

CAPITULO XVI

Los Estados

I

No vamos á considerar á los Estados que forman la Unión federal, sino bajo el aspecto que presenta interés para el objeto de este estudio; es decir, como elementos del mecanismo integral del sistema adoptado por la Constitución.

Según la teoría del gobierno federativo, los Estados asumen un papel de primera importancia en la división de las funciones; establecen un límite á la acción del Poder nacional; cierran el campo jurisdiccional á cada una de las ramas que ejercen aquél, y contribuyen en esta forma al equilibrio del Gobierno, añadiendo así un obstáculo al peligro siempre acechado de que se erija un poder omnipotente.

La defensa contra tal peligro consiste en la división ó independencia de jurisdicciones. Por una parte, se deslindan las de los departamentos del Poder; por otra, se separan la jurisdicción federal y la local. Como concepto teórico que en la práctica sirve de norma, aunque no se aplique con rigor inflexible, corresponden á la primera, en los grandes fines del Estado abstracto, la vida de la Nación como personalidad autónoma (representación y

defensa contra enemigos exteriores), y la organización constitucional interior para la existencia normal de los pueblos; á la segunda quedan encomendadas las relaciones íntimas de la sociedad, es decir, las reglas que aseguran el imperio del derecho en la vida común, fin mediano y superior de la formación de las nacionalidades, y para el cual no son sino medios la organización política y la vida internacional.

La diferencia y separación de fines que cada una debe cumplir, marca las funciones que tocan á las dos entidades, federal y local, excluyendo á la una de las que á la otra corresponden; de modo que el Poder queda para ambas, por las restricciones recíprocas, incapacitado para la expansión que necesita la omnipotencia. Al llevar estas teorías á la letra de la Constitución, pierden necesariamente su simplicidad y su pureza, porque los preceptos positivos tienen que ajustarse á las necesidades de la realidad; pero la teoría no llega á destruirse y sirve de base para la ley escrita.

El Estado no es libre para establecer su organización interior, ni tampoco lo es el simple poder central; ni pudieran serlo, supuesto que se trata de demarcar á cada uno su esfera de acción; sobre uno y otro hay el poder supremo que pudiéramos llamar nacional, único soberano, porque es el solo que tiene la facultad de **determinar las competencias**. Esta es el que puede reformar la Constitución ó adicionarla. La libertad del Estado para su organización interior, obra solamente dentro de los límites que el pacto federal le impuso y dentro de la jurisdicción que le demarcó, lo mismo que el poder central sólo puede ejercer su autoridad dentro de las líneas que señalan el distrito de su competencia. El poder nacional supremo, que es el único capacitado para la omnipotencia, porque su autoridad no tiene límites constitucionales

les que no sean legalmente franqueables, se ejerce por una cooperación que nuestra ley fundamental ideó para suplir al plebiscito: del poder legislativo central y el legislativo local, concertando el voto del Congreso federal con los de los Estados como entidades políticas iguales.

Creada la independencia de los Estados por la primera Constitución nacional, tres años después de consumada nuestra separación de España, cada uno, para organizarse, se atuvo al modelo de la Ley federal, haciendo de ella una adaptación que más parece una copia; después, cuando la ley de 57 se promulgó y cuando por el peligro y la victoria se prestigió, los Estados, en lo general, modificaron ó anularon la constitución local primitiva, y la substituyeron por otra que se ajustara á los principios reformistas y á la nueva organización federal; y en esta vez, el modelo también fué, más que seguido, copiado, tanto porque la tarea era así más fácil, cuanto porque estaban con ese procedimiento menos expuestos á errores y á originar conflictos con la Ley federal. El sistema, por lo mismo, fué uniforme en todos los Estados, sin que ésta uniformidad tuviese las ventajas del propósito deliberado de alcanzarla; porque los Estados no se conocían ni se comunicaban y casi se ignoraban unos á otros; en cambio, tenía el inconveniente de recoger todos los errores de la Constitución general y derramarla en las organizaciones locales, y hacía perder una de sus ventajas del federalismo, que consiste en la diversidad de instituciones en que pueden probarse sistemas diversos, sin gran daño por los que resulten malos y con el provecho de la experiencia de los que se muestren mejores.

Para todos el gobierno propio era una novedad extraña y casi incomprensible; en la mayor parte la cultura de los hombres llamados á dirigir la cosa pública era muy inferior á la tarea; en muchos, esos hombres reducidos

en número sólo se encontraban en las antiguas capitales de intendencia; el resto del nuevo Estado, desprovisto de ellos, sólo daba señales de vivir para los motines frecuentes que respondían á las agitaciones continuas de la anarquía pretoriana que imperó tantos años en el país.

La unidad nacional, á que se oponían la gran extensión del territorio, las malas vías de comunicación, el atraso intelectual, la falta de prensa, la pobreza del comercio, se palpó en la guerra de 47, á la que no concurrieron todos los Estados. No hay que decir cuándo comenzó á iniciarse la unidad, porque ésta se forma en la vida común que afecta con sus malas y buenas fortunas á todos los pueblos que integran una nación; es decir, se forma con la historia; de suerte que los comienzos de nuestra unidad están aun antes de la guerra de independencia. Sin embargo, lo que sí puede decirse, son los motivos que principalmente la han servido y apresurado: una idea, la de la Reforma, que se propagó en todo el país y dió una causa común para las dos banderías; una lucha con potencia extranjera, la guerra de intervención, en que cada Estado contribuyó á la defensa nacional y peleó también en su propio territorio; un gobierno, el del Gral. Díaz, que por su larga duración, por la época de prosperidad mundial que aprovechó, por la energía uniforme de su acción que mantuvo la quietud de los pueblos, hizo sentir en todos los Estados, con el desarrollo de la riqueza, las ventajas de la solidaridad nacional, sin la que habrían sido imposibles las obras de mejoramiento que se mostraron por todas partes.

El desenvolvimiento de la riqueza pública y el aumento de la población continuarán la obra. Mientras tanto, ya las relaciones de uno á otro Estado son relativamente fáciles y frecuentes para que todos ellos vayan teniendo conciencia de su papel político, de su derecho y de su

fuerza, tanto como de las responsabilidades que esas mismas condiciones implican; y el sentimiento de su autoridad y su importancia es la primera necesidad del sistema federativo, porque sin él no hay más que Estados anémicos, incapaces del vigor que han de tener las Entidades que constituyen la Nación y que equilibran su gobierno, poniendo á raya la tendencia invasora del poder central.

Ya hemos dicho que las instituciones políticas han sido desdeñadas casi siempre por los hombres de estudio, como material de disquisiciones meramente especulativas, dignas solamente de un teorismo platónico; pero esa afirmación puede hacerse absoluta con referencia á la administración de los Estados, que ni como curiosidad abstracta se ha tomado en cuenta. No se ha pensado en que es imposible hacer una nación ordenada y fuerte con provincias sin organización ni energías, como es absurdo querer construir un edificio sólido y firme con bloques de material deleznable ó dúctil. En los días de nuestra historia, los Estados (mejor sería decir los gobiernos de los Estados), á semejanza de lo que acontece con los individuos, no han sabido asumir más que dos actitudes igualmente malas: la de sumisión y la de rebelión. Es preciso sustituirlas por la entereza y la disciplina que nacen de la estimación del derecho.

Quando las instituciones del país en general cobren su acción viva, la intervención funcional de los Estados como unidades políticas va á producir sorpresas que en gran parte escapan á la previsión más penetrante; no es fácil la anticipación de remedios que preparen al advenimiento de la era institucional, porque á ello se opondrán las preocupaciones de los años mal vividos; por lo mismo, muchas de las sorpresas tienen que ser malas y penosas. En cambio, la acción de los Estados en el fun-

cionamiento del gobierno general, á poco que se ordené y se cultive, será la fuerza más poderosa para asegurar la estabilidad de las instituciones, la dignidad de los pueblos y la majestad de la Nación.

Un representante, de ideas más que moderadas, pero que se distinguía por su ilustración y su patriotismo, Don Marcelino Castañeda, decía en el Congreso de 57: "El Gobierno debe entregarse á la lealtad y buena fe de los Estados, porque esto es entregarse en manos de la Nación, identificarse con el pueblo, seguir la senda de la democracia.... **Vigor y respetabilidad en el centro por medio de la cooperación de los Estados:** he aquí el problema que se debe resolver." Medio siglo después, la fórmula del problema no se acepta todavía y el vigor del Centro se cree que ha de fundarse en quebrantar toda fuerza que no sea la suya.

II

Dos cosas hay que considerar para formarse el cabal juicio de la influencia que los Estados puedan ejercer en el sistema general de nuestro Gobierno, puesto á la obra por la acción libre de las leyes: su organización interna, para calcular su valor como unidad política; sus relaciones activas y pasivas con el Poder central, para apreciar su peso como elementos de equilibrio. Con variaciones de detalle, que no alteran la esencia de su constitución, pueden considerarse con un tipo común para uno y otro aspectos; y por lo que hace á su desenvolvimiento intelectual y económico, la suposición de un término equidistante del más favorecido y el más atrasado, sirve bien para estimarles á todos.

Una legislatura con las funciones de su carácter; el Ejecutivo representado por un gobernador que dirige

toda la Administración y de quien dependen, como agentes, los jefes políticos y ayuntamientos, lo mismo que la tesorería general con los empleados de su dependencia; un Tribunal superior que conoce en segunda instancia de asuntos civiles y criminales y que tiene por subalternos y bajo su vigilancia á los jueces inferiores, á quienes, por lo común, no tiene facultad de nombrar. El Tribunal superior, falto de una atribución que produzca efectos semejantes á los del amparo, no es peligroso para el Ejecutivo sino en algunos Estados, en que se le atribuye la instrucción y sentencia del juicio político.

El sistema local, aunque tomado del federal con semejanzas de copia reducida, no pudo violar la naturaleza de las cosas, y produjo un gobierno que difiere en la esencia del Gobierno de la Nación, en la constitución literaria; porque mientras éste limita su jurisdicción á los intereses generales, dejando á las fracciones que forman la República una acción independiente, el gobierno de Estado centraliza todas las funciones y abarca toda la administración de los asuntos locales, cualesquiera que ellos sean. La tendencia á la extensión sin restricciones, que se ofende aun con los más legítimos obstáculos, es en el poder local tan inevitable como fácil de satisfacerse; su único freno sería la elección efectiva de los funcionarios, que surte sobre ellos efectos más eficaces quizá, porque el objeto de la elección local está al alcance de mayor número de individuos en el pueblo, y el interés que despiertan tanto la lucha como la conducta de los mandatarios, hace á los ciudadanos más asiduos en el trabajo electoral y más aptos para juzgar del gobierno. La opinión pública puede ser enteramente desoída por el Gobierno; pero seguramente que tiene más vigor, más amplitud y más perspicacia en los asuntos políticos de la localidad que en los negocios de la Nación.

Por debajo del Gobierno están los jefes políticos, que como simples agentes suyos, no hacen sino cumplir sus órdenes y servir para que la autoridad que representan tenga medios inmediatos de acción y centralización. Para jurisdicción más estrecha, los ayuntamientos ejercen en los municipios en que el distrito se fracciona, la administración de las ciudades, villas ó aldeas, comprendiendo en la demarcación de su incumbencia parte del territorio del distrito, en que se encuentran poblados rurales, generalmente de carácter de propiedad privada. En estas condiciones y dada la distancia no corta que suele haber entre las poblaciones, el territorio jurisdiccional de los ayuntamientos es muchas veces de tal extensión, que la corporación municipal sólo nominalmente tiene autoridad ni ejercicio alguno en cuanto se halla fuera del lugar en que reside.

Legalmente los ayuntamientos tienen facultades determinadas y libertad de acción, restringida para ciertos actos por la obligación de obtener la aprobación del Gobierno para su validez. Es frecuente que los actos restringidos se refieran á enajenación de cosas raíces, contratos que comprometan sus fondos, y otros de esta importancia, y no es raro que se les exija también la presentación de sus presupuestos, que no rigen sino mediante la venia del superior. Y por más que una subordinación llevada á tales extremos parezca indebida tratándose de corporaciones que se eligen popularmente, lo cierto es que las poblaciones á quienes pueda confiarse la administración libre de sus fondos y de sus intereses son muy pocas en cada Estado, en tanto que el mayor número necesitan la dirección y vigilancia superiores; porque unas veces cortas de población, otras sin educación bastante, y por lo general sin instrucción alguna, no

tienen personal idóneo para llenar satisfactoriamente los deberes del cargo.

El medio más llano y quizá el único de corregir el defecto de amplitud ilimitada del poder local, sería dar libertad completa á la administración municipal y extender sus atribuciones constitucionalmente á cuanto requiera el cuidado de la pequeña jurisdicción, de suerte que pudiera recaudar los fondos que cada una haya menester en vista de sus necesidades y de sus recursos. De esta libertad surge el *self-government*, que tiene en el gobierno municipal libre y responsable, su mejor manifestación, y ella sirve para reducir en los Estados norteamericanos la acción del gobierno local á una estrechez que lo imposibilita para crearse una autoridad que pudiera ser de algún modo amenazadora. Pero no hay un solo Estado en la República que si ensayara tal sistema en una ley general, no tuviera que suspenderlo bien pronto, por los efectos de desorden y desbarajuste que produciría en todas partes. Cuando se encomia y predica la libertad municipal, se olvida cuáles son y cómo son las municipalidades de cada Estado casi en su totalidad; se piensa en la teoría y se construye el ideal, sin cuidar que después hay que alojar en él las inflexibles realidades.

De todas maneras, sin una completa libertad de la administración municipal, con ampliación de las funciones que hoy se le admiten, hasta donde sea preciso para asegurar su acción independiente, el poder del Estado no tiene límite, ni su acción centralizadora más correctivo que la buena voluntad de los que lo ejercen. La supresión de las jefaturas políticas podrá extinguir la presión personal de que se acusa á esta institución, cargada de los vicios que adquirió cuando su acción eficaz fué necesaria contra un estado de perpetua rebelión; pero no in-

fluirá para reducir el absoluto y directo dominio que el poder local ejerce en todos los ramos del gobierno del Estado y que va hasta las minucias más recónditas si así le place.

Si es que no hemos acertado con el sistema del gobierno interior y hay que buscarlo más de acuerdo con las circunstancias de poblaciones disímiles; si es que hay que romper con las leyes generales y especializar de algún modo el régimen urbano y rural de los diversos lugares, fuerza será probar reformas, idear métodos; pero no es probable que la necesidad de crear el embrión del gobierno popular pueda llenarse de otro modo, que con el bien lento y trabajoso de educar y enriquecer.

En tanto, el poder ilimitado reside en la Legislatura y el Gobernador. Su equilibrio es indispensable, no sólo porque lo exige la estabilidad del gobierno, de que dependen la tranquilidad y el orden públicos; sino porque á falta de otras sujeciones, la intervención legítima de un poder en las funciones del otro previene el abuso de los dos y ofrece probabilidades de prudente ejercicio de su autoridad. Este equilibrio no se ha visto hasta hoy en Estado alguno de la República (y sería gran noticia la de un solo caso), ni es posible que con el sistema vigente llegue á establecerse como normal en el más culto ni en el más pacífico de los que cuenta el país, porque las constituciones han puesto las condiciones de un equilibrio inestable.

En ellas se conservan los errores que hemos detallado de la Constitución general como bastantes para la depresión del Ejecutivo ante la superioridad del Legislativo; la falta de hábil conexión de ambos poderes para determinar una influencia recíproca que mantenga la armonía sin perjuicio de la independencia entre uno y otro en lo que tiene de esencial por su institución. Pe-

riodos fijos y largos de sesiones; incapacidad ó muy poca intervención del Ejecutivo para convocar á reuniones extraordinarias; facultades en el Legislativo, cuyo ejercicio puede anular al Gobernador; juicio de responsabilidad definido por la Legislatura por simple mayoría absoluta; falta de veto.

Ya conocemos los inconvenientes de estas condiciones de organización en el Gobierno federal, que son los mismos en el local; pero en éste suben de punto por varios motivos; especial y principalmente por éste: el número de los miembros que componen las legislaturas es tan corto, que éstas no tienen los caracteres esenciales y útiles de un congreso.

Es muy difícil romper las preocupaciones que origina la costumbre, y pocos habrá que no repugnen la idea de que una legislatura deba componerse por lo menos de cincuenta diputados; pero lo cierto es que siete, quince ó veinte, no forman la institución especial que se llama congreso, sino una comisión que sólo puede ser ó inútil ó peligrosa. Creer que el cuerpo legislativo de un Estado, porque éste es una república pequeña, debe ser de pocos miembros, es tan extravagante como reprochar á la Naturaleza que haya dotado de una dentadura cabal á los hombres de pequeña talla. La composición del órgano gubernativo no debe proporcionarse con la importancia de la república, sino con la naturaleza de la función.

Un cuerpo legislativo, que tiene atribuciones políticas aún en su recta función de discutir las leyes, pero que las tiene esencialmente políticas en lo demás de la acción que le es propia, necesita perder el carácter de los individuos que lo forman y llegar á las condiciones peculiares de la muchedumbre, cuya mentalidad, emotividad y facultad volitiva difieren en mucho de las individuales. Es preciso que reúna un buen número de carac-

teres, capacidades é intereses diversos, para que no haya ninguno personal, invariable é inflexible; en una palabra, es forzoso, para que haya un Congreso, que éste no tenga el alma de una persona, sino la psicología de una colectividad, porque en él se han menester las ventajas de esta psicología, aun á costa de soportar sus inconvenientes.

Para hacer tangibles estas teorías, cuya ampliación sería impropia de estas páginas, lleguémonos á las concepciones reales. Un Congreso de doce personas podrá celebrar sesiones con siete miembros presentes, en que la mayoría absoluta será de cinco votos; suponiendo que concurren todos, la mayoría será de siete; la de dos tercios, de ocho; un voto determinará la diferencia entre la mayoría absoluta y la fuerte de dos terceras partes. Siete votos bastarán para hacer una ley en dos horas, sobre los más graves ó difíciles asuntos; los mismos tendrán el poder de sobreponerse al veto del gobernador; y esos siete serán poderosos para deponerlo, declarándolo culpable de un delito oficial. No sólo la mayoría, sino la totalidad de los diputados pueden concertar sus voluntades y ayudar recíprocamente sus intereses, lo cual sucede siempre cuando se trata de pocas personas; y todas las pasiones, todas las codicias, todas las pequeñeces tendrán satisfacción completa en el cuerpo irresponsable y sin freno.

Ya de por sí el Legislativo local parece inclinado al cohecho por una tendencia que dimana de causa distinta. Acudiendo al único ejemplo de gobierno análogo que tenemos, bajo una libertad efectiva de las Legislaturas, vemos que las de los Estados americanos, á pesar de ser numerosas (pues son pocas las que tienen menos de cien miembros, y las hay de doscientos y trescientos), á pesar de que constan de dos Cámaras, son presas de una corrupción casi todas, que ha sido denunciada al público

por hombres tan enérgicos y autorizados como Roosevelt, y contra ella se han propuesto y aplicado diversos correctivos. Uno de ellos consiste en limitar cuanto es dable la acción legislativa, acortando los períodos y distanciándolos uno de otro hasta en dos años. Pero la mala conducta de las Legislaturas no ha logrado dañar mucho á los Estados, merced al veto del gobernador, que los pueblos aplauden y apoyan, acostumbrados ya á verlo como el medio salvador de sus intereses. El gobernador es la salvaguardia del Estado; su responsabilidad moral es efectiva, y personalmente reúne condiciones de distinción, honorabilidad y posición social y política que no es fácil encontrar en muchos miembros de las Cámaras; pero si su veto es eficaz, se debe á que basta para sostenerlo un tercio de cualquiera de las dos ramas legislativas y á que la de diputados es numerosa.

Hemos tomado como tipo de legislatura nuestra una de doce representantes; pero las hay de siete, y seguramente ninguna tiene más de veinticinco. Calcúlese lo que será la mayoría de una de tantas cuando el desenvolvimiento deje en libertad á sus miembros, y el desarrollo económico erija grandes compañías interesadas en concesiones ó exenciones que dependen de la voluntad del congreso estrecho, unitario y sin el obstáculo del veto. Gobernarán entonces las compañías, como ya hemos visto, bajo el régimen de los gobernadores absolutos, Estado sometido al gobierno de los agricultores fuertes, y Estado influido poderosamente por los comerciantes millonarios.

Si el Legislativo de escaso número escapa por milagro, siendo libre y elegido popularmente, al peligro de la confabulación perversa, será para caer en la sumisión al mando del gobernador, vicio que no sólo lo hace inútil para intervenir en la labor de la ley, sino que lo despoja de su fuerza para moderar y encauzar la acción ejecuti-