

Federalismo, sociedad y globalidad: los retos del porvenir

*Ernesto Soto Reyes Garmendia**

Resumen

Se analiza el federalismo como forma de organización del Estado contemporáneo y los retos de su porvenir. El texto se divide en seis apartados: el primero aborda las formas de organización territorial del Estado; en el segundo y tercero se discuten respectivamente las características del Estado unitario y del Estado federal; el cuarto aborda algunos problemas conceptuales que son fuente de error en la comprensión del fenómeno federal, como la descentralización y las confederaciones; en el quinto y en el último apartados se describen los retos del federalismo frente al mundo globalizado en el umbral del siglo XXI.

Palabras clave: federalismo, Estado unitario, Estado federal, descentralización, confederación.

Abstract

Federalism is analyzed as a form of organization for the contemporary State and the challenges of its future. The document is divided in six sections: the first one addresses the State's forms for territorial organization; the second and third sections respectively address the characteristics of the unitary State and the federal State; the fourth one deals with some conceptual problems that are a source for mistakes in understanding federalism, such as decentralization and confederations; the fifth and last sections describe federalism's challenges in the face of a globalized world on the threshold of the 21st century.

Keywords: federalism, unitary State, federal State, decentralization, confederation.

Recepción del original: 30/09/05. Recepción del artículo corregido: 12/02/06.

* Universidad Autónoma Metropolitana, México. Dirección electrónica: esotorey@correo.xoc.uam.mx

El tema del federalismo ha despertado gran interés entre los estudiosos de la ciencia política, la administración pública, el derecho y la economía, en razón de su extensión y significado como forma de organización del Estado nación. Los conceptos *Estado federal* y su extremo, el *Estado unitario*, se refieren a la organización territorial del Estado y a los ámbitos institucionales de poder en los que el gobierno ejerce sus funciones políticas, administrativas y económicas. Estos conceptos nos remiten a nociones trascendentales como patria, nación, lengua, identidad, cultura e incluso religión, en cuyos nombres la humanidad experimenta hoy las más crueles guerras secesionistas e integristas, así como las más nobles y prometedoras experiencias de organización social. Por ello la importancia teórica (que sirva como orientación práctica) de ubicar estos conceptos extremos y las múltiples variables intermedias que de ellos se desprenden.

Ambas formas de organización estatal (la federal y la unitaria) comparten la división de poderes enunciada por Montesquieu y adoptada por las constituciones de Estados Unidos y Francia en el siglo XVIII, y por la mexicana en el siglo XIX. Montesquieu consideraba la división de poderes como una condición esencial de la libertad de los ciudadanos, debido a que ésta les protegía contra el posible despotismo de los gobernantes; esto es: “el poder detiene al poder”, según su expresión.¹

Esta división de poderes horizontal es compartida por la mayoría de los Estados, tanto unitarios como federales, y se expresa generalmente en las ramas ejecutiva, legislativa y judicial. En los Estados federales existe además una división vertical de poderes entre la Federación, los Estados y los gobiernos locales, que cumple igualmente funciones de garantía para los ciudadanos, aunque de un tipo distinto del anterior.

Los modelos teóricos clásicos de Estado unitario o federal se centran en la división territorial de los poderes del Estado; no obstante, en los países concretos dichos modelos adquieren matices y diferencias importantes, aun cuando reciben una denominación común debido a que generalmente responden a circunstancias históricas diversas. Además, las federaciones no constituyen modelos cerrados y homogéneos, sino que dentro de cada categoría existen variantes y numerosos matices. De

¹ Charles-Louis de Montesquieu, *De l'esprit des lois*, París, Editions Garnier, 1961, t. 1, p. 137.

hecho, sería más correcto afirmar, como propone Kelsen, que entre los dos polos extremos de máximo centralismo y máxima descentralización se pueden ir colocando todos los Estados existentes.² Pese a ello, tiene sentido distinguir entre dos grandes categorías: Estados unitarios y Estados federales, porque la estructura y la dinámica de cada una de éstas responden a principios diferentes.

Para simplificar, consideremos que el Estado unitario tiene un único ámbito de instituciones políticas, y el Estado federal, dos o más superpuestas. Así, la toma de decisiones en el primero se realiza en una sola estructura de poder sobre todo el territorio, generalmente compuesta por un poder Ejecutivo (jefe del Estado), otro Legislativo (Parlamento o cámaras) y uno Judicial. Por tanto, todos los ciudadanos del territorio están vinculados por las mismas leyes, decisiones del gobierno y sentencias judiciales (como sucede, por ejemplo, en los casos de Dinamarca, Finlandia, Francia, Países Bajos, Reino Unido, Portugal y Suecia); se trata entonces de establecer un único orden legal para todos los ciudadanos, suprimiendo los privilegios y corporativismos anteriores. Una Constitución, como ley suprema, ordena las instituciones y reconoce los derechos de los ciudadanos, y un Parlamento y un gobierno aprueban respectivamente las leyes y las demás normas que regulan la sociedad: “la igualdad de los ciudadanos es su principal legitimidad”.³ En todo el territorio del Estado se aplican las mismas normas y los ciudadanos tienen los mismos derechos y obligaciones.

Por otra parte, en un sistema federal existen dos o más ámbitos de instituciones; la federación cuenta –al igual que el Estado unitario– con un Presidente, un Parlamento y tribunales superiores; además, el Estado federal tiene dos ámbitos subnacionales: el primero son los Estados, provincias, regiones, etcétera, con gobernador y Parlamento en cada una de las entidades federadas, así como tribunales, como sucede en los casos de Alemania, Australia, Bélgica, Brasil, Canadá y Suiza, entre otros.⁴ En ocasiones existe en el federalismo un segundo ámbito subnacional, local: municipios o ciudades, como en el caso de Estados Unidos y México.

Estas diferencias afectan a toda la estructura y la dinámica de los poderes porque es obvio, por ejemplo, que mientras en Francia un

² Hans Kelsen, *Teoría general del Estado*, México, E.N., 1979, pp. 274-275.

³ Eliseo Aja, *El Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza, 2003, p. 23.

⁴ Es frecuente que el poder Judicial sea de competencia federal exclusiva y siempre en asuntos constitucionales.

único Parlamento elabora leyes, en México son 31 más el federal.⁵ Lo mismo puede decirse en cuanto a la coordinación política y administrativa de los diferentes gobiernos. El Estado federal es mucho más complejo que el unitario y requiere reglas afinadas de coordinación para evitar conflictos entre gobiernos, para impedir que la legítima diferencia de normas origine discriminaciones entre los ciudadanos y para repartir los recursos públicos entre los diferentes órdenes de gobierno.

EL ESTADO UNITARIO

Los Estados centralizados son la forma más tradicional y sencilla de organización del poder político y su construcción deriva generalmente de la concentración del poder que realizó la monarquía absoluta entre los siglos XVI y XVIII, según cada país, y que fue modificada en su contenido, pero no en su estructura, por las revoluciones liberales de finales del siglo XVIII o principios del XIX. El modelo de Estado unitario moderno nace con la Revolución Francesa y se extiende con las reformas de Napoleón, consolidándose en la mayoría de las constituciones liberales europeas del siglo XIX.

De acuerdo con Eliseo Aja, el Estado unitario tiene las siguientes características:

Se trata de establecer un solo orden legal para todos los ciudadanos, suprimiendo los privilegios y corporativismos anteriores. Una Constitución, como ley suprema ordenará las instituciones y reconocerá los derechos de los ciudadanos y un Parlamento y un gobierno aprobarán, respectivamente, las leyes y las demás normas que regulan la sociedad. La igualdad de los ciudadanos es su principal legitimidad. En todo el territorio del Estado se aplican las mismas normas y los ciudadanos tienen los mismos derechos y obligaciones.⁶

Esta definición debe confrontarse con muchos matices y variantes según el país de que se trate: por el grado de descentralización, por la forma de elección de las autoridades locales, por las facultades y autonomía en la forma de obtención y manejo del presupuesto, etcétera. Sin embargo, entre los rasgos generales de este tipo de Estado central es que tiene un solo ámbito de gobierno; aun los gobiernos locales se

⁵ Se excluye al Distrito Federal, que no tiene la jerarquía de estado y ejerce solamente tareas reglamentarias, no constitucionales.

⁶ Eliseo Aja, *idem*.

consideran una extensión del gobierno central y todas las leyes, emitidas por un Parlamento único, son de aplicación general en todo el territorio y a todos los ciudadanos del país. Veamos sin embargo la heterogeneidad de estos rasgos para dos países europeos, Francia y el Reino Unido, ambos con Estado unitario.

El ejemplo de Francia es interesante pues a pesar de la ortodoxia del caso, ejemplo de uniformidad y donde las propias entidades locales se consideran prolongación del gobierno nacional, la reforma Defferre, impulsada por François Mitterrand e iniciada en 1982 “ha suprimido tutelas gubernamentales, ha potenciado a los presidentes de las Asambleas de los Departamentos y ha establecido regiones, con ciertos poderes sobre la economía y el territorio. El Presidente Chirac, tras las elecciones de 2002, ha anunciado una reforma constitucional para el reforzamiento de las regiones”.⁷ A pesar de estas reformas y otras pendientes (como un estatuto especial para Córcega), Francia seguramente seguirá siendo una República indivisible, laica, democrática y social, pero su organización será crecientemente descentralizada.

En el Reino Unido, no obstante el peso del Parlamento, desde el siglo XIX la nobleza inglesa y algunos notables lograron la descentralización de ciertas funciones. Posteriormente, y a pesar del efecto centralizador de las políticas keynesianas después de la crisis económica de 1929, tras la Segunda Guerra Mundial se inició un proceso de descentralización administrativa con la ampliación de los poderes locales y la multiplicación de presupuestos regionales, todo con motivo de la reconstrucción de la posguerra. El arribo de Margaret Thatcher al poder y su larga permanencia (1979-1990) disminuyeron las competencias de los espacios locales, aumentando la centralización del poder. Es interesante abrir aquí un paréntesis para destacar que la política neoliberal de Margaret Thatcher difirió de la aplicada durante el mismo periodo en Estados Unidos por Ronald Reagan, donde se procuró la competencia fiscal entre los estados de la Federación, con el propósito de equilibrar los flujos migratorios en el territorio y distribuir las inversiones privadas.

En todo caso, debido a esta política neoliberal centralizadora y como consecuencia también de la coyuntura política en el Reino Unido, durante los años ochenta y noventa del siglo pasado se agudizaron los problemas políticos en varias regiones tradicionalmente autonómicas, como Escocia, Gales e Irlanda, que dieron motivo a reformas descentralizadoras durante el gobierno laborista de Anthony Blair. Existen dife-

⁷ *Ibid.*, p. 24.

rencias importantes en estos tres casos: mientras que el autogobierno de Escocia cuenta con facultades legislativas y ejecutivas, las instituciones de Gales carecen de poder legislativo y sólo poseen facultades reglamentaria y administrativa, mientras que las instituciones de Irlanda del Norte están orientadas a formar mayorías integradas por representantes de las dos comunidades enfrentadas: católica y protestante. Veamos esto con mayor detalle.

La *Scotland Act (Ley de Escocia)* fue aprobada por el Parlamento del Reino Unido en 1998 y contiene los elementos principales de su autogobierno: competencias, instituciones y previsiones financieras. El Parlamento de Escocia legisla y elige entre sus miembros al primer ministro, quien forma gobierno entre los parlamentarios. El gobierno escocés se ha organizado en seis departamentos, con una descentralización administrativa selectiva en ciertas regiones y funciones, y cuya financiación sigue el criterio de que Escocia recibe la parte proporcional a su población de todos los ingresos del Reino Unido:

El incremento anual seguirá al crecimiento del gasto del gobierno británico en la proporción que corresponda a la población de Escocia, pero el índice básico del impuesto sobre la renta fijado por la ley británica podrá ser variado por el Parlamento escocés en un máximo del 3 por ciento para los propios contribuyentes, de acuerdo con el referéndum aprobado expresamente sobre esta cuestión, con más efecto político que financiero.⁸

En Gales, la autonomía es diferente y solamente reguladora, porque la asamblea sólo reglamenta, no legisla. Sin embargo, la Asamblea Nacional de Gales ha logrado la autonomía lingüística; es decir, el reconocimiento del galés, el cual podrá ser utilizado por los miembros de la Asamblea en condiciones de igualdad con el inglés, situación de autonomía cultural nunca vista en la historia moderna de Gales.

El caso de Irlanda del Norte está atravesado por un conflicto étnico religioso que requiere un análisis particular. En este apartado nos limitaremos a describir los acuerdos políticos que dan una nueva fisonomía a la región. La descentralización en Irlanda es político-religiosa:

[...] todos los órganos y las decisiones importantes deben ser aprobados conjuntamente por los representantes políticos de las dos comunidades enfrentadas. El Acuerdo de Belfast, que estuvo en su origen, pretende garantizar dos grandes principios, la libre autodeterminación de Irlanda del Norte, que se aplaza

⁸ *Ibid.*, p. 36.

hasta el momento en que la mayoría de la población esté de acuerdo en integrarse en una Irlanda unificada, y la situación de igualdad de todos sus ciudadanos, eliminando la discriminación de los católicos.⁹

La Asamblea irlandesa elige al primer ministro y al primer ministro adjunto, que deben pertenecer a comunidades distintas (católica y protestante), con el apoyo de la mayoría de la Cámara y, además, deben obtener mayoría de votos. “En definitiva, el gobierno debe tener el apoyo de la mayoría de las dos comunidades (*cross community support*), lo que seguramente es conveniente, pero se convierte en su gran debilidad”.¹⁰ Estos intentos federativos y su carácter étnico religioso, así como el encono de los partidos que los defienden, ponen en peligro el futuro político de la autonomía irlandesa.

Los ejemplos anteriores dan muestra del funcionamiento de los Estados unitarios y de cómo en algunos de éstos se aplican puntualmente prácticas federales.

EL ESTADO FEDERAL

El Estado federal es una forma de organización política muy extendida entre las naciones. En 1986, Frenkel estimaba que existían 20 países federados ocupando 51.8% de la superficie terrestre, con 39.6% de la población mundial.¹¹ En 2003, Watts reporta que 24 países federales, con dos mil millones de habitantes, representaban 40% de la población mundial.¹²

A pesar de lo anterior, no podemos hablar de manera estricta de un prototipo de Estado federal debido a las diversas modalidades de división territorial, instancias legislativas, grado de descentralización política y administrativa, así como atribuciones constitucionales de los diferentes ámbitos subnacionales federados. De ahí la dificultad de proponer una definición única de Estado federal.

Para comprender el fenómeno político del Estado federal resulta interesante la advertencia que formula Maurice Croizat: “no existe una definición universal de federalismo. Igual que para los términos de

⁹ *Ibid.*, p. 37.

¹⁰ *Ibid.*, p. 24.

¹¹ M. Frenkel, *Federal Theory*, Camberra, The Australian National University, 1986, p. 389.

¹² Ronald Watts, “Les principales tendances du fédéralisme au XXe siècle”, *Revue Internationale de Politique Comparée*, Bruselas, De Boeck, vol. 10, 2003, p. 11. Véase también *Handbook of Federal Countries 2005*, Canadá, Forum of Federations, 2005.

democracia o de paz, la diversidad de percepciones y de enfoques es la regla”.¹³ No existe entonces un criterio único para calificar a un Estado de federal, como puede decirse de la monarquía, por la simple existencia de un rey; dicha definición es multifactorial.

Aun el concepto de soberanía de las instancias locales es insuficiente para determinar que un Estado es federal. En Estados Unidos, la Guerra Civil definió que la autonomía es relativa a la unidad nacional. Por su parte, los estatutos autonómicos españoles, igual que las constituciones estatales de México, quedan subordinadas a la Constitución Federal. Tampoco es la unión de Estados antes independientes lo que define al Estado federal, muchos ejemplos diferentes a los de Estados Unidos y Suiza han dado paso a Estados federales, constituyéndose sobre la base de Estados unitarios, como es el caso de Austria, Australia y México o, recientemente, Bélgica. Lo mismo podemos decir respecto a la distribución de competencias, a cuya heterogeneidad se suma la distribución de competencias en los Estados unitarios.

En la actualidad, la existencia de un Senado federal, como la Cámara de Estados miembros, tampoco es razón suficiente para caracterizar al Estado federal; por ejemplo, en Estados Unidos el Senado ya no representa a los Estados sino a la población (desde la reforma constitucional de 1913), como tampoco lo hace el suizo, que ha seguido el ejemplo estadounidense. “Por su parte, el equivalente alemán, el Bundesrat (Consejo Federal), que sí representa a los gobiernos de los Lander, no puede considerarse una cámara parlamentaria”.¹⁴ Igual sucede en México, donde el Senado, a pesar de representar a las entidades estatales, ha introducido un sistema de representación proporcional partidaria no estrictamente territorial.

A pesar de lo anterior, es necesario procurarnos una caracterización del Estado federal. Dentro de las múltiples definiciones que pueden encontrarse de *federalismo*, quiero retener la de Thomas Antón, quien lo define como “un sistema de reglas para la división de responsabilidades de política pública entre un número de agencias gubernamentales autónomas”.¹⁵

Por su parte, Eliseo Aja nos ilustra acerca de los elementos esenciales que deben caracterizar a un Estado federal:

¹³ Maurice Croisat, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, París, Montchrestien, 1999, p. 11.

¹⁴ Eliseo Aja, *op. cit.*, p. 46.

¹⁵ J. Antón Thomas, *American Federalism and Public Policy: How the System Works*, Nueva York, Estados Unidos, Random House, 1998, p. 3.

[...] la mayoría de los expertos se inclina por considerar Federal al Estado que reúne una serie de elementos que esencialmente son: el reconocimiento constitucional de la estructura federal; la distribución de competencias entre la federación y los Estados, también garantizada constitucionalmente; la resolución de los conflictos por una instancia neutral, generalmente un Tribunal Constitucional; unas instituciones representativas en los Estados que actúan políticamente sin dependencia de la federación; una forma de financiación objetiva y garantizada; y un sistema de relaciones entre la federación y los Estados.¹⁶

Como vemos, la mayoría de los Estados federales no fueron creados por una división política preexistente, es decir, por una decisión del Estado, sino por la voluntad de varios Estados que deciden unirse en una Federación, guardando su identidad. Tal fue el caso de Estados Unidos de América a finales del siglo XVII, de Alemania en la época de Bismarck y de los cantones suizos. Frente a éstos, otros Estados federales se “decretan” sobre la base de una división nacional anterior, como es el caso de Bélgica, México y, en cierta medida, Canadá (a excepción de Québec).

En la realidad política actual, la distinción entre los dos tipos clásicos de Estado, unitario y federal, parece complicada por la aparición de fórmulas parciales e intermedias. Existen Estados unitarios muy descentralizados que se aproximan a los federales, y también existen Estados denominados formalmente federales que están bastante centralizados, como el caso de México. Eliseo Aja nos advierte que esta confusión es más aparente que real y puede resolverse introduciendo un poco de rigor en las comparaciones. De entrada no se pueden comparar sistemas políticos muy diferentes por su estructura económica, social y cultural: Estados Unidos, Brasil, Sudáfrica, India, Rusia, México y Alemania son federaciones, pero sus instituciones y técnicas federales no resultan comparables porque deben enmarcarse en sistemas económicos, sociales, históricos y culturales muy distintos: “el problema en este tipo de comparación no deriva de la estructura territorial del Estado, sino del tipo mismo de Estado y de sociedad”.¹⁷ Resumiendo, solamente el conjunto de aquellos elementos económicos, políticos, históricos y culturales nos permiten calificar a un Estado como federal; sin embargo, un rasero que puede utilizarse en todos los casos, es que se pretende descentralizar el poder y aproximar la autoridad política y económica a los ciudadanos.

¹⁶ Eliseo Aja, *op. cit.*, p. 44.

¹⁷ *Ibid.*, p. 42.

DOS FUENTES COMUNES DE CONFUSIÓN: DESCENTRALIZACIÓN Y CONFEDERACIÓN

Abramos nuevamente un breve paréntesis para aclarar dos fuentes comunes de confusión para la cabal comprensión del federalismo: la descentralización y la confederación. Respecto de la primera, es necesario enfatizar la distinción entre *federalismo* y *descentralización administrativa*, que con frecuencia se ubican, sin serlo, como sinónimos. La *descentralización* puede ser definida como una transferencia de competencias del gobierno central a las colectividades territoriales que se benefician de una autonomía de decisión; sin embargo, ésta no significa federalización. Es así –como vimos– que en la Francia de gobierno central, a partir de 1981 se han descentralizado competencias estatales en beneficio de comunidades, departamentos y regiones. Lo mismo pasa con el término *desconcentración*, que es simplemente la derivación de alguna función hacia los gobiernos locales, en ocasiones sin la transferencia de la competencia plena.

La descentralización y la desconcentración son una condición necesaria, pero no suficiente, del proceso de la construcción federal. Identificar al federalismo con un proceso de descentralización es reducirlo a un hecho jurídico; como afirma Aubert: “identificar al federalismo con una forma de descentralización es una manera de hablar estrictamente jurídica. No tiene en cuenta la historia”¹⁸ ni, podemos agregar, la política.

La confusión se genera debido a la incomprensión de que en los Estados unitarios la descentralización y la desconcentración presuponen la existencia previa de un centro, a partir del cual las autoridades políticas deciden descentralizar (o desconcentrar) ciertas actividades y, en su caso, recentralizarlas. Por lo contrario, el federalismo reposa sobre el hecho de que las autoridades políticas preexistentes rechazan perder su autonomía por la creación de un centro a pesar de los intereses comunes para la realización de sus propósitos: “el proceso no es de descentralización, sino de no centralización”.¹⁹

Lo anterior no significa que en los Estados centralizados los gobiernos locales sean simples ejecutores de las políticas públicas centrales. Si bien la autonomía de los Estados o las provincias y de los municipios o de los cantones es sin duda más grande en los países con una Constitución federal, en general, en todos los países democráticos, los gobier-

¹⁸ J.F. Aubert, *Exposé des institutions politiques de la Suisse*, Laussan, Suiza, Laussan, Payot, 1978, p. 75.

¹⁹ Maurice Croisat, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, op. cit., p. 29.

nos locales son más que simples brazos burocráticos o administrativos de un gobierno federal.

Otra fuente común de confusión que es pertinente aclarar es identificar una federación con una confederación. La diferencia entre éstas se desprende de la situación jurídica de los Estados miembros. Una confederación la forman Estados soberanos, reconocidos como tales por el derecho internacional. En una federación, solamente el Estado federal se beneficia de esa posición. En la mayoría de las ocasiones una confederación es transitoria y, en ocasiones, una fórmula jurídica y política hacia la formación de una federación, como fue el caso de Estados Unidos, Alemania y Suiza. Una confederación generalmente surge de un tratado entre Estados independientes que no puede modificarse sin unanimidad y los Estados miembros tienen derecho de dar por terminada su adhesión. La situación es diferente en una federación, donde en general el derecho de revisión se ejerce con una mayoría calificada y el derecho de término de adhesión no es reconocido. Otra característica importante de las confederaciones es que los sujetos no son los individuos sino las naciones soberanas; así, las decisiones se aplican a los ciudadanos por el acuerdo de Estados soberanos. Tal es el caso de las decisiones de la Unión Europea y de su Parlamento (esto es válido a pesar de la realización de algunas consultas a los ciudadanos para la toma de ciertas decisiones, incluidas las del Parlamento Europeo).

EL ESTADO FEDERAL: UNA CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA

El Estado federal no es un modelo único; presenta diferencias nacionales y locales en sus instituciones, en sus competencias, en la relación entre la Federación y los Estados, en el ámbito económico de desarrollo de sus Estados y en la complejidad de sus sociedades, así como en sus diferentes antecedentes históricos, lo que lleva a algunos teóricos a distinguir entre federalismo de tipo americano y el de tipo europeo, a lo que podemos agregar, el latinoamericano. Quizá uno de los elementos que permiten explicar esta paradoja conceptual y comprender los matices de funcionamiento y gobernabilidad de las federaciones nacionales, es el análisis histórico de su fundación.

Origen y desarrollo del Estado federal

Etimológicamente, el vocablo *federal* proviene del latín *foedus-oris*: pacto, alianza, y hace referencia a la distribución funcional y territorial del poder. Así, la práctica del federalismo se remonta a la antigüedad grecolatina. Las ligas entre las ciudades en los *foedus*, para formar las *koina* o las *sympolities*, son su antecedente más remoto. Estos tratados entre ciudades se realizaban formando instituciones para defender sus intereses comunes y para arbitrar los conflictos entre sus asociados. La liga latina, antes de disolverse, asociaba una treintena de pueblos romanos.²⁰ En un contexto muy diferente, en 1235 encontramos los orígenes de la Confederación Helvética con la unión de tres cantones con propósitos de paz y defensa en contra de los Habsburgo. Otras sociedades antiguas, como la iroqué en América del Norte, forman la liga de cinco naciones. En la zona que hoy comprenden México y Guatemala, otro ejemplo es la liga maya quiché entre los pueblos mayas y la mal lograda del imperio azteca, en el centro de México, en los siglos XV y XVI.

Hubo que esperar hasta la segunda mitad del siglo XVI, con Johannes Althusius, para encontrar una explicación teórica global a la forma de organización federal.

Los historiadores de las ideas políticas le atribuyen, en general, a Johannes Althusius (1562-1638) la calidad de primer teórico del federalismo. En su contribución sobre el Estado, trata de transformar la jerarquía feudal en una forma moderna de federalismo constitucional. Ésta reposaba sobre la autonomía de las comunidades y su asociación en un conjunto extendido de familias, corporaciones, oficios, villas, provincias y Estados, para formar un Estado.²¹

Ya habíamos señalado que Montesquieu es otro de los grandes precursores teóricos del Estado en general y del federalismo en particular. Él habla de una República Federal en estos términos: “esta forma de gobierno es una convención mediante la cual varios cuerpos políticos consienten convertirse ciudadanos de un Estado más grande que quieren formar. Ésta es una sociedad de sociedades que encuentran otra nueva que puede agrandarse por nuevos socios que se unen”.²² A pesar de las elaboraciones teóricas y prácticas acumuladas, la Revolución Francesa no instauró el federalismo moderno; su resultante es un

²⁰ Hans Kelsen, *Teoría general del Estado*, México, E.N., 1979.

²¹ Maurice Croisat, *op. cit.*, p. 13.

²² Charles-Louis de Montesquieu, *op. cit.*, t. I, p. 137.

gobierno unitario. Fue con la Revolución de Independencia de Estados Unidos que se inicia la historia moderna del federalismo.

La Constitución fundadora de Estados Unidos de 1787 establece que las trece colonias independizadas de Inglaterra desde 1776 se organizan en un sistema federal en el que cada colonia tenga su Constitución, su Parlamento, su gobierno y sus tribunales; a ellos le superponen un Parlamento, un gobierno y un Tribunal Supremo federales, comunes a todos los Estados: “la federación decidiría sobre los problemas comunes (defensa, relaciones internacionales, moneda, comercio exterior, etc.) y cada Estado seguiría gobernando sus problemas particulares (comercio interior, educación, familia, etc.)”.²³

La extensión del federalismo fue lenta y proliferó entre Estados previamente independientes que deseaban unirse para alcanzar mayor potencia sin perder sus formas específicas de gobierno. De esta manera, Suiza superó las guerras entre cantones con la Constitución de 1848, perfeccionada en 1874, y Alemania alcanzó en 1871 la unidad a la que aspiraban los diferentes Estados desde principios de siglo. Pero después, el federalismo demostró su utilidad en situaciones distintas, como la formación de Canadá (1867), a partir de dos ex colonias ya federadas, la de Australia (1900), cuyo conjunto de Estados dependía también de Inglaterra. La utilidad del sistema federal para descentralizar un Estado anteriormente unitario se demostró con el nacimiento de Austria (1920), tras el hundimiento del imperio austro-húngaro, y en México durante el siglo XIX.

Paralelo a este proceso se consolidó el ámbito de gobierno municipal, con una gran tradición de autonomía, que se remonta al final de la Edad Media, cuando las parroquias se ocupaban de la enseñanza y la beneficencia (como fue el caso de Alemania, Canadá y España). La influencia de la Revolución Francesa introdujo la distinción entre las tareas propias de los municipios y las de los sectores que gestionaban por delegación del gobierno. La legislación de mitad del siglo XIX separó a los municipios de las iglesias y consolidó su autonomía. La posterior democratización y la extensión del Estado de bienestar incrementaron sus competencias, que van mucho más allá de los problemas estrictamente locales. En todos los países federales, igual en Alemania que en Estados Unidos, el paso del *laissez-faire* y del liberalismo decimonónico a la democracia y al Estado social han transformado radicalmente los mecanismos institucionales del federalismo.²⁴

²³ Eliseo Aja, *op. cit.*, p. 25.

²⁴ Para una explicación más extensa sobre las transformaciones del federalismo de posguerra véase Albertí Enoch, *El federalismo cooperativo alemán*, Madrid, C.E.C, 1986; y

En el siglo XIX, la economía de mercado existente y la escasa intervención de los poderes públicos en la sociedad permitían que la Federación y los Estados miembros actuaran de manera separada, sin apenas contacto entre sí, gobernando cada uno en el ámbito de sus competencias; por ejemplo, la Federación sobre la moneda y el comercio internacional, y los gobiernos locales sobre los estatutos de la agricultura y el comercio interno de cada uno. Éste era un federalismo dual: cada instancia de poder, la Federación y cada uno de los Estados, decidía por sí misma sobre sus propios asuntos; gobernaba de manera separada y unida a la Federación.

Sin embargo, el desarrollo de la economía capitalista en la primera parte del siglo XX (el protagonismo de los grandes monopolios, el predominio del comercio internacional, el crecimiento de las comunicaciones y los transportes, etcétera) impidió mantener la incomunicación de los poderes en el sistema federal. La crisis económica de 1929 demostró en el federalismo americano que los Estados solos eran incapaces de resolver los problemas socioeconómicos que se presentaban y obligó a intervenir en éstos a la Federación. El *New Deal* de Roosevelt fue el primer plan importante de intervención de la Federación para reanimar la economía, tanto federal como de los Estados, que introdujo las relaciones y la colaboración entre los dos ámbitos de gobierno.

Tras la Segunda Guerra Mundial, las constituciones y la legislación de los países europeos reconocieron ampliamente los derechos sociales de los ciudadanos a la educación, la sanidad y la asistencia social –lo que conocemos como “Estado social” o “Estado de bienestar”, frente al Estado liberal–, y ello multiplicó las funciones de todos los poderes públicos, tanto de la Federación como de los Estados, y les obligó a colaborar intensamente en muchos campos.

En un famoso libro publicado en Estados Unidos en 1981, *The New Federalism*, de Michael Reagan y John Sanzone, los autores comentan:

El federalismo de viejo estilo ha muerto. Sin embargo, el federalismo, de nuevo estilo, está vivo, y muy vivo, en Estados Unidos. Su nombre es *inter-governmental relations* [...] El federalismo de nuevo estilo es un concepto político y pragmático, que subraya la efectiva interdependencia y compartición

sobre las causas que han potenciado la colaboración en los años noventa, María J. Garda Morales, “Tendencias actuales de la colaboración en los federalismos europeos: una perspectiva comparada”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 2, España, 1997.

de funciones entre Washington y los Estados, y que se centra en la influencia que cada instancia es capaz de ejercer sobre la otra.²⁵

Este nuevo federalismo ha realizado cambios importantes respecto al antiguo en todos los países occidentales: las competencias exclusivas han pasado a segundo plano y las más importantes son ahora las compartidas; se han multiplicado los órganos mixtos de la Federación y de los Estados; las grandes inversiones se realizan a partir de la planificación conjunta, etcétera. Mientras que en el pasado la actuación separada de la Federación y de los Estados era suficiente para gobernar, en la actualidad se precisa la concertación entre ambas instancias para hacer frente a las complejas tareas de las instituciones públicas. Está fuera de toda duda que el federalismo más eficaz que hoy existe en el mundo occidental es de tipo cooperativo e intergubernamental.

Por otra parte, el federalismo se ha modificado en los siglos XX y XXI en los derechos políticos y sociales. Hoy los derechos fundamentales de las personas son iguales en todo el territorio de un sistema federal, al menos en su núcleo duro, y resulta inaceptable, por ejemplo, el mantenimiento de una discriminación de la mujer en una parte del territorio, como resultaría inadmisible, me parece, la situación estadounidense que permite la pena de muerte en algunos Estados de la Federación. En la misma línea de primacía de la democracia sobre las particularidades territoriales se ha impuesto la idea de que los ciudadanos tienen también derecho a una mínima igualdad social, de manera que las políticas públicas de cada entidad regional son distintas pero deben cubrir un mínimo común y en su caso se encarga a la Federación su garantía, como se recoge en la cláusula alemana de “uniformidad de condiciones de vida” que ha sido reformada por la redacción de “condiciones de vida equivalentes en el territorio federal” o su equivalente “federalismo cooperativo” de Canadá. Quizá el principal cambio que ha experimentado el federalismo decimonónico sea el paso del “federalismo dual” al “federalismo cooperativo” o de relaciones intergubernamentales.²⁶

²⁵ Michel Sanzone y John Reagan, *The New Federalism*, Nueva York, Oxford University Press, 1981, p. 7.

²⁶ Esta transformación se ha realizado de manera progresiva, aunque tiene algunos momentos significativos como, por ejemplo, la reforma constitucional alemana de 1969, que se conoce como *kooperative Federalismus* (federalismo cooperativo), y la ocurrida en Estados Unidos, desde el *New Deal* de Roosevelt, conocida como *intergovernmental relations* (relaciones intergubernamentales).

Adicionalmente, en Europa Occidental el surgimiento de la Comunidad Económica Europea y su reforzamiento después como Unión Europea, ha generado cambios importantes y aún provocará muchos más: de entrada porque a los tres ámbitos tradicionales de gobierno (Federación, Estados y gobierno local) hay que añadir uno nuevo: el de la Unión Europea, que asume competencias importantes, tanto de la Federación (por ejemplo, moneda, especialmente visible desde la utilización del euro), como de los Estados o *lander* y de los municipios (agricultura, pesca, ambiente, etcétera), lo que provoca la pérdida correspondiente de poder local; pero además está en juego la configuración de los órganos propios de la futura Unión más allá del Parlamento y de la Comisión. En los próximos años, especialmente tras la ampliación de la Unión a 25 miembros, los *lander* y las regiones, así como los municipios, deberán encontrar un espacio de influencia que compense el protagonismo actual de los gobiernos federales o nacionales. Es evidente que todos los Estados, tanto federales como unitarios, en Europa tendrán un sistema de poder dual y diferente del actual, que funcionará en gran parte dependiendo de los procesos de decisión de la Unión Europea. El reciente rechazo en 2005 de franceses y holandeses a la Constitución Europea es una muestra, sin embargo, de lo inacabado de este proceso.

En otros casos, muy diferentes, como India, Rusia o Sudáfrica, la fórmula federal ha servido igualmente para descentralizar políticamente un Estado previamente unitario. La enormidad y complejidad cultural de India, por ejemplo, parece conducir de forma natural al federalismo, pero tanto Rusia (tras la desaparición de la Federación soviética) como Sudáfrica (una vez derrotado el *apartheid*) han optado por el federalismo para organizarse políticamente; entre otras razones, por la diversidad de los grupos nacionales que las integran. En Europa Occidental, el último caso de transformación de Estado unitario en federal se ha producido en Bélgica, al aprobarse la Constitución de 1993. El caso de México es también el de un federalismo en constante cambio (véase por ejemplo las reformas hacendarias del ramo 33, los cambios a la ley electoral, el surgimiento de la Confederación Nacional de Gobernadores y de asociaciones municipales).

²⁷ Utilizo el término *globalidad* y no el de *globalización* en tanto que el primero alude al sustantivo que me interesa describir, mientras que el segundo alude al proceso.

ESTADO FEDERAL Y GLOBALIDAD

El siglo XXI se acompaña de una paradoja para la formación estatal en general y para su forma federal en particular. La globalidad²⁷ le impone una doble agenda a los Estados nacionales. De una parte, deben compartir con sus socios comerciales los patrones y reglas del comercio internacional y sujetarse a los lineamientos de políticas financiera y mercantil impuestas por organismos supranacionales (FMI, BM, BID, UE, etcétera). Por otra parte, en el plano de la política interior, la legitimidad del Estado ante sus ciudadanos se ve confrontada con aquellas obligaciones que frecuentemente le imponen políticas públicas no siempre favorables y, en ocasiones, francamente contrarias a los intereses de sus ciudadanos.

De lo anterior, ¿debemos concluir que el Estado nación (unitario o federal) queda subordinado a esta globalidad (al menos en su función reguladora de la economía)? Me parece que la respuesta es negativa. El Estado nación no abroga su función reguladora del mercado y de la economía nacional, por el contrario, la pone en funcionamiento y la potencia en un proyecto multinacional en el que, dependiendo del mayor o menor desarrollo de su economía y de la correlación de fuerzas internacional y nacional, podrá o no beneficiarse de este acuerdo global. Esto nos mueve al terreno de la política, de la hegemonía del Estado.

Tanto el Estado federal como el unitario confrontan un creciente deterioro de su legitimidad; este creciente vacío de poder es llenado por el surgimiento de nuevas alternativas de la sociedad civil o por el autoritarismo del Estado. La ocurrencia de alguno de éstos depende del desarrollo de la democracia y de la cohesión de la sociedad civil. Si éstas son débiles, la opción autoritaria prevalecerá, al tiempo que la globalidad actuará como corrosivo del tejido social; de lo contrario, surgirán nuevas formas de identidad colectiva de carácter gremial, étnico, religioso y cultural que formarán un nuevo intelectual orgánico para la alternancia.²⁸

En la definición de estas vías es fundamental la organización del Estado y su capacidad para atemperar el impacto negativo de la globalidad, convirtiéndola en un círculo virtuoso de desarrollo. Aquello dependerá en gran medida de la capacidad de las instituciones del Esta-

²⁸ La categoría "intelectual orgánico" es acuñada por Antonio Gramsci, referida al partido político de las clases subalternas. Aquí la utilizo en un sentido más amplio, como organización colectiva, social.

do para descentralizar hacia la sociedad civil tanto el poder económico como las decisiones políticas y de la administración pública. En este propósito, el Estado federal tiene una gran capacidad (al menos teóricamente) de lograr que en las diversas regiones y con los gobiernos subnacionales se procesen de manera democrática las acciones de gobierno para enfrentar las contradicciones de la globalidad y beneficiarse de sus oportunidades. Es decir, la capacidad del Estado para amortiguar el impacto de la globalidad económica y mantener su autonomía relativa se encuentra en relación directa con su capacidad de mantener y extender su hegemonía en la medida en que las contradicciones de la globalidad la deterioran.

Podemos afirmar entonces que si bien el Estado nación conserva la capacidad de establecer el marco jurídico para procurar la mejor inserción de un país en el ámbito internacional, también lo es el hecho de que la acción política y administrativa del Estado nación se ve crecientemente condicionada y limitada por la interdependencia económica y el libre flujo de mercancías y capitales. La soberanía de los Estados se ve constreñida en decisiones estratégicas que le son impuestas por el proceso de globalización. En la medida en que el Estado nación pierde soberanía, se debilita y lo colocan en crisis, exacerbando los conflictos nacionalistas, étnicos y religiosos que pueden conducir a su fragmentación, en particular en aquellas federaciones con menor cohesión social. Las contradicciones de la globalidad inciden en los espacios locales, transformándolos en el eslabón más débil del proceso de globalización.

PALABRAS FINALES

El federalismo es probablemente la más extendida y promisoría forma de organización estatal y multinacional en los albores del siglo XXI. En razón de sus múltiples variantes, según la sociedad de que se trate, no es posible en sentido estricto hablar de una sola forma federal. Sin embargo, en todas sus variantes, partiendo de una división territorial que respeta la autonomía de las entidades federadas en su ámbito de competencia, el federalismo pretende acercar las decisiones políticas y económicas a los espacios locales y a sus ciudadanos mediante la delegación de facultades y recursos para el desempeño de sus funciones, conservando un espacio federal en el que los Estados federados acuerdan depositar la conducción de los asuntos de interés general.

A pesar de su probada capacidad para organizar las funciones del Estado, los retos que se presentan al federalismo del tercer milenio son múltiples y en varios frentes. Entre ellos, uno proviene de la contradicción entre los requerimientos de homogeneización del mercado global y los de autonomía en los espacios locales; otro reto derivado del anterior surge en el plano de la política, de la democracia; esto es, de la capacidad de los países federales para procesar, con consenso, aquellas condiciones de la globalidad en la sociedad política y en la sociedad civil de cada unidad federada. Adicionalmente, las tendencias autoritarias y militaristas de los países más desarrollados imponen como reto el establecimiento de nuevas formas, más creativas y horizontales entre los países en vías de desarrollo para protegerse, e insertar exitosamente sus economías y formas de gestión política en las nuevas condiciones del mundo global.

El círculo virtuoso federación-Estados-municipio-individuos se ve amenazado por los efectos de la globalidad debido a las exigencias que aquélla le impone a las instituciones, tanto desde el exterior como por medio de sus agentes desde el interior y que se manifiestan en tensiones y rupturas dentro de los espacios locales y federales o en la formación de nuevas federaciones. En ello, el surgimiento de nuevos espacios políticos y culturales (étnicos, lingüísticos, religiosos, gremiales o de género) le impone al Estado nación nuevos retos que la forma estatal federal está habilitada para resolver a condición de multiplicar las relaciones intergubernamentales y adecuar la cooperación, la democracia y la tolerancia a las nuevas circunstancias en el ámbito internacional y a la cambiante correlación de fuerzas nacionales. Éste será, seguramente, el principal reto del federalismo durante el tercer milenio.