecho de que entre 1920-1950, la ciudad de México acrecentó su jerarquía sobre otras localidades urbanas importantes del país. En

⁵⁰ ABOITES AGUILAR, *Excepciones*, p. 39.

1921 su población era cuatro veces mayor a la de Guadalajara, la segunda localidad en cuanto a número de habitantes. En 1950 la distancia entre ambas se había ensanchado, pues era siete veces más grande.⁵¹ Los provincianos que llegaron al poder federal con la revolución de 1910 retomaron el impulso porfirista, del así llamado antiguo régimen, y se dieron a la tarea de hacer de la ciudad de México la localidad urbana más populosa, rica y generosa en términos fiscales, para bien de la nación. Parece haber una coherencia entre el esfuerzo político relatado en este trabajo y el empeño de la política económica federal encaminada a hacer de la ciudad de México la localidad más industrializada y moderna del país. Cabe recordar una afirmación de Davies que por desgracia ha sido poco explorada todavía: el poder nacional de los provincianos vencedores de la revolución de 1910 dependía del control férreo de la ciudad capital.⁵² Si lo anterior es cierto, no parece coincidencia entonces que después de la crisis de 1929 la industrialización bajo el modelo de sustitución de importaciones haya tenido su espacio predilecto justamente en la capital nacional. Hay que recordar que uno de los rasgos del siglo XIX mexicano es precisamente el debilitamiento de la ciudad capital, lo que se nota en el estancamiento del monto de su población, al menos hasta la década de 1870.

La segunda razón importante en este periodo o época se refiere a un argumento ideológico por demás importante, a saber, el lugar del siglo XIX en el discurso gubernamental

⁵¹ GARZA, *La urbanización*, cuadro A-2. En realidad, la cifra de 1950 de la ciudad de México corresponde a la zona metropolitana.

⁵² DAVIS, *El Leviatán urbano*, p. 45.

federal del siglo xx, que aparece como una suerte de espejo en negativo, un interlocutor con el que se sostenía un diálogo o al menos un intercambio de experiencias. La tesis es que los políticos del siglo xx no querían por ningún motivo gobernar un país como el del siglo anterior. En una iniciativa fiscal fallida de 1936, una de tantas otras que el paradigma presidencialista no nos ha dejado ver, el presidente Cárdenas sostenía su

[...] creencia firme de que ha llegado el momento de que, sin destruir las facultades emanadas de la soberanía local para la organización financiera de los Estados, se modifiquen las bases de libre imposición, adoptados por copia inadaptable a México, de la Constitución Norteamericana porque si en los Estados Unidos de América era una realidad la existencia de entidades plenamente autónomas, con vida independiente y propia, y el problema que se ofrecía al crearse la Federación era el de hacer viable una Unión que se creía débil, en nuestro país, al contrario, en los días siguientes a la desaparición del Imperio de Iturbide el problema que debió plantearse y que ha sido el origen de muchas tragedias de la historia mexicana, fue el de inyectar vitalidad a las descentralizaciones estatales del territorio patrio, que adquirirían soberanía e independencia interior después de un rudo centralismo colonial prolongado por cerca de tres siglos.⁵³

Una posibilidad de investigación es reconstruir las maneras en que los políticos del siglo xx recurrieron al siglo xix no sólo para inspirar presuntas acciones heroicas o “históricas”, sino también para distinguirse. La historia mexicana decimonónica como advertencia, como maestra, como guía

⁵³ En YÁÑEZ RUIZ, *El problema fiscal*, v, p. 229.

del quehacer político del siglo xx. ¿No era acaso uno de los propósitos del funcionario federal Jesús Reyes Heróles al escribir su libro sobre el liberalismo mexicano?

En suma, como ha tratado de mostrarse, para los políticos federales del siglo xx el problema de la anarquía, de la integración, residía en la soberanía de los estados y la manera de resolverlo no era acabando con esa soberanía, es decir, con el federalismo, sino fortaleciendo al centro. Un centro poderoso podía evitar lo que se colige del razonamiento de Cárdenas: las peores épocas del país habían sido aquellas en las que los estados habían sido más fuertes que la ciudad de México. Para llegar a ese centro más poderoso, había que estirar al máximo los recursos legales del modelo federalista y tratar de justificar lo que a todas luces parecía una violación o por lo menos una contravención a ese mismo sistema federalista.

Cabe retomar por último uno de los señalamientos de la introducción. Este trabajo debe ampliarse mediante la incorporación cuidadosa de los argumentos de la provincia sobre sí misma y sobre el centro. Apenas un indicio en este sentido es la afirmación de un diputado federal chihuahuense en 1961: “Yo no estoy de acuerdo en que México siga siendo ese enano macrocéfalo; esta gran capital, en donde se pueden sembrar gladiolas mientras los caminos de los estados y de los municipios estén sembrados de espinas”.⁵⁴ Durante años esta retórica anticentralista fue bandera de la oposición al régimen priista, en especial del Partido Acción Nacional, pero bien sabemos que en la década de 1980, incluso desde antes, fue retomada por los propios gobernantes priistas

⁵⁴ *DDD* (23 dic. 1961), p. 50.

para impulsar diversas medidas descentralizadoras. El centro parecía exhausto.⁵⁵

Otra línea de investigación que se antoja atractiva tiene que ver con el manejo del argumento de la soberanía estatal durante el siglo xx. Simplemente cabe preguntarse en qué situaciones fue reivindicada. En 1947 un economista recomendaba a un gobierno estatal no acceder a la federalización de varios impuestos, entre ellos el de la cerveza, alegando que “en cierto modo el estado renuncia a un cacho de su soberanía”.⁵⁶ En ese mismo sentido cabría ver en qué momentos los municipios apelaron al argumento del “municipio libre” frente a los asedios de los gobiernos estatales, que no por víctimas del centralismo federal eran menos proclives a debilitar a los municipios, alegando, entre otras cosas, la corrupción y la ignorancia extremas de los ayuntamientos. El exabrupto de un gobernador de Baja California es citado con cierta frecuencia para ilustrar el centralismo dentro de los estados, asunto que debería estudiarse con mayor empeño.⁵⁷

Del mismo modo, habría que situar en el tiempo el juego de los distintos argumentos. Por ejemplo cabe preguntarse

⁵⁵ En otro trabajo se discute el agotamiento de este modelo centralista, al menos en materia de agua y alcantarillado. Véase ABOITES AGUILAR, “La ilusión”.

⁵⁶ PEÑA, *Chihuahua*, III, p. 239. Aún conservo una banderita del estado de Yucatán que se sacó del olvido del siglo xix durante el conflicto entre el gobernador Víctor Cervera Pacheco y el gobierno del presidente Ernesto Zedillo en la década de 1990. Agradezco el regalo a mi querido maestro Esteban Krotz. Hasta donde es posible saber es la única entidad federativa que tiene o ha tenido bandera propia en el siglo xx.

⁵⁷ “A mí me chinga el gobierno federal, y yo me chingo al municipio”, en FAGEN y TUHOY, *Politics*, p. 22.

¿cuándo el centro fue más ilustre y cuándo la provincia menos ilustre, cuándo el centro más rico y cuándo la provincia más pobre? Eso podría dar lugar a un conjunto de investigaciones sobre temas no muy atendidos hasta ahora como el federalismo en el siglo xx, los conceptos y significados de la soberanía estatal, los derechos de los ayuntamientos, las relaciones entre gobiernos estatales y los municipios, entre el poder legislativo local y las oligarquías, entre otros. La visión que pueda resultar de esas nuevas investigaciones bien puede equilibrar el énfasis a mi juicio desmedido en la figura presidencial. Una labor con clara vocación empírica, local, regional seguramente conducirá a una historia política del siglo xx mexicano mucho más diversa, compleja y provinciana que la que disponemos ahora. ¿Será que con esa nueva historiografía podamos dialogar de mejor modo con Lázaro Cárdenas cuando afirma que muchas de las tragedias de la historia mexicana ocurrieron al fortalecerse los estados y debilitarse el centro?

SIGLAS Y REFERENCIAS

- AHA Archivo Histórico del Agua, México, D. F.
DDD *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*
DDS *Diario de Debates de la Cámara de Senadores*

ABOITES AGUILAR, Luis

Excepciones y privilegios. Modernidad tributaria y centralización política en México, 1922-1972, México, El Colegio de México, 2003.

“La ilusión del poder nacional. Provisión de agua y alcantarillado en México, 1930-1990”, en RODRÍGUEZ KURI y LIRA (coords.) [En prensa.]

ABOITES, Luis y Valeria ESTRADA (comps.)

Del agua municipal al agua nacional. Materiales para una historia de los municipios en México, 1901-1945, México, Archivo Histórico del Agua, 2004.

ARNAUT, Alberto

La federalización educativa en México. Historia del debate sobre centralización y descentralización, México, El Colegio de México, 1998.

CARBÓ, Teresa (comp.)

El nacimiento de una secretaría: documentos sobre la creación de la Secretaría de Educación Pública, 1920-1924, México, Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social, 1981, «Cuaderno, 46».

CARMAGNANI, Marcello

“El federalismo liberal mexicano”, en CARMAGNANI (coord.), 1993, pp. 135-179.

CARMAGNANI, Marcello (coord.)

Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina, México, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, Fideicomiso de las Américas, 1993.

CLARK, Marjorie Ruth

La organización obrera en México, México, Era, 1983.

Congreso Constituyente

Congreso Constituyente, 1916-1917. Diario de debates, México, Gobierno del estado de Querétaro, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987, 2 vols.

Convención

Convención nacional catastral, México, Cultura, 1924.

DAVIS, Diane E.

El Leviatán urbano. La ciudad de México en el siglo XX, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

Estadísticas

Estadísticas históricas de México, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1990, 2 vols.

FABILA, Manuel

Cinco siglos de legislación agraria, 1493-1940, México, Secretaría de la Reforma Agraria, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1981.

FAGEN, Richard y William TUOHY

Politics and Privilege in a Mexican City, Stanford, University of Stanford Press, 1972.

GARZA, Gustavo

La urbanización de México en el siglo XX, México, El Colegio de México, 2005.

GARRIDO, Luis Javier

El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945), México, Siglo Veintiuno Editores, 1985.

GÓMEZ, Marte R.

Historia de la Comisión Nacional Agraria, México, Centro de Investigaciones Agrarias, 1975.

HERNÁNDEZ TERÁN, José

México y su política hidráulica, México, Secretaría de Recursos Hidráulicos, 1967.

Informe 1921

Informe rendido por el gobernador constitucional interino al H. Congreso del Estado, San Luis Potosí, Talleres Gráficos de la Escuela Industrial Benito Juárez, 1921.

Iniciativa 1926

“Exposición de motivos del proyecto de reformas constitucionales que delimitan los campos de imposición del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios”, en PANI, 1926, pp. 657-692.

JÉZE, Gaston

Las finanzas públicas de la República Argentina, Buenos Aires, Le Courier de La Plata, 1924.

PANI, Alberto J.

La higiene en México, México, Imprenta de J. Ballezá, 1916.

La política hacendaria y la revolución, México, Cultura, 1926.

PEÑA, Moisés T. de la

Chihuahua económico, México, s.e., 1948, 3 vols.

Primera convención

Primera convención nacional fiscal. Memoria, México, Cultura, 1926.

RODRÍGUEZ KURI, Ariel

“El presidencialismo en México. Las posibilidades de una historia”, en *Historia y política*, 11 (2004), pp. 131-152.

RODRÍGUEZ KURI, Ariel y Carlos LIRA (coords.)

Ciudades mexicanas del siglo XX. Siete estudios históricos, México, El Colegio de México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2009.

SARIEGO, Juan Luis

Enclaves y minerales en el norte de México. Historia social de los mineros de Cananea y Nueva Rosita, 1900-1970, México, Ediciones de La Casa Chata, 1988.

SERVÍN, Armando

Las finanzas públicas locales durante los últimos cincuenta años, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1956.

TANCK DE ESTRADA, Dorothy

Pueblos de indios y educación en el México colonial, 1750-1821, México, El Colegio de México, 1999.

Tercera convención

Tercera convención nacional fiscal. Memoria, México, 1947, 3 vols.

TORNER, Miguel

“La federalización del artículo 123 constitucional”, en *Cooperación*, 1:2 (ene. 1923), pp. 49-70.

UHTHOFF, Luz María

Las finanzas públicas durante la revolución. El papel de Luis Cabrera y Rafael Nieto al frente de la Secretaría de Hacienda, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, 1998.

VASCONCELOS, José

Discursos, México, Botas, 1950, pp. 17-22.

El desastre, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, «Memorias II», pp. 9-598.

VILLAFUERTE, Cliserio

“La operación, administración y conservación de las obras de abastecimiento de aguas potables en México”, en *Ingeniería hidráulica en México*, 11:2 (1948), pp. 98-103.

YÁÑEZ RUIZ, Manuel

El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1959, 6 vols.