

Federalismo, gobiernos locales y democracia

Tonatiuh Guillén López

Nueva edición con
nota introductoria

17

Federalismo, gobiernos locales y democracia

Tonatiuh Guillén López

Federalismo, gobiernos locales y democracia

Tonatiuh Guillén López

Nueva edición con
nota introductoria

17

Instituto Nacional Electoral

Consejero Presidente

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Consejeras y Consejeros Electorales

Mtra. Norma Irene De la Cruz Magaña

Dr. Uuc-Kib Espadas Ancona

Dra. Adriana Margarita Favela Herrera

Mtro. José Martín Fernando Faz Mora

Dra. Carla Astrid Humphrey Jordan

Dr. Ciro Murayama Rendón

Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas

Mtro. Jaime Rivera Velázquez

Dr. José Roberto Ruiz Saldaña

Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez

Secretario Ejecutivo

Lic. Edmundo Jacobo Molina

Titular del Órgano Interno de Control

Lic. Jesús George Zamora

Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto

Federalismo, gobiernos locales y democracia

Tonatiuh Guillén López

Primera edición, 1999

Primera edición en este formato, 2020

D.R. © 2020, Instituto Nacional Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur

Col. Arenal Tepepan, 14610, México, Ciudad de México

ISBN obra completa impresa: 978-607-8772-11-7

ISBN volumen impreso: 978-607-8772-28-5

ISBN obra completa electrónica: 978-607-8772-90-2

ISBN volumen electrónico: 978-607-8790-07-4

El contenido es responsabilidad del autor y no necesariamente representa el punto de vista del INE

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Distribución gratuita. Prohibida su venta

Contenido

- 7 Nota introductoria
- 15 Presentación
- 19 Introducción
- 25 Los elementos básicos del federalismo
- 41 El federalismo y sus conceptos políticos
- 63 Federalismo y sistemas electorales
- 77 Los gobiernos locales y el federalismo
- 97 Conclusiones: el federalismo imperfecto
- 105 Bibliografía
- 107 Sobre el autor

Nota introductoria

El federalismo mexicano, 20 años después

El Cuaderno de Divulgación *Federalismo, gobiernos locales y democracia* fue escrito hace dos décadas a invitación del entonces Instituto Federal Electoral (IFE). En México, los años finales de la década de los noventa del siglo XX configuraron una etapa política caracterizada por un sistema democrático emergente que sentaba las bases de la pluralidad política y la consolidación de sus instituciones especializadas, como fue el caso del propio IFE.

La alternancia política en los municipios y estados del país, por su parte, abrió a la discusión nacional temáticas innovadoras, como la modernización de la administración pública local y, de manera muy amplia, el debate sobre la autonomía municipal, la descentralización y, por supuesto, la reforma del sistema federal en México.

La nueva composición política en los gobiernos municipales y estatales, por sí misma, abrió un territorio que estuvo cerrado durante décadas debido al monopolio de un sistema político monopartidista. Como horizonte nuevo en la estructura del poder, en el país surgió así la *política en las relaciones intergubernamentales*, la política entre y desde los gobiernos, en la práctica y en los conceptos, impulsando asuntos clásicos sobre la autonomía municipal y el sistema federal. Incluso, creando a los actores que mejor representaron ese giro en su momento: las asociaciones de municipios y la asociación de gobernadores.

De esta manera, a la trayectoria de la política electoral, crecientemente plural, competitiva e institucional, se le sumó otra forma de la política, perteneciente al mapa del poder, pero realizada entre órdenes de gobierno. Su efecto principal fue inaugurar e intentar concretar el arreglo intergubernamental, institucional, que definiera finalmente las formas *efectivas* del sistema federal mexicano y, dentro de éste, la realización del viejo anhelo de la libertad municipal.

La década de los noventa y los primeros años del nuevo siglo fueron así particularmente innovadores en el debate político y conceptual sobre los asuntos de la estructura intergubernamental. No obstante su escala e intensidad, lo cierto es que esa especial coyuntura tuvo escaso impacto

en las reformas legislativas e institucionales sustantivas. Grandes reflexiones e ilusión federalista –incluso expresadas en programas nacionales con este explícito objetivo– en poco tiempo se convirtieron en la inercia contraria. Surgió un amplio e insistente debate municipalista, pero con reducida capacidad para transformar la estructura del gobierno municipal y sus relaciones con los otros ámbitos del Estado.

Cuando preparé el documento que ahora vuelve a publicarse, la discusión académica y entre actores políticos emergentes se debía a esas reformas institucionales al sistema federal y al gobierno municipal. El federalismo, como se argumenta en el texto, conceptualmente está ligado a la democracia, a la autonomía de los gobiernos, a la diversidad y la pluralidad, a la política intergubernamental civilizada, al desarrollo de la ciudadanía y de sus capacidades políticas; no son relaciones mecánicas ni automáticas, por supuesto, sino tendencias circulares que se alimentan unas con otras, como muestran las conexiones de los conceptos anteriores y que son materia de la publicación.

Si bien el documento tiene un énfasis conceptual, su referente no explícito fue la coyuntura nacional de finales de los años noventa, es decir, al borde de la alternancia en la Presidencia de la República que ocurriría en el 2000.

La ruta abierta a partir de ese año nominalmente debió conducir al cumplimiento de la promesa federalista y municipalista. Lejos de lo anterior, hoy se puede afirmar que esa trayectoria está agotada, casi extinta.

La razón principal descansa en un sistema político que en lugar de descentralizarse fortaleció su estructura centralizada. Ya no se trata del partido único, sino de partidos únicos, en la medida en que la representación regional (estatal y municipal) se encuentra subordinada a un sistema de partidos de estructura nacional centralizada. De *la* cadena central de jerarquías y decisión política, hemos evolucionado a *dos* o *tres* cadenas de decisión centralizada. No mucho más. La composición del sistema de partidos y de la estructura de poder que deriva de ellos sigue siendo altamente centralizada.

Para la evolución autónoma de estados y municipios, como es el supuesto federalista, en esas condiciones del poder centralizado no hay posibilidad de avance: el efecto es muy similar entre *uno* o entre *tres* ejes de decisión nacional. No fue superado el paradigma centralizador, que desde el sistema de partidos ha subordinado el potencial del modelo federalista, a sus instituciones y a la política intergubernamental, que apenas asomó la cabeza por unos instantes entre finales de los años noventa y principios del nuevo siglo.

En el fondo, el punto débil para el fortalecimiento del sistema federal ha sido la ausencia de reformas institucionales, de *contenido democrático*, que permitieran a las sociedades locales (municipales y estatales) contar con instrumentos efectivos para su genuina *representación* política e *integración* en las instituciones y *decisiones* de gobierno. Es decir, no son asuntos que puedan resolverse con elecciones libres.

El obstáculo se encuentra también en el modelo de gobierno mismo, especialmente en las estructuras de integración política y en la definición, implementación y participación en las decisiones de gobierno. Un gobierno no abierto, en este componente de la democracia, es más que funcional para una cadena de mando centralizado. Un modelo de gobierno *abierto*, por el contrario, no podría funcionar en una cadena de mando central: generaría diferencias de agenda pública entre órdenes de gobierno y, a partir de ahí, la posibilidad material de la política y las relaciones intergubernamentales, que son la sustancia de un Estado federal.

La reforma democrática de estados y municipios, con la anterior perspectiva centrada en la institucionalidad del proceso de decisiones de gobierno, sigue siendo la gran ausente. Con instituciones que esencialmente no han cambiado de estructura política -aunque hayan cambiado de partido gobernante-, con procesos y mecanismos de

decisiones que siguen prácticamente igual, difícilmente se transformarán en una institución y actor del sistema federal, el cual supone poderes diferenciados entre órdenes de gobierno. Y aquí no se trata de la diferencia entre un partido político y otro: se trata de la efectiva configuración de un actor e instituciones con la agenda *del orden de gobierno y de la sociedad local que representa*. La materia es la agenda del sistema federal, paralela a la agenda del orden municipal de gobierno. En ambas radica la esencia de las relaciones intergubernamentales de un sistema federal, que además reivindica la libertad municipal, como es el caso del Estado mexicano.

Lejos del horizonte anterior, la etapa actual de la estructura de gobierno en México puede denominarse *neocentralista*. Ahora, en pleno 2019, estamos más distantes del sistema federal al que se aspiraba hace dos décadas. La propia transición del Instituto Federal Electoral y su conversión en Instituto Nacional Electoral simboliza con claridad esa involución. Las razones del cambio pueden ser incuestionables, como fue la notoria distorsión y control de los órganos electorales estatales por los poderes ejecutivos de los estados. Pero justo esa subordinación de los órganos estatales expresa el obstáculo aludido: seguimos con estados y municipios sin las reformas institucionales que permitan el control democrático de los gobiernos, de su agenda y decisiones.

En vez de la reforma *local* para corregir las distorsiones *locales*, que efectivamente ocurrían en materia electoral, se impulsó la reforma *centralizada*. Algo similar sucedió con otras funciones públicas que no se mencionarán aquí, pero que fueron también empujadas al cobijo central.

En suma, para el federalismo en México y para la modernización de los gobiernos estatales y municipales, la actual coyuntura es posiblemente tan desfavorable como lo fue durante los años setenta del siglo XX. El país ha cambiado en gran medida, evidentemente, en su economía, sistema político, desarrollo regional, relaciones internacionales, migración de mexicanos al exterior, entre muchas otras áreas. No obstante, desde la perspectiva del sistema federal previsto en la estructura del Estado y en el marco constitucional, el modelo no sólo sigue pendiente, sino que incluso el péndulo se ha movido en el sentido contrario.

Tonatiuh Guillén López

Presentación

Sobre la base de que el sistema político mexicano tiene entre sus características fundamentales el federalismo, el cuaderno *Federalismo, gobiernos locales y democracia* expone los elementos que caracterizan a esta forma de organización de un Estado, su desarrollo histórico y los principios y conceptos políticos en que se fundamenta.

El autor plantea que un Estado federal se encuentra en un proceso permanente de constitución dinámico por naturaleza, que supera el momento en que fue fundado por las partes federadas que lo integran. Aborda, siguiendo esta lógica, cuestiones de gran relevancia en el momento actual del país tales como la libertad, la pluralidad, la integración democrática de las minorías, la igualdad jurídica y la autonomía regional. Vale la pena destacar, en este punto, el análisis de los sistemas políticos y electorales, que en una federación deben tender “a ser un sistema de sistemas” como condición para lograr

efectivamente los principios de un pacto de esta índole. En este contexto, el doctor Tonatiuh Guillén López introduce la discusión en torno a la democracia y su ejercicio tanto a nivel regional como a nivel nacional, y retoma temas como el papel de los partidos políticos, la definición de mayorías complejas y la democracia por consenso.

Más adelante, se dedica un apartado a la revisión del papel que juegan en el federalismo los gobiernos locales. Resulta especialmente interesante la argumentación con respecto al desarrollo de la ciudadanía y el autogobierno en los espacios locales, como consecuencia de la propia estructura federal, de acuerdo con los principios de no concentración de los poderes del Estado y de delimitación de las funciones de gobierno. Adicionalmente, expone los efectos que, en sentidos opuestos, han tenido sobre el federalismo dos fenómenos propios del siglo XX: las profundas crisis económicas y la globalización económica. Ambas circunstancias, de acuerdo con Guillén, han provocado redefiniciones en las tareas de los Estados nacionales y, por ende, han generado tensiones de diversos signos en sus relaciones con los gobiernos locales y en el equilibrio que debe prevalecer entre el todo y las partes.

Concluye el autor con una reflexión en torno a la “imperfcción” de los federalismos concretos. Ésta se debe a la multiplicidad de variables que intervienen en la

conformación de los sistemas políticos, que influyen directamente en los contenidos específicos de elementos tales como el Estado de derecho, el entramado institucional y las prácticas de los actores políticos, entre las que destaca la cultura cívica y el ejercicio ciudadano de los valores de la democracia. Con todo, afirma Guillén, el federalismo es un sistema cuya flexibilidad inherente le permite adaptarse a las nuevas circunstancias que presenta la globalización y cuya tendencia a la democracia lo hacen un modelo de organización política vigente.

El Instituto Federal Electoral presenta este trabajo como parte de la serie Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática con el fin de contribuir al debate y la reflexión sobre los diversos aspectos que intervienen en la conformación de una cultura política democrática.

Instituto Federal Electoral

Introducción

La definición del federalismo, tanto como la de la democracia, han sido tareas complejas que por largo tiempo han ocupado a la ciencia política y a otras disciplinas que analizan los temas del poder político y de su organización en Estados. No existe una respuesta única para ambos conceptos y, como puede suponerse, tampoco existe una salida única para explicar su relación, así como su conexión con los gobiernos locales. La diversidad de disciplinas que han estudiado estos conceptos explica, en primera instancia, la variedad en los énfasis o los contenidos destacados: desde lo cultural hasta lo financiero; desde lo político hasta lo institucional y administrativo. A tales perspectivas deben sumarse los marcos teóricos desde los cuales se analiza cada una de éstas, lo cual multiplica la diversidad de contenidos para el federalismo, para la democracia y para los gobiernos locales. Si además incorporamos al cuadro el ritmo de la historia y los cambios prácticos que va introduciendo a las formas

concretas de los conceptos, el espectro de posibilidades se extiende de manera mucho más amplia. No sorprende, de esta manera, que se hayan contabilizado decenas de definiciones del federalismo¹ y, sin duda, lo mismo ocurre con las concepciones sobre los gobiernos locales y sobre la democracia.

La diversidad conceptual y de formas concretas del federalismo, de la democracia y de los gobiernos locales, no impide que en ese amplio mapa puedan encontrarse puntos básicos de confluencia, los que precisamente permiten que se siga hablando de los mismos conceptos y no de otros. En el presente documento pretendemos asumir como materia de estudio esos puntos de encuentro, en un ejercicio conceptual que recurre con frecuencia al apoyo de referencias empíricas, aclarando de antemano que no es nuestro objetivo polemizar con la diversidad de posiciones en juego. La meta del ensayo consiste en delinear un núcleo básico de relaciones entre el federalismo y la democracia, para analizar posteriormente las conexiones de los gobiernos locales con ambos elementos.

El procedimiento para definir ese espacio de encuentro entre los conceptos inicia por la recuperación de una definición básica del federalismo, la que constituye un

¹ W.H. Stewart, *Concepts of Federalism*, Boston, University Press of American Books, 1984.

primer nivel de análisis de nuestro objetivo. Se trata de un mapa general del federalismo que recorre sus antecedentes históricos y que, sobre todo, destaca su contenido político. El federalismo es reivindicado como una estructura y un proceso político, en la medida en que se trata de un modelo para determinar al Estado y para regular la distribución del poder. Precisamente, la dimensión política del federalismo es la que permite ir tendiendo los puentes de su relación con la democracia y con otros valores o principios políticos asociados directamente con ésta. Una vez establecida esa relación, la última parte del ensayo se dedica al análisis de los gobiernos locales, el cual se hace siguiendo la perspectiva abierta por el encuentro entre el federalismo y la democracia. Es decir, no se pretende una revisión en sí de los gobiernos locales, que en su caso nos hubiera remitido a una discusión más amplia que la permitida por el marco preestablecido. Su análisis está circunscrito a la relación conceptual definible por la relación entre el federalismo y la democracia, si bien este límite no impide que en algunos momentos se incluya alguna reflexión "metafederal" de los gobiernos locales, aludiendo a una esencia que trasciende a las formas de organización del poder en la escala nacional.

De esta manera, si hacemos una metáfora sobre el procedimiento de exposición que se sigue en el presente documento, el federalismo puede pensarse como un eje que al

girar nos acerca primero a la democracia y, después, va descubriendo su relación con los gobiernos locales. Como intentaremos mostrar, el federalismo se acerca más a los gobiernos locales en la medida en que ha impulsado la democracia; y menos –sin dejar de ser importante– como un derivado inmediato de su propia estructura. La comparación no pone en duda que existe una conexión estrecha del federalismo con los gobiernos locales, necesaria e inevitable; pero a nuestro juicio es más relevante la relación entre la democracia y los gobiernos locales. Por eso, es posible encontrar, tanto en los países con Estado unitario como en los democráticos, gobiernos locales fuertes, descentralizados y con sólidos vínculos de representación y de pertenencia cultural en los ciudadanos. Asumiendo este hecho, el federalismo queda así concebido como un catalizador del principio universal que relaciona a los ciudadanos con los gobiernos locales, en la medida en que implica a la democracia y a sus valores políticos, los cuales, a su vez, sí pueden argumentarse como una consecuencia directa de su propia dinámica. Dicho en otros términos, la esencia democrática del federalismo es la que impulsa su principal encuentro con los gobiernos locales. Ahora bien, si las relaciones entre los conceptos fueran “puras”, sin mayor interferencia que ellas mismas, podríamos tener una secuencia en espiral entre el federalismo, la democracia y los gobiernos locales, influyéndose recíproca y positivamente; claro está, en el mundo concreto es nula esa posibilidad

de relaciones puras, que solamente podemos establecer en el marco de los conceptos.

En el terreno de la práctica social no existen los caminos únicos ni los destinos predeterminados. Las relaciones entre los conceptos que a lo largo del documento se irán estableciendo pertenecen al mundo de la teoría y solamente pueden tener el rango de *tendencias* para los procesos sociales. Los países federales no son el federalismo, de la misma manera que la democracia no es idéntica a los sistemas políticos, ni los gobiernos locales equivalen directamente al autogobierno ciudadano. El mundo de lo real es siempre más complejo; los conceptos solamente tienen la capacidad para establecer una o algunas conexiones entre sí, por lo que el cuadro de lo real queda inevitablemente incompleto. No obstante su limitación, las líneas abiertas por los conceptos tienen la virtud (o aspiración) de configurar el entorno esencial del objeto, y constituyen su boceto o estructura principal. Aquí, por lo pronto, se ofrecen herramientas sencillas con el propósito de comenzar a armar la relación entre el federalismo, la democracia y los gobiernos locales, en el plano de los conceptos.

Tonatiuh Guillén López

Los elementos básicos del federalismo

En primer término, el federalismo puede definirse como una forma de organizar el poder político y de estructurar al Estado, distinguible de otras formas como es el modelo del Estado unitario. Precisamente, el contraste entre uno y otro modelo nos permitirá elaborar un primer marco para definir a los sistemas federales. Planteado en términos generales, mientras el federalismo contiene en su organización política y administrativa por lo menos dos niveles u órdenes de gobierno, cada cual con una distribución determinada de atribuciones y de responsabilidades públicas, además de una *independencia política recíproca*, el Estado unitario condensa el poder político en una sola organización institucional. La diferencia esencial entre ambos modelos es, entonces, la estructura dual del federalismo, en donde cada una de las partes conserva una capacidad propia de reproducción política (independencia) y atribuciones que tienen una delimitación territorial. La forma común de este formato

dual es la presencia de un gobierno general (denominado nacional o federal) y, por otro lado, determinado número de gobiernos de unidades subnacionales (usualmente estados o repúblicas, además de los *Länder* en Alemania o los *cantones* suizos), cada uno con determinadas capacidades políticas que en todo momento evitan vínculos de subordinación o de dominación recíprocos.

El federalismo se define así por una estructura dual de organización del poder de un Estado, en donde lo fundamental es la naturaleza política de las relaciones que se establecen entre cada una de las partes (niveles u órdenes de gobierno), caracterizadas por su independencia, no subordinación o, dicho en los términos jurídicos más usados, por la permanencia de su soberanía. Su esencia es la estructura institucional dual y la autonomía política que conservan las partes, esto es, la capacidad para decidirse a sí mismas: "autogobierno más gobierno compartido".²

La historia conceptual y social del federalismo se remonta a siglos. En cuanto principio, como estructura dual de gobierno y como resultado de un acuerdo o alianza entre partes, algunos autores remontan su origen a las tribus hebreas, a las ligas entre ciudades de la Grecia antigua o incluso a las alianzas entre tribus precolombinas en

² Daniel J. Elazar, *Exploración del federalismo*, Barcelona, Editorial Hacer, 1990, p. 32.

los territorios del continente americano. Por supuesto, remontar a esas experiencias el origen del federalismo supone un acotamiento del concepto, limitándolo a su contenido etimológico en cuanto "alianza" (del latín *foedus*) entre entes políticos para crear una estructura orgánica superior, generalmente motivada por factores militares. Se justifica situar en esas épocas los antecedentes del federalismo dado que esas antiguas alianzas mantenían un principio de unidad política que no implicaba la pérdida de autonomía para las partes integrantes del acuerdo.

Como ha ocurrido con todas las expresiones de la sociedad humana, la experiencia del federalismo es previa a su conceptualización y análisis. Este planteamiento, que en primera instancia resulta obvio, tiene utilidad para argumentar que detrás del modelo federal de organización del Estado ha existido una necesidad práctica de organización de las sociedades. El federalismo no es simplemente una idea que una vez concebida se haya traducido en práctica. La relación es distinta. Se trata primero de una práctica, a la cual se construye su concepto y que, posteriormente, éste ha tenido alguna capacidad para orientar el desarrollo de aquélla. La necesidad histórica del federalismo, si podemos llamar así a la práctica humana que lo ha construido, implica entonces que no pueda inventarse o decretarse para determinada sociedad o para cualquier tiempo en la evolución del

Estado; requiere de determinadas condiciones sociales que lo hagan factible y necesario.

Quien ha sido reconocido como el primer teórico del federalismo es Johannes Althaus (Althusius, 1557-1638), holandés de formación calvinista, quien en su estudio sobre la evolución de las asociaciones humanas elaboró las primeras ideas sobre el federalismo y la soberanía popular. Sus reflexiones fueron influidas tanto por la experiencia de los aliancistas de los cantones suizos, como por la propia evolución de su país, que una vez conseguida la independencia del reino español en 1579 constituyó las Provincias Unidas de Holanda (*United Provinces of the Netherlands*). Las aportaciones de Althaus fueron complementadas por Hugo Grotius (1583-1645), quien desde una perspectiva del derecho internacional exploró los cimientos legales para las relaciones entre los Estados, tanto en periodos de guerra como de paz, explorando entre éstas al federalismo como modelo de acuerdo o pacto entre naciones. Posteriormente, la declinación del absolutismo monárquico y la expansión del pensamiento republicano incidieron en una concepción más afinada del federalismo como modelo de gobierno, especialmente la elaborada por Charles de Secondat, barón de Montesquieu (1689-1755) en *El espíritu de las leyes*, publicado en 1750. Además de argumentar las bondades de la clásica división de poderes en un

Estado,³ Montesquieu, en su análisis de los modelos de gobierno, menciona a la república federativa:

Esta forma de gobierno es una convención según la cual varios cuerpos políticos consienten en transformarse en ciudadanos del Estado, más grande, que quieren formar. Es una sociedad de sociedades que construye una nueva, la cual, a su vez, puede crecer gracias a la unión de nuevos asociados.⁴

Hasta ese momento, a mediados del siglo XVIII, la experiencia histórica más importante del federalismo era la Confederación Suiza, integrada por *cantones* habitados por diferentes grupos lingüísticos y religiosos y que, aún ahora, con una trayectoria de más de 700 años, constituye el ejemplo más añejo de democracia y de modelo federal.⁵ Para un periodo que en Europa se caracterizaba por la renovación de las ideas políticas, el ejemplo suizo influyó en las reflexiones que hasta ese momento se hicieron sobre el modelo federal

³ Retomando los principios establecidos por John Locke (1632-1683).

⁴ Citado por Maurice Croisat, *El federalismo en las democracias contemporáneas*, Barcelona, Editorial Hacer, 1994, p. 18.

⁵ Actualmente Suiza es una federación integrada por 26 cantones y seis semicantones, con una población ligeramente superior a siete millones de habitantes, con cuatro idiomas (alemán, francés, italiano y rético) y además con una mezcla religiosa de protestantes y católicos, lo cual ilustra sobre su extrema diversidad y la eficacia de su sistema federal para conservar la unidad a lo largo de siglos.

de gobierno,⁶ si bien, cabe indicar, durante esa época las prioridades se dirigían más a cuestionar al modelo monárquico y menos a precisar el contenido ideal de los proyectos republicanos. No está de más indicar que el federalismo no estaba en la primera posición entre las alternativas; en la mayoría de los casos, las naciones europeas tenían un perfil relativamente integrado –construido por las monarquías–, por lo cual no cabía la posibilidad de alianzas de tipo federal. El Estado unitario era el modelo dominante, como proyecto y como idea política. En Francia, por ejemplo, país en donde con mayor creatividad se estudiaban modelos de Estado posmonárquicos, finalmente su evolución lo condujo en una dirección ajena al modelo federal y, por el contrario, siglos después arribó al prototipo unitario de Estado democrático. Como ocurría en la mayoría de las naciones europeas, sus condiciones históricas no eran propicias para una alternativa federalista. Hasta el siglo XVIII las experiencias federalistas fueron más una excepción que una regla.

En donde las condiciones políticas y sociales fueron particularmente consistentes con el modelo federal fue en el territorio del norte de América, colonizado por los ingleses, cuyas nacientes sociedades evolucionaron ajenas a las

⁶ La teoría sobre el contrato social de J.J. Rousseau (1712-1778) tuvo como una referencia empírica a su natal Ginebra, uno de los actuales cantones suizos.

añejas ataduras de las monarquías, de su cultura y de sus élites gobernantes.⁷ Para las reflexiones políticas de entonces, en el norte del continente americano el sistema federal ya era una idea conocida, lo mismo que el concepto de separación de poderes valorado como modelo ideal de Estado republicano. No obstante, cabe destacar que el federalismo como opción política para la formación del nuevo país –Estados Unidos de América– fue más un producto impuesto por las circunstancias históricas que un deliberado proyecto diseñado de antemano.⁸ Lo anterior no

⁷ En este aspecto, el colonialismo inglés fue mucho menos opresivo que el colonialismo de los españoles o portugueses en América, lo cual permitió desde un principio el desarrollo de formas innovadoras de organización social y política. En algunos momentos y regiones, incluso la presencia del gobierno inglés era menos que simbólica. “La debilidad de la autoridad real en la política de las provincias en América era sorprendente. En algunas áreas, particularmente en las colonias incorporadas de Nueva Inglaterra durante el siglo XVII y en las colonias de propiedad británica a lo largo de su existencia entera, se carecía de la autoridad real impuesta mediante la persona de algún gobernador responsable ante la Corona. La distancia que separaba a Inglaterra de América, las poderosas presiones que ejercían las colonias sobre los funcionarios reales y la ineficacia inevitable de cualquier burocracia enorme, fueron factores que sirvieron para debilitar al poder británico y fortalecer a los líderes de las provincias en los asuntos de las colonias. Durante el siglo XVIII las legislaturas en las colonias ganaron autoridad sobre sus propias prerrogativas parlamentarias, consiguiendo la responsabilidad primaria en la legislación relativa a impuestos y defensa, para finalmente asumir el control sobre los sueldos pagados a los funcionarios de la Corona”. *Enciclopedia Británica*, ed. 1997.

⁸ Cuando comenzaron los conflictos entre las colonias en América y la monarquía británica, éstos fueron motivados por las alzas de impuestos y, sobre todo, por restricciones aduaneras. Ni siquiera la misma independencia había sido un proyecto premeditado, menos aún la integración federal de las colonias. Una vez declarada la independencia, en 1776, entonces se debatió la forma de gobierno que derivó en el pacto federal y en la modernización de este sistema.

impidió que la particular combinación entre la coyuntura de las emancipadas colonias británicas y los antecedentes del pensamiento político europeo motivaran un original desarrollo del sistema federal, así como de los conceptos políticos con los cuales emergió. La relevancia de esta experiencia radica en sus importantes aportes a la evolución del Estado, en general, y del sistema federal, en particular.

Es un hecho reconocido que el federalismo moderno surgió con Estados Unidos, cuyo sistema de gobierno se caracterizó por la integración de un Estado nacional *determinado y limitado* en sus poderes por el pueblo soberano, quien es la fuente constitutiva tanto de los estados de la federación como del Estado nacional, todo lo cual quedó plasmado en un acuerdo formal, que es el documento constitucional. Los rasgos de este nuevo Estado contemplaban la división de poderes, a la cual los propios estados federativos ya se habían adelantado. En este modelo del federalismo, originalmente el Poder Legislativo es el que tendería a ser dominante, quedando éste integrado por dos cámaras, la primera representando a los estados en términos de igualdad (el Senado), independientemente de sus dimensiones sociales o territoriales, y la segunda representando a la población (Cámara de Representantes). Con esta fórmula se integró el nuevo gobierno nacional –con funciones y recursos limitados– y se preservó, a la vez, la autonomía de los gobiernos de los estados.

Nueva etapa del poder político y de la soberanía

Es importante insistir en el acotamiento y restricciones a los que queda sujeto desde un inicio el Estado federal, lo cual se instrumenta por partida doble: por la división de poderes, que a su vez incluye el bicameralismo del Legislativo, pero especialmente por el poder de los estados federados, lo que constituye el rasgo distintivo de este sistema de gobierno. En un modelo federal, el acotamiento del gobierno nacional por los estados es una forma adicional de equilibrio del poder político; o mejor dicho, es un instrumento más para la *distribución del poder*. Se añade así una rueda más, mucho más pesada, a la tradicional división de poderes.

Como puede suponerse, detrás del anterior diseño gubernamental se encuentra una profunda desconfianza en el poder político, en general, y especialmente en la concentración de éste bajo cualquier forma, debido a su potencial amenaza a la libertad de los ciudadanos.⁹ Asumiendo esta última conclusión, se puede derivar que la estructura del federalismo está inherentemente vinculada a un concepto y a una práctica de *no concentración* del poder, en abierta oposición a lo que había sido

⁹ “[...] al generar una difusión constitucional del poder, el federalismo permite que *la ambición se contrarreste a sí misma*, para el bien del cuerpo político, evitando automáticamente la consolidación de la ambición en detrimento de terceros. En síntesis, está pensado para evitar la tiranía sin perjudicar la gobernabilidad”. Daniel J. Elazar, *Exploración del federalismo*, op. cit., p. 53.

un rasgo típico de los Estados europeos. El federalismo resulta, desde esta perspectiva, una forma de organización del poder político cuya misión es distribuirlo; o dicho de otra manera, cuya misión es evitar su concentración. El cambio no es menor: con el surgimiento de Estados Unidos y de su versión del federalismo se suscitó una profunda reforma de las ideas políticas y del ejercicio del poder.

Por otro lado, entre las innovaciones conceptuales y políticas ligadas a la formación de Estados Unidos se encuentra la redefinición del concepto de soberanía,¹⁰ que de haber sido concebida hasta entonces como una atribución *de los Estados*, fue trasladada como atributo *de los ciudadanos, del pueblo*. Para la historia de las ideas políticas el giro es significativo, dada la concepción dominante que definía a la soberanía como un poder indivisible y además como una atribución ligada a la esencia del Estado. Desde esta concepción vigente entonces en Europa, nominalmente era imposible la formación de un Estado que supusiera una “cesión” de soberanía a otros estados y que, además, fragmentara

¹⁰ “[...] la calidad de poder supremo que no actúa jamás por otra determinación que la de su propia voluntad” o, en términos más directos, “la capacidad sobre las capacidades”, como está definida en M. Mouskheli, *Teoría jurídica del Estado federal*, México, Editora Nacional, 1981, 363 pp.

el poder político.¹¹ El federalismo resuelve este conflicto conceptual al hacer radicar la soberanía en el pueblo y al determinar éste la organización del Estado y de sus poderes. Precisamente, una innovación más del concepto de soberanía, de profundas repercusiones políticas, es que jurídicamente establece una relación de subordinación del Estado a los ciudadanos (soberanos en cuanto pueblo), lo cual hace evolucionar a la propia idea de democracia y a sus expresiones constitucionales.

Al radicar la soberanía en el pueblo, tanto en la forma que asuma el Estado como en cada uno de sus poderes, éstos adquieren un contenido asignado, explícitamente dado y, por consecuencia, un contenido acotado; a diferencia del Estado absolutista, por ejemplo, en donde éste es el poseedor de la soberanía y los límites del Estado podían definirse por sí mismos, lo cual permitía que sus poderes fueran tan amplios como su propia voluntad. De este contraste se puede apreciar la trascendencia política de "invertir" los términos en la relación entre el pueblo y el Estado, mediante la soberanía popular. En el caso de Estados Unidos, la redefinición de la soberanía no

¹¹ Jean Bodin (1530-1596) es reconocido como quien sistematizó el concepto de soberanía como poder ilimitado e indivisible para hacer leyes, característica esencial del poder del Estado, lo cual, en su tiempo, justificó el desarrollo del poder absolutista de las monarquías europeas. El concepto sobrevivió hasta el surgimiento de las formas republicanas de gobierno y, especialmente, hasta la "relocalización" del poder supremo, la soberanía, que del Estado pasó a ser una atribución del pueblo.

solamente permitió la viabilidad conceptual y política de federalismo, sino que en general impactó en la concepción del Estado moderno como Estado *limitado* en sus poderes, abriendo por esta vía una nueva etapa en la historia del Estado y del poder político.¹² La historia del federalismo moderno está, así, vinculada con la historia del Estado moderno, en cuanto el segundo es constituido como un órgano acotado, plenamente definido por el derecho y de una manera ajena a sí mismo, por el pueblo soberano.

Ahora bien, como se ha indicado, el federalismo añade al modelo republicano de separación de poderes una separación territorial¹³ de atribuciones y de autonomía determinadas, que usualmente sigue expresándose jurídicamente como soberanía. En Estados Unidos y en otras naciones que tienen una integración semejante, los

¹² Considerando los elementos anteriores, puede plantearse que en sentido estricto el federalismo impone al Estado un acotamiento triple: primero, porque al crearlo lo determina; segundo, porque establece la separación de poderes; tercero, porque añade una estructura dual a la organización del gobierno y a la distribución de poderes entre la instancia nacional y las entidades federadas.

¹³ Cabe añadir que en la experiencia de los sistemas federales efectivamente ha predominado un criterio territorial para determinar las unidades que integran las partes políticas del Estado y, a partir del territorio, la vigencia o aplicabilidad de sus atribuciones. No obstante, existen también experiencias de tipo aterritorial, en donde predominan criterios lingüísticos o étnicos que no tienen una distribución territorial claramente delimitable y que, sin embargo, han sido reconocidos como unidades políticas dentro de la unión federal. Este último es el caso de Bélgica, país que a lo largo de las últimas dos décadas se reorganizó de manera federal para solucionar las tensiones políticas y culturales entre las comunidades flamenca, francesa y alemana.

estados constitutivos de la unión se siguen denominando soberanos, lo cual se ha prestado a contradicciones y debates sobre el concepto de soberanía popular y, por supuesto, sobre el viejo concepto de soberanía estatal. Así, desde la perspectiva de los estados federados –o de cualquier otro organismo político constitutivo de una federación–, en todo momento su “soberanía” está limitada al ser jurídicamente establecida por una Constitución federal. Y por otro lado, lo que reivindica el concepto de soberanía es, precisamente, la ausencia de límites, el poder supremo, la facultad sobre las facultades. El arreglo federal implica, así, soberanías acotadas, por principio. El problema esbozado es una de las paradojas y debates conceptuales más intensos sobre los sistemas federales, que incluso han conducido al cuestionamiento total del concepto de soberanía. Las posiciones han oscilado entre quienes argumentan que ésta no existe (puesto que siempre es relativa), o que debe traducirse en algo más determinado, como el concepto de autonomía, o bien, asumiendo su acotamiento y determinación jurídica, simplemente reducirse a la asignación de poderes, capacidades o atribuciones.

En nuestra opinión, en el debate se están mezclando dos conceptos de distinta naturaleza. Por un lado, el concepto *jurídico* de soberanía, como poder ilimitado, como facultad sobre las facultades y, por otro, el concepto *político* de

soberanía, el cual de entrada es un concepto determinado, que en sentido estricto contiene límites, no únicamente para los Estados federales sino para cualquier Estado, especialmente en la coyuntura internacional contemporánea.¹⁴ Estos límites son tan precisos como lo sean los entornos siguientes: la práctica efectiva de las relaciones entre las naciones, el derecho internacional, el derecho interno de cada nación y el interno en cada órgano gubernamental federado. Independientemente de quién sea el sujeto de la soberanía –el Estado o el pueblo–, el ejercicio *político* de ésta siempre ha tenido un contenido determinado. Más aún, puede argumentarse que históricamente la soberanía nunca ha sido absoluta, como pretende su concepto jurídico.

Los estados o las partes componentes de una federación pueden justificar la preservación de su soberanía en la medida en que su integración a la unión es un acto voluntario, un pacto o un contrato de alcance histórico. También, en la medida en que dispongan de los instrumentos para participar, de manera permanente y efectiva, en la conformación de la voluntad colectiva de la federación, sin menoscabo de su propia integración política. No obstante, en ambas circunstancias se trata de prácticas determinadas, con contenidos y procedimientos definidos, por los cuales la soberanía inevitablemente transita de su contenido jurídico

¹⁴ David Held, "Democracy, the Nation-State and the Global System", en David Held (ed.), *Political Theory Today*, Stanford, Stanford University Press, 1991, pp. 197-235.

a su ejercicio práctico, de naturaleza política; una vez en este último terreno, no existen las categorías absolutas. Los estados federados pueden entonces llamarse soberanos desde la perspectiva del concepto jurídico, pero haciendo la aclaración de que este concepto no puede aplicarse tal cual como concepto político.

Ahora bien, la separación de las anteriores dimensiones conceptuales no invalida los principios jurídicos del sistema federal y, por el contrario, ayuda a evaluar a los federalismos concretos desde la perspectiva de sus relaciones entre las instancias federadas y el todo nacional. La soberanía, en este último contexto, se refiere a la capacidad de los órganos federados para reproducirse políticamente por sí mismos, para participar en la formación de la voluntad colectiva reflejando sus propios intereses y, especialmente, para conservar una relación de no subordinación respecto del gobierno nacional.

Para resumir, de la experiencia de Estados Unidos y de otros sistemas federales en el mundo se han destacado los siguientes principios característicos de este modelo de gobierno:

- a) *Principio de separación*: una Constitución federal contiene disposiciones precisas para realizar un reparto de competencias legislativas entre dos niveles de gobierno.

- b) *Principio de autonomía*: cada nivel de gobierno es autónomo o, incluso, "soberano", en su ámbito de competencia definido por el principio precedente.

- c) *Principio de participación*: las unidades federadas deben estar representadas y participar en las decisiones federales. En general, esta participación se ejerce en el marco del bicameralismo federal.¹⁵

¹⁵ Retomados de Maurice Croizat, *El federalismo en las democracias contemporáneas*, *op. cit.*, pp. 31-32.

El federalismo y sus conceptos políticos

En cuanto modelo de organización del poder político, el federalismo encuentra su asiento en determinados conceptos y, para ser más precisos, en determinados contenidos de estos conceptos, como son los casos de la soberanía, la democracia, el poder político, el Estado, el Estado de derecho, la pluralidad y la igualdad. Lo que se expondrá en esta sección es un conjunto de relaciones del federalismo con este tipo de conceptos políticos, para identificar aquellos con los cuales establece conexiones esenciales o bien muestra mayor consistencia lógica. Podrá identificarse así el tipo de relaciones políticas que son coherentes con un modelo federal, en especial con la democracia, de la cual haremos una primera revisión que posteriormente se ampliará en otros aspectos en la sección siguiente.

La idea general de la cual parte este capítulo es que el federalismo, como cualquier otra manera de organización

del Estado en una nación, construye a su alrededor un cuadro de conceptos políticos que forman parte de su propia definición y que socialmente tienden a traducirse en valores de la cultura. Por este motivo, la revisión conceptual que haremos de las conexiones conceptuales del federalismo puede comprenderse, al mismo tiempo, como un recuento de los valores políticos que se reivindican en una sociedad federal. No se trata, por supuesto, de que en toda sociedad federal concreta, en todo momento y en todas sus prácticas sociales se reflejen estos valores. Hacemos referencia a conexiones del modelo que en el plano de las ideas se expresan como relaciones conceptuales, mientras que en el plano de la realidad social únicamente pueden describirse como tendencias, si bien fundamentales. Si el cuadro de valores esenciales no se cumple en la práctica del modelo federal, se cimbran sus cimientos, se agota su vigencia. Veamos.

Federalismo y soberanía

De lo expuesto hasta aquí puede apreciarse que la evolución del concepto de soberanía está asociada directamente con la historia del federalismo, pero además con la evolución del concepto de democracia.¹⁶ Cuando el pueblo

¹⁶ Como puede suponerse, el federalismo impulsa un concepto de soberanía compatible con las formas más desarrolladas de la democracia sin excluir, por supuesto, que la democracia pueda tener otras fuentes que expliquen su evolución, tanto en Estados unitarios como en sistemas federales.

es el soberano y asume su capacidad para determinar al Estado y a las leyes, lo que está sucediendo es una radical inversión de las relaciones entre el Estado y los individuos. Entre los siglos XVII y XVIII, en plena renovación de las ideas políticas y de las instituciones de gobierno, cuando en Europa cundían los cuestionamientos a la monarquía absoluta y se intentaba transitar hacia modelos constitucionales y republicanos, en la práctica todavía existía la subordinación de los individuos al Estado y, más específicamente, al monarca. Como ejemplo extremo citamos la célebre declaratoria absolutista del rey francés Luis XV (1710-1774), quien argumentaba a su persona como fuente de la soberanía y del Estado. *L'état, c'est moi*:

Sólo en mi persona reside el poder soberano, y es exclusivamente gracias a mí que las Cortes reciben su existencia y su autoridad. La autoridad sólo puede ser ejercida en mi nombre [...] Pues sólo a mí pertenece el poder legislativo [...] Todo el orden público emana de mí, puesto que yo soy el guardián supremo [...] Los derechos e intereses de la nación [...] están necesariamente unidos a mi persona y sólo pueden descansar en mis manos.¹⁷

Desde este contexto político, resulta evidente el revolucionario significado de invertir los términos en la relación entre

¹⁷ Citado en David Held, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997, p. 58.

los individuos –ciudadanos ahora– y el Estado, mediante la redefinición de la soberanía. Como se ha indicado, la primera experiencia que tradujo a las instituciones y al derecho esta inversión del concepto ocurrió con el surgimiento de Estados Unidos, cuya independencia de la Corona británica no sólo marcó el nacimiento de una nueva nación, sino además el comienzo de una nueva práctica del poder político. A partir de entonces, la sociedad, los ciudadanos o el pueblo, fueron quienes determinaban al Estado y a su organización federal. En lo anterior puede resumirse el avance práctico de la democracia que se expresó en el citado ejemplo, sin excluir, por supuesto, que cada nación que siguió la ruta del federalismo resolviera de manera particular la articulación entre estos conceptos, que en la teoría política guardan una estrecha relación.

Lo relevante es que la soberanía como atributo del pueblo es un concepto de una profunda esencia democrática, pues implica el derecho ciudadano (en cuanto sociedad civil) a definir al Estado y a las leyes. Adicionalmente, el concepto tiene implícita la idea de secularización del Estado, al tener éste su origen en el pueblo, concluyendo así con los pretendidos vínculos divinos que acompañaban al absolutismo monárquico o que legitimaban el poder político. Ahora bien, cabe anotar que si bien la *soberanía del pueblo* es la forma más democrática del concepto, no es la única vigente. La persistencia de las modernas monarquías constitucionales,

entre las cuales incluso hay ejemplos de algunas que transitaron hacia formas federales de gobierno –notoriamente Canadá y, más recientemente, Bélgica–, demuestra que la democracia y la ciudadanía han podido convivir con conceptos y prácticas políticas que no expresan la radicalidad de la soberanía popular. En todo caso, considerando la experiencia histórica, lo que se puede argumentar es que existe una fuerte tendencia de los sistemas federales a tener su asiento en el concepto de soberanía popular, a la secularización del Estado y, por lo mismo, a reducir las formas de gobierno tradicionales –las monarquías, por ejemplo– a figuras poco más que simbólicas, en caso de persistir. Si estos rasgos son correctos, la conclusión es que entre el federalismo y la democracia existe una fuerte conexión, tanto conceptual como práctica, especialmente por el intermedio de la soberanía popular, si bien no es ésta el único factor. El federalismo implica a la democracia, aunque la democracia no implica necesariamente al federalismo, como fehacientemente lo muestran los Estados unitarios democráticos. Volveremos sobre este punto posteriormente.

El federalismo y la constitución permanente del Estado

A diferencia de las perspectivas que explican al Estado como una creación perdida en el pasado, como una concesión divina o como una tradición que se remonta al origen de los tiempos, el federalismo tiene un concepto

del Estado que supone su determinación permanente. No es algo que se forme de una vez y para siempre; tampoco algo que pueda adquirir independencia por y para sí mismo: explícitamente está encuadrado en un sistema de relaciones que le asigna su forma y contenido, es decir, su organización y poderes específicos.

Con independencia de las particularidades que pueden asumir los sistemas federales, la constante es que suponen un proceso *constitutivo* del Estado. Este planteamiento resulta claro en las experiencias históricas en las cuales directamente del pacto federal se crea un Estado nacional, como ha sido el caso de algunos países poscoloniales que, al adquirir su independencia, se integran de manera federal; pueden encontrarse estas experiencias en el continente americano¹⁸ y en África,¹⁹ remitiéndonos a las más conocidas. En estas situaciones, el surgimiento de la nación, de su forma federal y del Estado nacional transcurren simultáneamente, siendo este proceso una de las facetas del término “constitutivo” al que hemos aludido. En el origen de los Estados federales existe, así, un primer momento de formación del Estado, producto de una determinación

¹⁸ Estados Unidos, Canadá, Argentina, Brasil, Venezuela y México.

¹⁹ Nigeria, Sudán y, de manera más reciente, Sudáfrica, que se encuentra en una transición al federalismo. Cabe mencionar que en el continente africano también han ocurrido transiciones de Estados federales a unitarios, como fueron los casos de Libia (1963) y de Camerún (1972).

que le es externa: el Estado es constituido mediante un pacto o acuerdo entre las partes federadas.

Por otro lado, en experiencias históricas de países unitarios que transitan al federalismo –como Bélgica, recientemente–, el efecto constitutivo del Estado es menos evidente que en la situación descrita arriba, pero igual existe. En estos casos, las evidencias más significativas son los cambios en las constituciones, que pueden reflejarse tanto en reformas parciales como en documentos completamente originales. Lo importante es que el efecto es el mismo: el Estado –ahora federal– también es constituido.

Si se consideran los dos tipos de situaciones, de federalismos que nacen junto con las naciones o de naciones que transitan al federalismo, en el origen de este último se expresa una primera dimensión del efecto constitutivo del Estado, lo cual quiere decir, en los términos empleados previamente, que estamos frente a un Estado acotado, determinado y definido por un proceso y por actores que le son externos: un Estado con poderes delimitados y con mandatos expresos. Ahora bien, sin negar que el momento fundante es esencial en el proceso federal, no agota otra característica igualmente importante del efecto constitutivo: que éste es permanente, continuo a la dinámica de los sistemas federales. No se agota con su génesis.

Lo anterior se debe a que el federalismo es un sistema de relaciones que configuran de manera permanente su estructura dual, entre las partes federadas y el Estado nacional. Debido a esta condición dual del sistema, el Estado nacional nunca puede distanciarse o separarse de las entidades federativas, sean éstas repúblicas, *Länder*, comunas, cantones o estados. De producirse esa distancia o separación, el federalismo cambiaría su naturaleza; se trataría de otra cosa, menos de un sistema federal.²⁰ Existe entre ambos órdenes una vinculación continua en la cual predomina (o nominalmente debiera hacerlo) la voluntad de las partes federadas y no el Estado nacional resultado de su federación. Es condición esencial del modelo federal que la voluntad de las partes se refleje en la integración de la voluntad general nacional, *de manera permanente*, es decir, no puede ser que en un tiempo original sí se dé esta integración, y después no. Tampoco puede ser que el Estado nacional adquiera una posición que lo separe de las partes federadas ni, mucho menos, que asuma una posición de dominación sobre éstas. Por estos motivos, en

²⁰ Las palabras “separación” y “distancia”, como están aplicadas aquí, no excluyen que entre el Estado nacional y las partes federadas exista una determinada distribución de poderes y que, por lo mismo, incluso puedan reclamarse “soberanías” recíprocas. La separación o distancia deben, entonces, comprenderse como momentos extremos, en donde las relaciones o vínculos expresos del sistema dejan de funcionar y en la práctica conducen a la ruptura del federalismo y a la creación de Estados unitarios. Adicionalmente, la “separación” y la “distancia” pueden también tener un momento extremo cuando se ubican en la dirección inversa, es decir, como “no separación” o “no distancia”. En este último caso, el resultado también conduce a un modelo de Estado unitario al dejar de existir un sistema de relaciones entre las entidades federadas y el Estado nacional.

la medida en que la relación federal es permanente, también resulta permanente su efecto constitutivo del Estado.

Los anteriores son los conceptos y relaciones implícitos en el modelo; otra es la dinámica de su práctica, que añade importantes matices y oscilaciones en el tiempo. Al respecto, la experiencia muestra que los gobiernos nacionales tienden a predominar por encima de los gobiernos federados, como ha ocurrido especialmente durante la primera mitad del siglo XX y hasta antes de la dinámica contemporánea de globalización de las relaciones sociales.²¹ La experiencia histórica, cabe aclarar, no descalifica o anula los supuestos del modelo, pues también éstos son fuerzas políticas actuantes

²¹ En términos muy generales, las crisis económicas y la consecuente necesidad de regulación de los ciclos de la economía han sido factores que promovieron una dinámica fuertemente expansiva de los Estados nacionales, ya sea como actores económicos directos o bien como soporte de las necesidades sociales mínimas de la población. Este fenómeno fue una tendencia prácticamente universal entre la crisis mundial de 1929 y hasta finales de los años setenta. Para las naciones con organización federal, la dinámica implicó una ampliación y concentración de funciones públicas y de poder político por los Estados nacionales, en demérito de las entidades federadas, tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados. En las décadas de los ochenta y los noventa el proceso se ha revertido, ahora motivado especialmente por la economía global y por la creciente incapacidad de los Estados nacionales para regular los ciclos económicos como en el pasado, comenzando con sus propias finanzas. Desde una perspectiva administrativa, este último periodo se ha caracterizado por una universalización de las políticas de descentralización y/o de fortalecimiento del federalismo, en su caso. Con esta perspectiva, para los países federales el balance del siglo implica que puedan oscilar entre distintos márgenes de centralización y descentralización, sin perder su carácter federal, en la medida en que conserven lo esencial del sistema de relaciones: autogobierno más gobierno compartido, retomando a Elazar.

presentes en la naturaleza del sistema federal. A donde conduce la contradicción es a reconocer que en todo sistema federal coexiste una tensión de variable intensidad entre el gobierno nacional y los gobiernos federados, que a su vez refleja una tensión en la distribución del poder político. Esta relativa inestabilidad es inevitable en el federalismo y sus soluciones prácticas han conducido a escenarios que se reflejan en dinámicas de centralización y de descentralización en la administración pública, o bien en permanente coordinación, negociación o conflicto entre poderes nacionales y regionales. Estas posibilidades son una parte *normal* del sistema federal; lo excepcional sería que no existieran.

Cabe aclarar que la inestabilidad relativa no significa crisis, sino variables de interacción, legítimas en la medida en que asumen los canales formales establecidos por el modelo. Precisamente, como parte inherente al federalismo existe una instrumentación formal que regula las relaciones y sus formas, estableciendo límites a ese ambiente interno de inestabilidad relativa, lo cual le impide al modelo sucumbir.²²

²² Lo anterior no excluye que la historia muestre dramáticas historias de federalismos que jamás lograron administrar su inestabilidad relativa, lo cual se explica, en buena medida, porque su integración federal no fue un proceso federalista (pacto, acuerdo), sino un derivado de otros factores, como la guerra y las anexiones. Entre los ejemplos más recientes de crisis de federaciones se encuentra el desplome de la ex-URSS, que sin duda ha modificado la historia contemporánea de la humanidad. Stephen Randall y Roger Gibbins (eds.), *Federalism and the New World Order*, Calgary, University of Calgary Press, 1994, 290 pp.

Son varios los instrumentos formales que administran la inestabilidad relativa del sistema: el principal es la dinámica de integración de los poderes nacionales –que en particular se refleja en los sistemas electorales–, que permite a las partes federadas una posición permanente de representación en los órganos nacionales. Destaca como instancia común el Poder Legislativo y su composición bicameral, en donde la representación de las partes federadas adquiere mayor relevancia, como ocurre en los senados. Entre los recursos adicionales se encuentran las reformas a la Constitución general, que suponen la aprobación de las entidades federadas, así como determinadas políticas –como reformas fiscales o programas de implicaciones etnolingüísticas, por ejemplo– cuyos efectos las obliga a ser negociadas con las entidades. Y, finalmente, entre los instrumentos de interrelación cotidiana se encuentran los recursos de coordinación intergubernamental, que permanentemente reflejan los equilibrios entre las dinámicas nacionales y los requerimientos específicos de las partes federadas.

Federalismo y Estado de derecho

Retomando la idea de que la conformación de un sistema federal implica un proceso constitutivo del Estado, puede afirmarse que con el mismo movimiento se define a un poder político con contenido y límites explícitos. El resultado es que la autoridad política se encuentra, de

entrada, sujeta a los entornos del derecho establecido por las partes federadas o por su representación legítima. La consecuencia para el nuevo Estado es que el poder no emane de sí mismo, sino del pacto federal. Este último es el que asigna sus capacidades y atribuciones políticas. Puede, entonces, apreciarse que el Estado resultante es de un perfil muy distinto a aquel ilustrado por Luis XV, citado anteriormente. *La autoridad política no puede ser otra más que aquella definida por el derecho. A su vez, el derecho no puede ser otro más que aquel definido por el pacto federal.* El federalismo impone, así, un contenido restringido al Estado, compatible con las formas modernas de comprender y ejercer el poder político, que en última instancia se caracterizan por respetar y permitir el desarrollo de las libertades individuales y ciudadanas que, a su vez, también son delimitadas por el derecho.

El federalismo guarda, entonces, una relación necesaria con un Estado plenamente regulado por el derecho, ubicándose éste como la expresión de su forma y contenido. Sumando este último elemento al conjunto de factores que acotan al Estado federal, tenemos a un órgano estatal delimitado por los siguientes entornos: el derecho, como base esencial y primaria; la división de poderes, como instrumento de autorregulación del poder y, finalmente, los órganos políticos territoriales (los estados, cantones, *Länder*, repúblicas), que a su vez participan en la distribución del poder en un

plano paralelo al Estado nacional. Todo ello queda reflejado en un escrito normativo, la Constitución Política, la cual están obligados a obedecer los componentes del sistema federal y todas las formas del poder reconocidas por éste.

El modelo federal tiene una imperiosa necesidad de ser *definido* por un marco jurídico, en el sentido pleno de la palabra, lo cual no significa abundancia de leyes y detallamiento normativo, sino que se alude a su vigencia y eficacia. El marco legal de un país federal puede ser simplificado, pero no puede carecer de plenitud en la regulación del poder. El derecho es condición para la formación del propio Estado federal, de sus poderes, de las partes integrantes del sistema, de su funcionamiento y de sus relaciones. En la medida en que el sistema federal constituye a un Estado nacional mediante un pacto entre iguales, el cual puede comprenderse en la lógica de un contrato, en ese mismo acto se reivindica al derecho como instrumento esencial para su definición. Bajo estas condiciones, no puede existir un sistema federal sin un derecho convenido y sin la vigencia de éste como instrumento regulador. Si el derecho dejara de tener vigencia como instrumento de regulación, el mismo "pacto" federal perdería validez; las relaciones entre las partes dejarían de ser reguladas por el derecho y podrían pasar a un escenario dominado por una pura lógica de poder político, que no excluye de entre sus consecuencias la violencia o la subordinación de un actor por otro.

Si se considera, entonces, que en toda estructura política las relaciones entre las partes tienen el potencial de derivar en prácticas de subordinación, lo cual sería contrario al principio federalista, la efectividad del *Estado de derecho* es una de las condiciones imprescindibles de todo sistema federal. Se encuentra en su origen, en su estructura y en su dinámica. Por este motivo, entre el federalismo, el poder político y el Estado de derecho existe una relación necesaria, que impulsa la constitución de un Estado no solamente dinámico, sino además regulado, con pocos espacios para que el poder pueda salir de los márgenes de autoridad reconocidos por el derecho. Por lo menos ésta es la tendencia implícita en todo pacto federal.

Federalismo y pluralidad, libertad e igualdad

Ahora bien, debido al perfil de los elementos participantes en un sistema federal, cuyo número y diversidad rompen con toda posibilidad de unilateralidad o con el predominio exclusivo de algún interés particular, el derecho resultante deriva entre sus valores a la *pluralidad*. A partir de su misma composición, el federalismo renuncia a la homogeneidad como principio: sin negar el principio de unidad, se reconoce el derecho a la diversidad, al reconocimiento y al respeto del otro. Éste es uno de los presupuestos esenciales del modelo. Cada una de las partes federadas reivindica alguna especificidad que la hace ser ella misma (*soberana*, si apelamos a los términos jurídicos) y que la distingue de las

otras partes o del todo nacional. Obviamente, reivindicar la individualidad no excluye la necesidad de la unión federalista. En esta dinámica entre la individualidad y la unión radica una base política y jurídica que excluye los caminos de la dominación o de la subordinación entre las partes, lo cual, en términos positivos, implica que entre ellas existe plena aceptación y reconocimiento recíprocos. La pluralidad como principio político resulta, así, una parte inherente del sistema y del contenido del derecho federal. Una vez asumidas las reglas anteriores, cualquier proceso que pretenda anular la pluralidad en los términos como haya sido definida por el sistema federal –sea territorial, cultural, étnica o lingüística–, atenta contra la esencia misma del federalismo.

De la misma manera, junto con la vigencia del derecho y, sobre todo, vinculado al del contrato federal se encuentra un concepto adicional del federalismo: la *libertad*. Como puede suponerse, las partes constitutivas de una nación federal al momento de pactar lo están haciendo en ejercicio de su libertad y como expresión de su voluntad soberana. La libertad entendida como la capacidad de autodeterminación, a su vez ligada con una voluntad y con un sujeto, que en el caso del federalismo se refieren a la soberanía y a la entidad federada (en cuanto órgano estatal o territorial). El federalismo supone e implica continuamente a esta libertad, que solamente puede tener asiento en la soberanía de la entidad federada. Sin libertad no puede existir contrato

alguno ni, por supuesto, ninguna soberanía. Por este motivo, las partes necesitan reconocimiento recíproco y capacidad para decidir libremente. Un pacto federal no puede definirse de otra manera, no puede imponerse y anular la libertad, pues se rompería su condición de pacto-contrato; no puede surgir de condiciones ajenas a la autodeterminación. Es por ello que la soberanía de las partes es condición del sistema y es también lo que vincula necesariamente al federalismo con el concepto de libertad.

Adicionalmente, la libertad, la soberanía y el pacto federal contienen un concepto paralelo, también esencial a este sistema de gobierno: el de la *igualdad*. Una de las condiciones del contrato federal, vinculada con la libertad soberana indicada previamente, consiste en el reconocimiento recíproco entre las partes. Lo anterior implica que se instituya una capacidad de interlocución igualitaria, que ubica a las partes federadas en un mismo plano, con independencia de sus características intrínsecas. En este sentido, la extensión territorial, la lengua, la etnicidad, las dimensiones poblacionales, la cultura, entre otras variables sociales y geográficas, por sí mismas no forman parte de los criterios del pacto federal, si bien tampoco las ignora. Como ya se argumentó, ni la homogeneidad ni cualquier otra relación que la implique es condición de la relación federal; no obstante, el principio de igualdad es fundamental. La paradoja se resuelve en el federalismo, al establecer el principio de igualdad junto

con el derecho a la diversidad. Precisamente, uno de los valores esenciales del pacto federal es la igualdad en la heterogeneidad; de otro modo, no habría contrato posible. El pacto federal establece, de entrada, condiciones de igualdad entre las partes, que son precisamente las que permiten su encuentro federativo. De otra manera, si desde un principio existiese un reconocimiento jurídico de las desigualdades –de las características que fueran–, el resultado de una relación entre desiguales sería el establecimiento de una relación de dominación, así como la fijación de inequidades en la distribución y ejercicio del poder político, lo cual resultaría completamente ajeno al federalismo.

Una de las virtudes del sistema federal es su capacidad de reconocer e integrar en un todo mayor las diferencias existentes entre las partes. Supone tolerancia a la diferencia y, más aún, se trata precisamente de un sistema que permite la administración política y gubernamental de las diferencias. Una vez asumida la igualdad jurídica como un principio esencial del sistema, ésta se expresa en dos facetas: como reconocimiento recíproco de y por cada uno de los miembros del sistema; y derivada de éste, como capacidad de interlocución de cada una de las entidades, o dicho de una manera más sencilla, capacidad para participar en la formación de la voluntad colectiva del todo federal. La igualdad jurídica necesita, así, traducirse en reconocimiento y participación en la dinámica del modelo. En términos negativos, el principio

de igualdad puede expresarse de la siguiente manera: no pueden existir partes ignoradas en el funcionamiento del sistema, ni partes excluidas de su proceso institucional. De ocurrir lo anterior, se estaría cuestionando la igualdad jurídica y, en la práctica, la vigencia del mismo federalismo.

En este sentido, la *diferencia* y la *diversidad* –de cualquier tipo– pueden ser parte de un sistema federal, pero no son un factor que jurídicamente esté cuestionando el principio de igualdad jurídica, ni entre las partes federadas, ni entre éstas y el Estado federal. La igualdad jurídica es uno de los valores esenciales del sistema y es precisamente el que permite respetar la individualidad (libertad, soberanía, diferencias geográficas, religiosas o etnolingüísticas) de cada una de sus entidades integrantes. Asumiendo esta perspectiva, el principio de igualdad en el federalismo puede concebirse como un instrumento que respeta las diferencias y que se contrapone al surgimiento de relaciones de dominación que pretendan aprovecharlas. Dado este principio, en no pocas ocasiones se ha considerado al federalismo como una alternativa para solucionar conflictos entre naciones, pueblos y diversidades sociales que por distintas circunstancias están integradas en un mismo Estado.²³

²³ Ésta es una idea que de manera constante se encuentra en Daniel J. Elazar, quien visualiza en el federalismo o en la aplicación de los principios federales una alternativa casi inevitable en el futuro de las relaciones internacionales. Véase, por ejemplo, *Exploración del federalismo, op. cit.*

Retomando en conjunto los elementos anteriores, podemos resumir los valores políticos que se encuentran implícitos en el sistema federal de gobierno y que lo vinculan directamente con la democracia y con el rol de los gobiernos locales, que revisaremos posteriormente. Para comenzar, el sistema se relaciona de manera intensa con un concepto democrático de la soberanía, al hacerla residir en el pueblo; ya no es ésta algo que pertenezca por esencia al Estado. Establece, por lo mismo, un plano de igualdad jurídica entre los órganos de gobierno y los ciudadanos, en la medida en que a ambos los determina el derecho; a la vez, establece un predominio de la capacidad política ciudadana, al determinar los ciudadanos al Estado y a sus órganos. Por otra parte, el sistema federal organiza en una estructura dual al poder político y, adicionalmente, retoma la tradicional separación republicana de los poderes del Estado. La Constitución y el derecho en general adquieren una capacidad total de regulación de la autoridad. Finalmente, en el pacto federal los conceptos de pluralidad, igualdad y libertad son valores imprescindibles, que deben reflejarse en su integración y funcionamiento.

Ahora bien, la universalidad de los valores políticos descarta que los valores de un sistema federal sean atributos exclusivos de los estados federados o de los órganos

políticos de una federación.²⁴ La característica de universalidad los extiende a los ciudadanos como sujetos políticos y, más aún, como depositarios de la soberanía en cuanto pueblo, en cuanto voluntad colectiva. De esta manera, la pluralidad, la igualdad y la libertad no pueden reconocerse para las partes del federalismo e ignorarse para los individuos; no pueden estar en la dinámica del sistema federal y a la vez excluirse en las relaciones entre los ciudadanos y los órganos del Estado. El principio de universalidad implica que los valores políticos del sistema federal sean también parte de los valores políticos de los ciudadanos. Junto con la reivindicación del derecho (plural y legítimo) que constituye al sistema federal, la reivindicación ciudadana de la libertad, la igualdad y la pluralidad es también esencial en una sociedad organizada federalmente.²⁵ Sin duda, en la historia de los países federales se encontrarán momentos o periodos en que sean cuestionados o eliminados los principios anteriores; pero con este incumplimiento también se borra, en los hechos,

²⁴ Añadimos que precisamente su universalidad implica que puedan encontrarse también en Estados unitarios. El federalismo implica a los valores y principios que han sido listados, pero estos valores no necesariamente implican al federalismo: pueden encontrar sus fuentes en otras prácticas sociales y en otro tipo de organización del Estado.

²⁵ Desde esta perspectiva, el federalismo puede también describirse como un fenómeno social y, más específicamente, como un fenómeno de la cultura. No es solamente un sistema de relaciones intergubernamentales, en la medida en que un espectro determinado de valores políticos le da sustento en la cultura.

la estructura federal de gobierno.²⁶ En términos amplios, se puede entonces afirmar que los sistemas federales suponen, constituyen y se reproducen en sociedades con una cultura y valores políticos democráticos; por lo menos ésta es la tendencia en su forma más acabada.

²⁶ Un ejemplo de los años noventa sobre esta anulación práctica de un sistema federal y de sus principios es el caso de Nigeria, que entre golpes de Estado, anulación de elecciones y sometimiento de los gobernadores de los estados ha terminado por ubicar en un limbo a la organización federal del país.

Federalismo y sistemas electorales

Si bien es cierto que la democracia puede relacionarse conceptual e históricamente con los Estados unitarios, no siendo por lo tanto una característica exclusiva de los sistemas federales, el federalismo sí se relaciona de manera exclusiva con los principios democráticos. Tal como lo hemos reseñado, los conceptos políticos que acompañan al modelo de Estado federal son, en conjunto, incompatibles con formas autoritarias, no plurales, centralizadas, concentradoras de poder y, por supuesto, con formas de gobierno ajenas al Estado de derecho. Entre el federalismo y la democracia existe, así, una consistencia de conceptos, que no obstante es insuficiente para impedir que en la práctica determinadas sociedades federales incurran en abusos políticos o que, definitivamente, su estructura federal sea una

formalidad jurídica sin sustento real, como fue el caso de la extinta Unión Soviética.²⁷

Debido precisamente a este tipo de experiencias, que parecieran anunciar el fracaso de los proyectos federalistas, la viabilidad de los Estados federales depende de que sus principios políticos sean cumplidos en términos reales y de que éstos se reflejen en los procesos de gobierno. En este propósito, la democracia efectiva cumple un papel decisivo al normar la distribución del poder político, incluyendo la conformación de las organizaciones políticas y las formas de representación que en él intervienen. En particular, la democracia tiene un rol decisivo para un sistema federal al definir a los actores y, a través de éstos, a las bases políticas de la negociación intergubernamental que configuran al Estado nacional. Este último aspecto es de gran importancia, si

²⁷ Con esta perspectiva, puede plantearse la hipótesis de que el colapso de los sistemas federales o la conversión de Estados federales en Estados unitarios obedecen a la incompatibilidad de los principios federales con las prácticas políticas efectivas, lo cual implica que el federalismo sea un esquema solamente nominal y formalista en ambos casos. Esta hipótesis, sin duda atractiva para los simpatizantes del federalismo, tiene implícita la idea de que el federalismo es un modelo de Estado viable por naturaleza, incapaz por sí mismo de erosionar la reproducción de un sistema político o las relaciones entre las partes de la estructura federal. Claro está, sería un exceso llevar al federalismo a esta dimensión de modelo político infalible. Lo único terrenal que puede decirse al respecto es que el federalismo es una de las formas más acabadas de regular (determinar) al poder político y, por consecuencia, incrementa significativamente las probabilidades de integración del Estado y de un sistema de relaciones intergubernamentales y sociales reguladas por el derecho.

se considera que las relaciones intergubernamentales, en buena medida, son determinadas por los sistemas políticos. Un sistema político puede anular al federalismo en la práctica de las relaciones intergubernamentales, o bien puede estimularlo y constituirse en su sustento concreto. Si la esencia del federalismo radica en una estructura dual de distribución del poder político y en las relaciones que establecen las partes constitutivas, la esencia de estas relaciones radica en los sistemas políticos, en la dinámica de sus actores y en las formas como se organiza la representación social.

Si por principio el Estado y el poder son materia estable, en ninguna circunstancia son definibles de una vez y para siempre, mucho menos cabe esta posibilidad en un sistema federal, de naturaleza relativamente inestable (*móvil, dinámico*, posiblemente sean adjetivos más apropiados). En estas condiciones de dinamismo estructural, en un sistema federal deben consolidarse dos vías esenciales de regulación de su proceso: la democracia, como recurso que define las relaciones entre los ciudadanos y el poder político, así como las formas de representación y, por otro lado, los instrumentos de las relaciones intergubernamentales, como recurso que define las relaciones entre las entidades gubernamentales de una federación. A tales vías de regulación de una estructura dinámica se suma la separación de poderes, tanto en la esfera nacional como

en la de los órganos federados, que añade una complejidad adicional al sistema y, por consecuencia, un factor más de movilidad y de cambio.

De lo anterior, lo que interesa destacar es la naturaleza relativamente inestable de los países federales que determina que el *sistema de relaciones* entre sus partes ocupe un papel estratégico para su reproducción como un todo funcional, capaz de satisfacer los objetivos para los cuales fue creado. Más aún, la esencia del modelo radica precisamente en este sistema de relaciones, que es donde se asienta la estructura dual entre un Estado nacional y las entidades territoriales (o sociales) federadas. El sistema de relaciones tiene sentido por y para la preservación de la estructura dual característica del federalismo: *autogobierno más gobierno compartido*, en los términos empleados por Elazar. Ahora bien, el sistema de relaciones que define al federalismo está sustentado por dos ejes principales: las relaciones estrictamente institucionales entre el gobierno nacional y los gobiernos federados y, por otro lado, las relaciones entre los actores y las estructuras políticas, que constituyen la “carne” de las relaciones institucionales, su base material, su sustento empírico. Debido al último factor, los sistemas políticos de las naciones federales necesitan tener un perfil consistente con este modelo de Estado, asumiendo que de ello depende la preservación y expresión de la

voluntad soberana de las partes federadas (estado, cantón, república, etc.), así como la posibilidad de que dicha voluntad se exprese en las relaciones interinstitucionales y que, de esta manera, participe en la integración de la voluntad colectiva del todo federal.

Sin democracia, como puede suponerse, la posibilidad de que las instituciones regionales expresen fielmente la voluntad de la sociedad regional es casi nula, además de ilegítima. Adicionalmente, en condiciones ajenas a la democracia, un gobierno y/o sus instituciones regionales difícilmente estarían en condiciones de intervenir eficazmente en una negociación intergubernamental. La democracia es, por consiguiente: a) condición para la expresión soberana de la voluntad popular; b) base del autogobierno de las partes de una federación, y c) condición para que cada entidad pueda intervenir en la formación de la voluntad colectiva del todo federal.

El Estado federal es, por definición, un sistema plural, con voluntades diversas y territorialmente distinguibles: las partes federadas.²⁸ Ésta es una condición esencial a la cual deben ajustarse las reglas de la política que definen a los actores que participan en ella, así como las formas de distribución del poder, tanto a escala regional como

²⁸ Sin excluir la posibilidad de formas no territoriales de las entidades federadas, como pueden ser los agrupamientos por etnicidad, lengua o cultura.

nacional, es decir, en las partes federadas y en el todo federal. Dicho de otra manera, un sistema político en el federalismo debe ser capaz de preservar y de expresar la pluralidad y la diversidad de las voluntades que integran a la nación federal. Y si éste es el objetivo, el sistema político no puede ser homogéneo, plano, sin particularidades regionales ni sociales; resultaría contradictorio con la propia naturaleza del sistema federal. Lo más común es encontrar que las reglas de la política para los Estados federales se distribuyan también siguiendo la estructura dual del modelo, haciéndose también plurales y diversas, capaces de integrar distintas formas de aplicar principios democráticos, sobre todo cuando se trata de sociedades contrastantes por su composición étnica, organización social o por su lenguaje.²⁹

El sistema político de una nación federal tiende, así, a ser un sistema de sistemas, es decir, un sistema nacional que coexiste junto con sistemas políticos definidos soberanamente por las partes federadas (lo cual, dicho sea de paso, es esencial al principio de autogobierno). Cada uno de los subsistemas debe tener por condición su capacidad de expresar las particularidades de cada sociedad regional,

²⁹ Una experiencia interesante es Canadá y las formas en que ha evolucionado su sistema federal hacia un reconocimiento de autonomía para las comunidades indígenas, sus territorios y prácticas de gobierno. Mark O. Dickerson, *Whose North? Political Change, Political Development, and Self-Government in the Northwest Territories*, Vancouver, UBC Press, 1992.

a través de actores políticos propios, adecuados a su perfil social. De otra manera, la formación de la voluntad de la sociedad regional no sería posible y, por consecuencia, su participación en el pacto federal tampoco sería efectiva.³⁰

En el supuesto de la existencia de un sistema político no democrático en una de las partes federadas, incapaz de conformar la voluntad colectiva de la sociedad regional, esta entidad realmente no estaría en condiciones de participar en el todo federal, ocupando una posición desigual y subordinada, lo que cuestionaría la vigencia del federalismo en su conjunto. De ahí la relevancia de que los sistemas políticos sean *democráticos* y, adicionalmente, *específicos* a las particularidades de cada sociedad regional: cultura, etnicidad, lengua, territorio, variables que se deben integrar a los procesos políticos. Cabe así la posibilidad en el Estado federal de que sus reglas políticas estén configuradas por una pluralidad de subsistemas que respondan a las necesidades de representación de sus sociedades regionales.

El planteamiento anterior ha sido destacado mediante la crítica de los sistemas políticos homogéneos, que tienden

³⁰ La complejidad de procedimientos para integrar la agenda nacional ha sido una de las críticas que puede hacerse sobre la funcionalidad del federalismo. Sin duda, no necesariamente es el modelo más eficiente desde el punto de vista de la toma de decisiones. La dispersión del poder y de los procedimientos para decidir pueden hacer el proceso más lento. Su virtud es la posibilidad –nunca garantizada en absoluto– de la toma de decisiones con consenso entre las partes.

a ignorar la pluralidad política y la diversidad regional de las partes federadas. Un caso extremo son los modelos de partido único, que han demostrado su ineficacia como instrumento democrático, más aún cuando se implantan en sociedades fuertemente heterogéneas:

Un partido monolítico, autoritario o totalitario, no permite la expresión de una autonomía política local, incluso cuando se reviste de una estructura federal como la del Partido Comunista Checoslovaco o la de la Liga Comunista en Yugoslavia. En estas experiencias, la práctica del centralismo democrático siempre se quebraba en beneficio del centro soberano. De este contraejemplo podemos deducir que el pluralismo partidista es una condición necesaria para el funcionamiento de una democracia federal. Pero para realizar sus funciones, los partidos deben ser capaces de expresar las demandas, en ocasiones contradictorias entre ellas, dimanantes de los intereses nacionales y locales y de participar en elecciones con posicionamientos distintos. En estas condiciones, los partidos federales se encuentran en el centro de un conflicto de fidelidad entre dos sistemas políticos de referencia. Así, el equilibrio federal, la autonomía y la interdependencia son tributarios de la organización de los partidos y de la independencia de los sistemas partidistas de las unidades federadas.³¹

³¹ Maurice Croisat, *El federalismo en las democracias contemporáneas*, op. cit., p. 84.

De la misma manera que puede definirse al federalismo como autogobierno más gobierno compartido, el sistema político de un Estado federal debe cumplir con el principio de *democracia más democracias particulares*; dependen de ello la formación de la voluntad de la parte federada y que ésta pueda expresarse en la voluntad del todo nacional. Por otro lado, de la cita anterior se puede también destacar una de las dificultades de los sistemas políticos en el federalismo, consistente en la tensión de intereses entre la política nacional y la política regional. Si predominan los primeros por encima de los segundos, el modelo pierde su esencia; si predominan los segundos por encima de los primeros, el sistema carecería de sentido. A pesar de su complejidad, se trata de una tensión inevitable en el federalismo, cuya virtud es precisamente administrar su equilibrio a través de procedimientos institucionales.

Los partidos políticos son una instancia que concreta y da forma cotidiana a las relaciones institucionales y políticas en un Estado federal; ocupan un rol especial en el conjunto del sistema y, si puede decirse en estos términos, encarnan la complejidad y delicadeza de las piezas que articulan al todo federal. Si los partidos están integrados de manera centralizada, las relaciones que predominan en el conjunto del Estado son las procedentes del gobierno nacional, en demérito de la

perspectiva de las entidades federadas. Si se orientan hacia formas muy locales, la articulación nacional de intereses sociales es la que pierde perspectiva. En todo caso, la conclusión es que no hay un formato único en las experiencias de los Estados federales y la organización de los partidos políticos. Lo que está fuera de duda es la incompatibilidad del federalismo con las dinámicas centralizadas y, mucho más, con los sistemas políticos de partido único.

Entre los recursos del modelo federal para establecer el frágil balance entre las partes y el todo, entre intereses regionales e intereses nacionales, se encuentra el ya citado principio de igualdad. Entre las formas que institucionalmente lo expresan de mejor manera está la integración bicameral del Poder Legislativo nacional. Una de estas cámaras (por ejemplo, el Senado en Estados Unidos o el *Bundesrat*, Consejo Federal, en Alemania) tiene un principio que iguala la representación de las partes federadas, haciendo que su “peso político” sea idéntico, o muy similar, con independencia de otro tipo de variables.³² Desde la perspectiva del análisis político,

³² No todas las naciones federales cumplen el principio de igualdad en los mismos términos, como puede suponerse. En determinados casos, como Alemania y Canadá, la representación de las entidades federadas sigue una lógica ponderada –no exactamente proporcional–, utilizando indicadores demográficos, pero que de igual forma reivindican un amplio respeto y reconocimiento de las minorías (otorgándoles una sobrerrepresentación nominal) y, por consiguiente, una base común de igualdad.

este tipo de arreglo se ha denominado como de “mayorías complejas”, o bien, como el aspecto “subsidiario” del federalismo.

El federalismo, dada esta reivindicación del principio de igualdad que se ve reflejado en las instituciones que representan a las partes federadas, utiliza un concepto “complejo” de mayoría, precisamente porque el concepto incorpora variables culturales, étnicas, lingüísticas o espaciales, a un concepto que en principio es solamente numérico. El concepto de mayoría en un Estado federal no se refiere simplemente a un número determinado de ciudadanos, sino a una determinada distribución de los ciudadanos que reconoce alguna o algunas de las anteriores variables sociales. De esta manera, una entidad federada con una población de un millón de habitantes puede tener la misma relevancia política que otra entidad con dos millones; o bien, determinado grupo etnolingüístico puede tener un peso político similar a otro grupo social de mayores dimensiones. “Hacer mayoría” en un sistema federal resulta, así, algo mucho más complejo que en un Estado unitario. La conformación de la voluntad nacional requiere de un mayor esfuerzo de negociación y de procedimientos, dada la diversidad de las partes y el reconocimiento previo de sus especificidades.

La mayoría y las minorías políticas tienen, de esta forma, un significado diferente para un Estado federal que para un Estado unitario, haciendo que la dinámica de sus sistemas políticos y de las instituciones que lo expresan tenga perfiles distintos. La diferencia principal radica en la “complejidad” de las variables y de los procesos para decidir la agenda pública y gubernamental del todo federal. Las instituciones políticas del federalismo, para comenzar, tienen una integración que reconoce el principio de igualdad (el Senado, para volver a citar el ejemplo clásico); en segundo término, el proceso de toma de decisiones involucra a las partes federadas cuando se requiere su aprobación para determinada decisión gubernamental (una reforma constitucional, por citar otro ejemplo clásico). Estos mecanismos constituyen la salvaguarda de la soberanía de las partes federadas y, en la perspectiva del sistema político, una salvaguarda de los derechos de las minorías, lo cual es fundamental en las sociedades heterogéneas étnica o lingüísticamente. En los términos de Lijphart, el problema es planteado de la siguiente forma:

En sociedades plurales, por consiguiente, la regla de mayoría conduce a la dictadura de la mayoría y a conflictos sociales en lugar de a la democracia. Lo que estas sociedades necesitan es un régimen democrático que dé énfasis al consenso general en lugar de a la oposición,

que incluya en lugar de excluir y que trate de incrementar al máximo el tamaño de la mayoría gobernante en lugar de satisfacerse con una mayoría simple: la democracia por consenso (como la que refleja la estructura de los Estados federales).³³

La dinámica política de un Estado federal resulta inevitablemente compleja, dada su propia estructura, si bien en ello radica también su riqueza. Los valores a los que el federalismo se liga conceptualmente, como son los de democracia, pluralidad e igualdad, entre otros, deben encontrarse encarnados en los sistemas políticos, en sus actores y en las relaciones que estos actores imprimen al mapa intergubernamental; son condición del modelo. De la misma manera, el concepto de minoría, junto con el de diversidad, tienden a concebirse y a aplicarse de una manera más valorada y compleja que en los Estados unitarios. Claro está, las relaciones entre conceptos no se traducen directamente en prácticas políticas; si bien las impulsan, siempre cabe la posibilidad de que la ruta del poder siga otras reglas, como es su mala costumbre.

³³ Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984, p. 23.

Los gobiernos locales y el federalismo

Desde una estricta lectura formalista del federalismo, los gobiernos locales ocupan una posición subordinada en relación con el eje central dualista del Estado federal. En general, no forman parte del modelo, en el sentido de que política y jurídicamente sean reconocidos por éste de manera directa, si bien cabe la posibilidad de que se reconozcan como elementos constitutivos de las entidades federadas. En términos metafóricos se puede decir que los gobiernos locales son para las entidades federadas lo que éstas son para el Estado federal. La lectura subordinada de los gobiernos locales respecto del pacto federal tiene dos asientos principales: el primero, original al mismo pacto federal, en la medida en que no fueron actores reconocidos por éste como una de sus partes integrantes, ni lo han sido con posterioridad; el segundo, debido a que el concepto de soberanía es, en la mayoría de las interpretaciones jurídicas tradicionales, remitido al Estado, concebido como entidad suprema que trasciende a las

formas locales del gobierno y de la política. La conexión del federalismo con los gobiernos locales debe, entonces, remitirse a un contexto diferente del marco jurídico atado a conceptos estatistas de la soberanía y, adicionalmente, a otros dos horizontes: el de los principios políticos y el de la práctica intergubernamental, especialmente en la actual etapa de globalización de la sociedad humana.

Gobiernos locales, ciudadanía y federalismo

Como se argumentó previamente, el federalismo guarda una relación muy estrecha con la forma más democrática de la soberanía, al depositarla en el pueblo. Ahora bien, el contenido de la palabra "pueblo" se refiere a los ciudadanos y a los atributos que éstos tienen en una democracia liberal, retomando la relación que el federalismo guarda con otros conceptos políticos, especialmente con el referido al acotamiento del poder y de la autoridad. El federalismo y la ciudadanía, desde esta perspectiva, se encuentran por el intermedio de la soberanía popular. Es decir, que en la dinámica del federalismo está implícito el reconocimiento de la ciudadanía, de la soberanía popular y de su capacidad de determinar al poder político. No puede excluirse a la ciudadanía y sus atributos y, a la vez, pretender un concepto popular de la soberanía, como tampoco puede existir una democracia sin ciudadanos.

Si tenemos en cuenta las conexiones anteriores, puede concluirse que el federalismo supone el desarrollo de la ciudadanía y de la democracia, lo cual se relaciona directamente con los gobiernos locales, como se argumentará enseguida. Partimos de que la idea del *autogobierno* y, por lo mismo, la necesaria constitución del gobierno local, pueden entenderse como un derivado inmediato de la ciudadanía y de la democracia. La primera forma de organización de los asuntos públicos –considerando las distintas maneras que cada sociedad ha asumido para configurar “lo local”–, adquiere pleno sentido en un horizonte ciudadano, cultural y jurídicamente definido, haciendo del gobierno local un espacio *propio*, es decir, dado por sí mismo y no como extensión o concesión de instancias ajenas (externas). El desarrollo de la ciudadanía implica directamente un gobierno local también desarrollado –en el sentido de *propio*, descrito antes, y no como variable cuantitativa o en el sentido jurídico de propiedad– en cuanto instancia primaria del poder y de respuesta organizada a los asuntos públicos y, a la vez, como espacio básico de realización de los atributos ciudadanos. Se debe lo anterior a que las capacidades ciudadanas no existen en abstracto, sino que requieren concretarse: en general, en el Estado; y en particular, en el gobierno local. Siendo así, puede establecerse que la ciudadanía constituye al gobierno local, definiéndolo como su expresión inmediata en la esfera gubernamental.

Una vez dentro de este contexto ciudadano, el gobierno local resulta vinculado a variables como el autogobierno y la autonomía, las cuales caracterizan su evolución y, como veremos adelante, también su conexión con el federalismo.

Antes es necesario aclarar que el gobierno local puede existir sin ciudadanía, como una rápida revisión de la historia de las instituciones puede demostrar. En consecuencia, el gobierno local es una forma primaria del poder político, antes que una forma primaria de la ciudadanía. La conexión argumentada entre ambos conceptos, entre gobierno local y ciudadanía, se deriva estrictamente del marco abierto por el Estado federal, en donde el gobierno y las formas del poder político quedan subordinados a los atributos de la ciudadanía que, por supuesto, no son exclusivos del federalismo. Lo anterior nos lleva a establecer que el federalismo guarda consistencia con la forma ciudadana del gobierno local, pero no con todas las etapas o formas que éste pueda asumir. En general, el modelo federal define sus posibilidades de conexión (o de compatibilidad) con lo local y con otras formas de organización del poder desde un *horizonte determinado* en la evolución de éstas; vale decir, no es compatible con cualquier forma o momento de lo local.

En cuanto valor universal, la ciudadanía puede apreciarse tanto en modelos de Estado unitario como de Estado

federal y, dentro de cada uno de éstos, en su efecto directo sobre todas las formas del poder y de la autoridad, es decir, locales y no locales. Sin embargo, si alguno de estos modelos es consistente con la idea de autogobierno y con la idea de “pertenencia” ciudadana del gobierno local, es el federalismo. El Estado unitario tiende a trasladar el poder y la autoridad hacia las entidades nacionales, las cuales determinan a su vez las formas subnacionales y locales de gobierno. Lo local en cuanto espacio propio, de los ciudadanos, termina siendo una concesión de una instancia externa; en tales circunstancias, el autogobierno y la pertenencia en la relación entre ciudadanos y gobierno local se encuentran matizadas por la estructura central. Por el contrario, el modelo federal –a partir de su estructura dual– de entrada establece diferencias entre ambos entornos, permitiendo una franja de mayor libertad para las entidades federadas y, con esta lógica, también para los gobiernos locales.

Si el federalismo desarrolla a la ciudadanía y a la democracia, *como efecto de su propia estructura*, en esta dinámica también impulsa a los gobiernos locales y al sentido de pertenencia de éstos, es decir, al autogobierno, a la autonomía. En el caso de un Estado unitario, su dinámica institucional no implica necesariamente el desarrollo de la ciudadanía, por lo menos no en los términos *internos* como lo hace el federalismo. No se excluye, por supuesto,

que un Estado unitario pueda convivir con la democracia, incluso en los términos más acabados del concepto. El matiz radica en las fuentes del desarrollo de la democracia y del ciudadano: en el federalismo pueden encontrarse dentro de su estructura y como un efecto de ésta. No es el caso del modelo unitario, en el cual las fuentes de la democracia y de la ciudadanía proceden, sobre todo, de factores propiamente políticos, del poder y de sus actores. En el federalismo, además de los anteriores, se encuentran impulsos en su dinámica institucional. Pareciera que se trata solamente de un pequeño contraste. No es así. De estas dos maneras de acercarse a la democracia y a la ciudadanía, por el federalismo y por la estructura unitaria, depende la *congruencia conceptual* de cada modelo con los gobiernos locales desarrollados (propios). Para el primero, no representa mayor problema asumir la idea del autogobierno local; para el segundo, no deja de ser una tensión, ciertamente no irresoluble en la práctica.

Lo anterior nos permite argumentar que, una vez ubicado en un contexto político ciudadano, el gobierno local puede adquirir un nivel mayor de descentralización y de autogobierno en un marco federal; por lo menos así lo implica conceptualmente el modelo y lo ratifican experiencias como las de Alemania y Suiza. Claro está, entre los Estados unitarios es posible encontrar ejemplos de autogobierno local en condiciones más amplias

de desarrollo que en determinados Estados federales (comparemos Inglaterra con Brasil, por ejemplo), lo cual se debe a la influencia de otras tradiciones políticas que estrictamente no dependen de la organización federal o unitaria del Estado.³⁴ No obstante, debido a su conexión positiva con la ciudadanía y con la democracia, y gracias a su estructura dual, el federalismo tiene mayores probabilidades de formas desarrolladas de autogobierno en sus entidades locales, como un derivado de sí mismo. Sin embargo, desde el marco *legal y administrativo*, dejando la perspectiva política, el sistema federal comparte con el modelo unitario la definición de las facultades o poderes de los gobiernos locales por instancias externas. El sentido *propio* en la relación entre ciudadanos y gobiernos locales tiene, entonces, una fuerte concentración en el terreno de la *representación política*. Fuera de ese entorno, como regla general, el autogobierno local se encuentra enmarcado en determinados parámetros que le son externos; lo que cambia es su amplitud o flexibilidad. De esta manera, a pesar de la mayor congruencia entre el federalismo y

³⁴ Como sugieren los ejemplos mencionados, el desarrollo de los gobiernos locales hacia su autonomía y, en general, hacia parámetros amplios de "autogobierno", puede estar más determinado por el desarrollo de la ciudadanía y de la democracia y, mucho menos, por el modelo federal o unitario del Estado. No obstante, nuestro argumento es que el modelo federal tiene una estructura orgánica que permite a los gobiernos locales dirigirse al autogobierno de manera más *consecuente*, conceptual y políticamente. En el caso de un Estado unitario, el autogobierno y la autonomía son conceptos que en términos prácticos pueden llegar a asumir los gobiernos locales, pero en una situación que se contrapone a la idea misma de un poder central o de un gobierno nacional único.

los gobiernos locales desarrollados, no se puede evitar cierta tensión entre el sentido *propio* del gobierno local y la definición *no propia* de sus facultades o atribuciones. Una de las expresiones más evidentes sobre los límites externos del gobierno local radica en las formas que puede asumir, cuyas posibilidades no le pertenecen en sentido estricto. A pesar de la amplia diversidad de tipos de gobierno local que se puede encontrar, todos están enmarcados por las atribuciones o dimensiones de los gobiernos federados (subnacionales), o del nacional, a los cuales quedan siempre subordinados. Por supuesto, en el Estado unitario esta restricción tiende a ser más pronunciada y, sobre todo, unilateral.

Las formas del gobierno local, definidas por cada país (federal o no), pueden clasificarse en dos grandes grupos: las de formato flexible y las de formato fijo. En el primer caso, la integración de un gobierno local obedece de manera primaria al cumplimiento de determinados objetivos de política pública, por lo cual su flexibilidad es tan amplia como sea necesario para realizar dichos objetivos. En Canadá y en Estados Unidos, por citar ejemplos de países del continente americano, se ha seguido esta dinámica flexible, tanto en relación con la organización del gobierno como con su impacto territorial; se pueden identificar, así, gobiernos locales vinculados a políticas específicas como educación, puertos, desarrollo urbano, transportes, etc.,

que incluyen la posibilidad de traslapar territorialmente su área de intervención. El otro grupo corresponde a países que siguen formatos fijos, en donde el gobierno local sólo puede adquirir una forma única, por ejemplo el ayuntamiento en México, siendo también fijo el entorno territorial de sus atribuciones. Al respecto, la flexibilidad orgánica del gobierno local, por lo menos nominalmente, permite una evolución más acelerada del aparato y de la administración local y, desde una perspectiva política, tiene una mayor probabilidad de evolucionar en un sentido de autogobierno, en comparación con el formato único.

Gobiernos locales y principios políticos del federalismo

Por otra parte, del lado de los principios políticos, el federalismo reúne otro grupo de condiciones compatibles con el desarrollo de los gobiernos locales. La propia estructura dual y la naturaleza no concentrada del Estado federal es un parámetro que se extiende a las relaciones entre las entidades federadas y las formas locales de gobierno que existen en su interior. En cuanto principio político y de gobierno la *no concentración* permite una reivindicación (formal e informal) de los intereses locales ante las autoridades nacionales o subnacionales, lo cual tiende a reflejarse en una organización administrativa de tipo descentralizado. Como puede apreciarse, el principio de no concentración resulta plenamente congruente con el

concepto de autogobierno, estando ambos en condiciones de influirse recíprocamente. La estructura dual de los poderes del Estado federal posibilita que los gobiernos locales tengan un amplio espectro de funciones tanto propias (jurídicamente establecidas), como delegadas o coordinadas (establecidas por acuerdo intergubernamental). En los países federales, el espectro de funciones de los gobiernos locales puede tener una amplia variedad, desde aquellos que comparten prácticamente todas las funciones públicas,³⁵ hasta aquellos que disocian con claridad las atribuciones exclusivas de los gobiernos locales. La administración pública puede, entonces, asumir un formato

³⁵ Un caso extremo es el de Estados Unidos, en donde las funciones entre lo local, los estados y el gobierno federal pueden llegar a confundirse y a generar estructuras administrativas que duplican funciones y, por lo mismo, a elevar el costo de la administración pública. En estos casos, la coordinación intergubernamental, sus reglas e instancias, se convierten en un asunto de extrema importancia: "La estructura del gobierno de Estados Unidos es caótica. Además del gobierno federal y los 50 estados, hay algo así como 18,000 municipalidades de objetivos generales, un número cercano de gobiernos de localidades también de objetivo general, más de 3,000 condados y, adicionalmente, tantos gobiernos de objetivos especializados que nadie puede presumir de haberlos contado con precisión. Haciendo un cálculo informado, actualmente existen alrededor de 92,000 gobiernos captadores de impuestos en el país [...] La multitud de gobiernos no significa que exista alguna simplicidad en su actividad. No hay una división nítida de funciones entre ellos. Si se aprecia con detalle, pareciera que todos los gobiernos están envueltos en prácticamente todas las funciones. Dicho de manera más precisa, difícilmente puede identificarse alguna actividad que no involucre de manera importante la responsabilidad de los gobiernos federal, estatal y local. Las funciones de los gobiernos en Estados Unidos son funciones compartidas". Morton Grodzins, "The American System", en *Classics of Public Administration*, Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde (eds.), Belmont, California, Wadsworth Publishing Co., 3ª ed., 1992, p. 278.

delegado, al ser instrumentada por los gobiernos federados y por las entidades locales (tipo Alemania); o bien, un formato compartido y redundante que obliga a un amplio desarrollo de la coordinación intergubernamental (como es el caso en Estados Unidos). En cualquier situación, lo que interesa destacar es la capacidad del federalismo para desarrollar administrativamente los gobiernos locales y, por esta vía, ratificar su naturaleza no concentrada.

Como ya se argumentó, el federalismo es un sistema de relaciones que se caracteriza por su capacidad para reconocer diferencias sociales o territoriales, e integrarlas en el marco de un todo mayor. En esta actitud existe un perfil susceptible de reivindicar lo individual, que en el mapa de las instituciones se materializa en los gobiernos locales. En cuanto principio político, el reconocimiento de la diferencia tiene la posibilidad de extenderse a todos los elementos del sistema federal y, por consiguiente, abre una ruta franca para la reivindicación de los intereses de los gobiernos y de las sociedades locales, *como parte* de las reglas y valores del pacto federal. Lo anterior es significativo si se contrasta con el escenario de un Estado unitario, en donde la reivindicación de la diferencia institucional no forma parte de las reglas del modelo. El federalismo se articula con lo local precisamente cuando reivindica lo individual, la especificidad de las partes, la tolerancia a las minorías, el respeto a la diferencia y la negación de lo homogéneo.

Los gobiernos locales y la evolución del Estado

No obstante los elementos mencionados, que en el fondo muestran la capacidad del modelo federal para disponer de gobiernos locales políticamente sólidos y administrativamente con amplias capacidades, la evolución de los Estados nacionales ha producido importantes alteraciones al anterior cuadro de expectativas. Pueden distinguirse, al menos, dos tipos de acontecimientos, de escala macrosocial, que han influido en la evolución del Estado y en su relación con los gobiernos locales, tanto en países federales como unitarios. El primero son (y han sido) las crisis económicas, que obligaron a los gobiernos nacionales a intervenir directamente en actividades de regulación económica y de protección de las condiciones básicas de calidad de vida a través de políticas sociales, lo cual implicó el desarrollo de una infraestructura administrativa de gran escala y de acción directa en espacios que nominalmente correspondían a los gobiernos locales.³⁶ Ésta fue una situación que se reflejó tanto en Estados unitarios como en federales, estimulando en los segundos un proceso de centralización administrativa que de inmediato se convirtió en aguda tensión con las entidades federadas

³⁶ La crisis económica mundial de los años treinta representa al periodo más intenso de centralización administrativa y, en general, del “intervencionismo” del Estado en la economía y, especialmente, en la seguridad social de la población, lo que incrementó sustancialmente las dimensiones de los gobiernos nacionales y, paralelamente, su predominio en los asuntos de nominal incumbencia local. Véase Abram de Swaan, *A cargo del Estado*, Barcelona, Ediciones Pomares-Corredor, 1992.

y con los gobiernos locales.³⁷ Por otro lado, el segundo tipo de acontecimientos son la globalización económica contemporánea y la redefinición del papel del Estado en las sociedades nacionales, que se han orientado hacia la dirección contraria en relación con la etapa centralizadora derivada del intervencionismo estatal. En la medida en que avanza la globalización, y en particular la progresiva incapacidad de los Estados nacionales para regular los flujos financieros, comerciales y económicos en general, la escala y funciones de los gobiernos nacionales han tendido a acotarse y, por consecuencia, se han impulsado programas de descentralización. No es coincidencia que en la agenda gubernamental a nivel mundial se encuentren cotidianamente a la descentralización o a la renovación del federalismo como políticas o debates de alta prioridad nacional. En esta dinámica contemporánea, inevitablemente los gobiernos locales reivindican su papel en la esfera pública y, cabe esperar, es muy probable que lo hagan de una manera sin precedente en la historia de estas instituciones. En los términos de Borja y Castells, el proceso se describe en los siguientes términos:

[...] Los gobiernos locales adquieren un papel político revitalizado en consonancia con la crisis estructural de

³⁷ La experiencia más notable en este sentido fue el programa “New Deal” en Estados Unidos, establecido durante la depresión económica de los años treinta y cuya inercia centralista se extendería hasta principios de los setenta.

competencias y poder en que se encuentran los Estados nacionales en el nuevo sistema global. Simplificando, podría decirse que los Estados nacionales son demasiado pequeños para controlar y dirigir los flujos globales de poder, riqueza y tecnología del nuevo sistema, y demasiado grandes para representar la pluralidad de intereses sociales e identidades culturales de la sociedad, perdiendo por tanto legitimidad a la vez como instituciones representativas y como organizaciones eficientes.³⁸

Tanto la dinámica centralizadora de las funciones públicas por los gobiernos nacionales, como las descentralizadoras derivadas de la globalización y de la consecuente redefinición de los Estados nacionales son procesos que trascienden a las formas unitarias o federales de los Estados. A ambos casos los impacta por igual; lo que está entonces a discusión es la capacidad de cada modelo para reaccionar a los cambios. La estructura del federalismo es más flexible, por su naturaleza dinámica (o inestable, como la caracterizamos previamente), por lo cual su capacidad de adaptación es nominalmente mucho mayor, especialmente en la coyuntura contemporánea. Para los sistemas federales, el periodo concentrador de las funciones públicas por los gobiernos nacionales siempre fue considerado una anomalía, una distorsión del principio

³⁸ Jordi Borja y Manuel Castells, *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus, 1997, p. 18.

de no concentración y, por consiguiente, un problema a superar por el sistema. Con este antecedente, cabe esperar que el proceso contemporáneo de globalización sea más consistente (*compatible*) para una estructura federal que para una unitaria. Esa relativa ventaja del federalismo tiende, incluso, a reflejarse en las relaciones entre las naciones, especialmente en aquellas que han derivado en organizaciones multinacionales que siguen principios federalistas en su integración, como notoriamente lo es el caso de la Unión Europea.³⁹

Se puede, entonces, concluir que los sistemas federales son los que se encuentran mejor equipados institucionalmente para reaccionar frente al proceso de globalización y su inevitable impacto en el acotamiento de los gobiernos nacionales. Por lo mismo, la revaloración de los gobiernos locales en la esfera pública y la instrumentación o impulso a iniciativas de descentralización son más fluidas en un Estado federal que en un Estado unitario. Si bien ambos modelos se encuentran insertos en la misma dinámica de globalidad, el primero tiene mayor probabilidad de reaccionar en dirección al fortalecimiento de los gobiernos locales, ampliando sus funciones, recursos y, en general, su "peso" en el mapa intergubernamental.

³⁹ Véase, por ejemplo, José A. Nieto Solís, *Fundamentos y políticas de la Unión Europea*, Madrid, Siglo XXI, 1995.

Un elemento adicional que en el escenario actual contribuye al fortalecimiento de los gobiernos locales es la complejidad creciente de las políticas públicas. Para comenzar, la localización territorial de sus determinantes ha adquirido una movilidad excepcional, y hace imposible su control o regulación por los gobiernos nacionales, más aún cuando dichas determinantes están fuera de los territorios nacionales. La complejidad de las políticas públicas resulta evidente en las destinadas a la regulación económica, por ejemplo, pero en igual situación se encuentran las políticas ambientales, las sociales, las culturales, las de regulación de usos del suelo, las de comunicaciones, etcétera. En mayor o menor grado, la dispersión y movilidad territorial de sus determinantes obliga a que las iniciativas públicas deban ser implantadas desde instancias y principios no concentrados. La coordinación intergubernamental, nacional, e incluso internacional, para la instrumentación de las políticas públicas se ha convertido en un recurso de uso cotidiano e imprescindible. Dentro de ésta, una vez que se ha definido su objetivo territorial (*target*), la especificidad de las políticas sólo se obtiene mediante la intervención activa de los gobiernos locales. En consecuencia, en un mundo de políticas públicas complejas, los gobiernos locales deben tener la capacidad de integrar en su interior las prioridades del desarrollo local y, adicionalmente, la capacidad de incorporar esas prioridades al acuerdo

intergubernamental. La democracia y el federalismo, como sustento de ambas capacidades resultan, nuevamente, una combinación muy adecuada.

Finalmente, un elemento más que ilustra el encuentro (o desencuentro) entre los gobiernos locales y el federalismo consiste en el equilibrio relativo que tienden a guardar las dimensiones de los primeros y, en general, la distribución espacial de los recursos sociales. Debido a la estructura dual del sistema y al principio de no concentración, los países federales mantienen, como tendencia histórica, un equilibrio relativo entre las dimensiones de los aparatos de gobierno nacional, de los de las entidades federadas y de los locales. Por supuesto, lo anterior no significa que entre los órdenes de gobierno exista una igualdad en sus dimensiones, sino que entre éstas no existe la polarización que es propia de los Estados unitarios y altamente centralizados. Los gobiernos de las entidades federadas, así como los locales, tienden a distribuir de manera más dispersa sus dimensiones y recursos, en congruencia con el principio de no concentración; ésta es una cuestión central. En las dimensiones de los aparatos de gobierno, dentro de un sistema federal, se asienta la materialidad de sus relaciones y de la estructura dual propia del modelo. Si bien la esencia del federalismo radica en las relaciones entre las partes, como se argumentó previamente, no

se excluye que las partes deban tener las dimensiones apropiadas para sustentar esas relaciones. El federalismo, en este sentido, tiende a establecer grados mínimos de sustentabilidad material en sus aparatos de gobierno que hagan factibles los principios del sistema.

De acuerdo con la misma lógica, en los países federales los recursos sociales de todo tipo –económicos, demográficos y culturales, entre otros–, tampoco son objeto de concentración espacial en un único (o escasos) centro(s) urbano(s), lo cual es propio de las estructuras centralizadas. La dispersión espacial socioeconómica es un indicador del centralismo o del grado de descentralización de un país, siendo más probable que la segunda característica le pertenezca a un Estado federal y la primera a un Estado unitario. El centralismo y su contraste con el federalismo tiene expresiones espaciales en la concentración de la sociedad y del poder en determinados centros urbanos: un ejemplo típico es París con respecto a Francia. En sus versiones extremas, el centralismo tiende a absorber lo local (sin conseguirlo), dada su gran fuerza centrípeta. De esta manera, no solamente las dimensiones de los aparatos de gobierno son un indicador básico de un Estado federal, sino también lo es, indirectamente, la distribución espacial de los recursos sociales de un país. A la no concentración del poder político le corresponde, en cuanto

tendencia, la dispersión o distribución más equilibrada regionalmente de los recursos sociales. Las naciones federales, en este sentido, pueden caracterizarse por la forma en que asuman ambas variables.

Conclusiones: el federalismo imperfecto

La definición del federalismo, su articulación con la democracia y, finalmente, el encuentro de ambos conceptos con los gobiernos locales, han sido expuestos a lo largo de este ensayo reflejando sus relaciones positivas. El resultado es la presentación de un federalismo que, sin dificultades, puede encontrarse cercano a un modelo, en el sentido de que puede ser concebido como un camino a seguir o como un valor humano (ético o ideológico) reconocido útil para el diseño y organización del poder político. No obstante, como se advirtió previamente, el federalismo no se inventa; no se encuentra entre las opciones discrecionales de la voluntad, ni individual ni colectiva. En sentido fuerte, el federalismo es un proceso y, al mismo tiempo, una *necesidad histórica*. Con lo anterior no se pretende argumentar su imposibilidad, sino que se enfatiza el rol de la *construcción social* de sus condiciones, lo cual es complicado en extremo y no admite soluciones parciales ni segmentadas. El federalismo no se agota en un modelo jurídico, si bien lo supone; no se

agota en un programa político, si bien necesita ser expresado por actores sociales de carne y hueso; no se agota en las instituciones, si bien las necesita para ser efectivo. La construcción del federalismo es, entonces, un proceso social inevitablemente complejo, pues implica la sincronía y el vínculo de varios e importantes procesos sociales. Por lo mismo, inevitablemente su realidad es imperfecta en relación con el positivo modelo conceptual que hemos descrito en las páginas anteriores.

Se puso énfasis, deliberadamente, en los aspectos positivos del federalismo, considerando dos criterios: primero, porque ese lado de sus relaciones conceptuales es el dominante, lo cual no es un asunto menor; y segundo, porque lo positivo ha formado parte de la imagen del federalismo en la historia del pensamiento social. En este último aspecto, el federalismo, en cuanto concepto, tiene una larga trayectoria que lo ubica como valor político una vez en manos de actores sociales concretos, quienes lo han transformado en un proyecto político: durante parte del siglo XIX, y sobre todo en el XVIII, el federalismo fue también una utopía social, un programa político para la organización del poder y un modelo para la formación del Estado.⁴⁰ De hecho, la

⁴⁰ La historia mexicana del siglo XIX y, en general, la latinoamericana, está plagada de experiencias de organizaciones y movimientos políticos que reivindicaban al federalismo como proyecto social y de organización del Estado, convirtiéndolo en programa político y, en el fondo, en una utopía social.

dimensión valorativa de ese proyecto no se ha perdido del todo, considerando que el federalismo sigue vigente como modelo político y como forma concreta de organización de un amplio número de naciones del mundo, cuya realidad contrasta en distinto grado con el modelo positivo e ideal ofrecido por su concepto.

En el marco de la teoría, la relación entre federalismo, democracia y gobiernos locales puede desarrollarse, como hemos intentado aquí, poniendo el énfasis en sus conexiones positivas. Sin embargo, cabe aclarar que incluso en este terreno existe la posibilidad de relaciones “negativas”, es decir, de tensiones entre los conceptos en determinadas condiciones. Simplemente como ejemplo, indicamos el siguiente, que probablemente sea la tensión más importante que puedan experimentar los conceptos que hemos revisado: el federalismo y su impulso al desarrollo de la ciudadanía tienen como efecto el fortalecimiento de los gobiernos locales, creando en éstos una fuerte inercia al autogobierno. Con esta inercia tiende a formarse en los gobiernos locales un actor institucional y político de gran relevancia, tan sólido como amplia sea su base para el autogobierno, convirtiéndolo en los hechos en un factor de tensión para los otros órdenes de gobierno. El fondo del debate no está en su incorporación al escenario intergubernamental, sino en la forma subordinada de la incorporación (determinada

externamente), lo cual es una contradicción con el principio de autogobierno. Así, para las instituciones locales hay en el federalismo un impulso a su desarrollo y, de otra parte, una contención dada su posición subordinada. Además, la otra parte del problema es la presión para la incorporación de los gobiernos locales en el *contenido* del pacto federal, en cuanto *actor institucional fundante*, lo cual, por la simple ampliación del número de actores, tornaría más compleja la administración de un sistema federal. Ahora bien, cabe aclarar que los anteriores no son debates sin opciones: entre los supuestos del modelo federal se encuentra su capacidad para administrar las tensiones de su estructura, dándoles una salida que lejos de anular multiplique los recursos institucionales mediante acuerdos intergubernamentales. La misión de estos acuerdos y de sus reglas es precisamente administrar esas tensiones, creando alternativas constructivas y no opresivas. Con este ejemplo puede, entonces, apreciarse que el federalismo es capaz de generar relaciones “negativas” entre sus conceptos, si bien no son factores que conduzcan a su autoanulación; éstas forman parte de su reproducción normal y ocupan una posición subordinada.

De esta manera, la parte más complicada para el federalismo no proviene de las tensiones entre sus conceptos esenciales, sino de la complejidad de variables que interfieren en su dinámica empírica, es decir, en cuanto

federalismo "imperfecto". En este caso, las relaciones positivas entre los conceptos se ven necesariamente matizadas o incluso subordinadas por otras variables, que en los hechos pueden alcanzar la capacidad para cuestionar al propio modelo. Para los federalismos concretos nada influye más en sus distorsiones, mayores o menores, que los sistemas políticos nacionales, que tanto pueden ser los cimientos de su fortaleza o, por el contrario, constituir sus endeble pilares. Lo anterior se debe a la naturaleza fuertemente política del federalismo. Como ya se argumentó, uno de los contenidos esenciales del federalismo radica en ser una estructura que organiza al Estado y al poder político, que garantiza el autogobierno de las partes federadas, así como la capacidad de éstas para participar permanentemente en la integración de la voluntad general. Con este supuesto, si el caso concreto nos refiere a un sistema político que en los hechos concentra el poder en un vértice nacional; si su contenido es autoritario y si, además, la voluntad de las partes federadas no tiene la capacidad para integrarse (formarse) efectivamente, ni para expresarse en el todo nacional, evidentemente que estamos ante un Estado que ha perdido su esencia federal (si es que la tuvo). En estas condiciones, el federalismo termina siendo (o continúa siendo) una mera formalidad jurídica, carente de un contenido institucional y político que lo haga realidad. Por este motivo, no está

de más insistir en que en los sistemas políticos, en sus reglas, instituciones y actores, radica la parte central del dinamismo y salud de un sistema federal, por lo cual sus elementos necesitan de una base mínima de compatibilidad con la naturaleza del Estado federal. Si esta base mínima no se cumple, la “imperfección” del federalismo concreto puede llegar a convertirse en la negación misma de su esencia.

En el mismo plano de las variables que tienen la capacidad de distorsionar al federalismo, si es que no tienen el contenido apropiado, se encuentran, por un lado, la plena vigencia del Estado de derecho, el cual incluye el acotamiento jurídico de todas las formas de autoridad, y no solamente como un ejercicio nominal, sino como una práctica institucional plenamente establecida: sin Estado de derecho no hay pacto federal que tenga vigencia. Por otro lado, en el escenario de la conciencia social se encuentra otro factor que puede contribuir negativamente a la efectividad de un sistema federal: la débil presencia de una cultura ciudadana, incapaz de reconocer los valores políticos de pluralidad, diversidad, tolerancia y respeto a las minorías, especialmente cuando se trata de sociedades étnica o lingüísticamente heterogéneas. En estas circunstancias, la relación no integradora entre mayoría y minorías, del tipo que fueren, tendría la posibilidad de anular una de las piezas esenciales del sistema,

que es el reconocimiento, respeto e integración en el todo colectivo de cada una de las partes federadas en condiciones de equidad.

Finalmente, entre los factores contemporáneos que contribuyen a la “imperfeción” del federalismo se encuentra el proceso mismo del Estado, desde una perspectiva global. En este marco, tanto puede avanzar impulsivamente hacia la concentración del poder y de las funciones gubernamentales en las instituciones nacionales –motivado por las crisis económicas, por ejemplo–, como dirigirse en sentido contrario, generando entonces desfases y debilidades en las entidades federadas y en los gobiernos locales, debido a los acelerados procesos de reestructuración de los gobiernos nacionales. En un sentido o en otro, la dinámica de los sistemas federales puede verse seriamente afectada, sobre todo cuando se hace la evaluación en el corto plazo. En el primer caso, porque se tiende a anular la estructura dual de organización del Estado; en el segundo, porque el sistema pierde eficacia y coordinación, así sea por un periodo determinado.

Con todo y las anteriores variantes que inciden en la imperfección del federalismo real, reflejada en su oscilante dinámica centralizadora o descentralizadora o en su presencia nominal cuando el modelo es sometido por fuertes inercias concentradoras del poder, el federalismo

sigue formando parte de nuestro mundo contemporáneo. Más aún, sus principios surgen progresivamente como alternativa para la regulación de las modernas relaciones internacionales entre los Estados nacionales e, incluso, para la formación de organismos supranacionales. Su flexibilidad, permitida por su estructura, así como su dinámica, orientada por sus principios políticos, le han permitido sobrevivir a lo largo de varios siglos. No es casualidad que aún ahora, en nuestro tiempo, encontremos ejemplos de Estados federales que propagan un “federalismo renovado” o un “nuevo federalismo” con la vitalidad de sociedades jóvenes, cuando en algunos casos se trata de federalismos añejos. Desde nuestra perspectiva, dichos ejemplos son síntoma de la vigencia del modelo y, a la vez, de su extraordinaria flexibilidad y capacidad de adaptación, que seguramente seguirá influyendo con sus principios en la organización del poder, de los Estados y de las relaciones que entre ellos rápidamente se están redefiniendo en el marco de la sociedad global.

Bibliografía

Borja Jordi y Manuel Castells, *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus, 1997.

Croisat, Maurice, *El federalismo en las democracias contemporáneas*, Barcelona, Editorial Hacer, 1994.

De Swaan, Abram, *A cargo del Estado*, Barcelona, Ediciones Pomares-Corredor, 1992.

Dickerson, Mark O., *Whose North? Political Change, Political Development, and Self-Government in the Northwest Territories*, Vancouver, UBC Press, 1992.

Elazar, Daniel J., *Exploración del federalismo*, Barcelona, Editorial Hacer, 1990.

Enciclopedia Británica, ed. 1997.

Grodzins, Morton, "The American System", en *Classics of Public Administration*, Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde (eds.), Belmont, California, Wadsworth Publishing Co., 3ª ed., 1992.

Held David, "Democracy, the Nation-State and the Global System", en *Political Theory Today*, Stanford, Stanford University Press, 1991.

_____, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997.

Lijphart, Arend, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984.

Mouskheli, M., *Teoría jurídica del Estado federal*, México, Editora Nacional, 1981.

Nieto Solís, José A., *Fundamentos y políticas de la Unión Europea*, Madrid, Siglo XXI, 1995.

Randall, Stephen y Roger Gibbins, *Federalism and the New World Order*, Calgary, University of Calgary Press, 1994.

Stewart, W.H., *Concepts of Federalism*, Boston, University Press of American Books, 1984.

Sobre el autor

Tonatiuh Guillén López es licenciado en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana, maestro y doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología por El Colegio de México. Es profesor investigador del Centro GEO y profesor invitado en el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y de la Academia Mexicana de Ciencias.

Fue presidente de El Colegio de la Frontera Norte, donde también fue director del Departamento de Estudios de Administración Pública y director de la revista académica *Frontera Norte*. Fue miembro del Foro Consultivo Científico y Tecnológico y del Comité de Ciencias Sociales y Economía del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, presidente de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos y coordinador ejecutivo del Premio Gobierno y Gestión Local. Ha sido titular del Instituto Nacional de Migración.

Es autor de múltiples artículos y ha coordinado diversas publicaciones en torno a la política y la transición democrática desde el ámbito local, entre otros *Frontera norte: una década de política electoral* (1992); *Baja California, 1989-1992: alternancia política y transición democrática* (1993); *El municipio y el desarrollo social de la frontera norte* (1995, en coordinación); *Municipios en transición. Actores sociales y nuevas políticas de gobierno* (1995, coordinador).

17

Federalismo, gobiernos locales y democracia

se terminó de imprimir en noviembre de 2020 en Litográfica Ingramex, S.A. de C.V., Centeno 195, col. Valle del Sur, Alcaldía Iztapalapa, C.P. 09819, Ciudad de México.

Se utilizaron las familias tipográficas Acumin Pro y Slate Pro; papel Bond ahuesado cultural de 90 gramos y forros en cartulina Bristol de 240 gramos.

La edición consta de 1,000 ejemplares y estuvo al cuidado de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral.



**Consulta las bases
de datos del INE**

CUADERNOS DE DIVULGACIÓN DE LA CULTURA DEMOCRÁTICA (TÍTULOS PUBLICADOS)

1. **Principios y valores de la democracia**, Luis Salazar y José Woldenberg, 1993
2. **La cultura política democrática**, Jacqueline Peschard, 1994
3. **La democracia como forma de gobierno**, José F. Fernández Santillán, 1995
4. **La participación ciudadana en la democracia**, Mauricio Merino, 1995
5. **Elecciones y democracia**, José Antonio Crespo, 1995
6. **Gobernabilidad y democracia**, Antonio Camou, 1995
7. **Sistemas electorales y de partidos**, Leonardo Valdés, 1995
8. **Partidos políticos y democracia**, Jaime F. Cárdenas Gracia, 1996
9. **Esferas de la democracia**, Jesús J. Silva-Herzog Márquez, 1996
10. **Tolerancia y democracia**, Isidro H. Cisneros, 1996
11. **Oposición y democracia**, Soledad Loaeza, 1996
12. **Estado de derecho y democracia**, Jesús Rodríguez Zepeda, 1996
13. **Diálogo y democracia**, Laura Baca Olamendi, 1996
14. **Democratización y liberalización**, César Cansino, 1997
15. **Consulta popular y democracia directa**, Jean-François Prud'homme, 1997
16. **Democracia y educación**, Gilberto Guevara Niebla, 1998
17. **Federalismo, gobiernos locales y democracia**, Tonatiuh Guillén López, 1999
18. **Libertad y democracia**, Víctor Alarcón Olguín, 1999
19. **Gobiernos y democracia**, Javier Hurtado, 1999
20. **Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial**, Ricardo Espinoza Toledo, 1999
21. **Rendición de cuentas y democracia. El caso de México**, Luis Carlos Ugalde, 2002
22. **Concepciones de la democracia y justicia electoral**, José Ramón Cossío D., 2002

23. **Género y democracia**, Estela Serret, 2004
24. **Comunicación y democracia**, Enrique E. Sánchez Ruiz, 2004
25. **Democracia y (cultura de la) legalidad**, Pedro Salazar Ugarte, 2006
26. **Multiculturalismo y democracia**, Lourdes Morales Canales, 2008
27. **Ciudadanía y democracia**, Alberto J. Olvera, 2008
28. **Democracia y formación ciudadana**, Teresa González Luna Corvera, 2010
29. **Sufragio extraterritorial y democracia**, Víctor Alejandro Espinoza Valle, 2011
30. **Políticas públicas y democracia**, David Arellano Gault y Felipe Blanco, 2013
31. **Derechos fundamentales y democracia**, Miguel Carbonell, 2013
32. **Formación ciudadana en México**, Silvia L. Conde, 2014
33. **Democracia y organismos internacionales**, Alejandra Nuño, 2016
34. **Democracia y medios en México: el papel del periodismo**, Manuel Alejandro Guerrero, 2016
35. **Democracia y burocracia**, Guillermo M. Cejudo, 2016
36. **Democracia, populismo y elitismo**, Luis Daniel Vázquez Valencia, 2016
37. **Los derechos humanos y la democracia en el sistema interamericano**, Natalia Saltalamacchia y María José Urzúa, 2016
38. **Mujeres y derechos políticos en México: una introducción conceptual**, Ricardo Ruiz Carbonell, 2017
39. **Democracia y gobiernos municipales en México: de la política a las políticas**, Oliver D. Meza, 2017
40. **Democracia y género. Historia del debate público en torno al sufragio femenino en México**, Gabriela Cano, 2018
41. **Democracia, privacidad y protección de datos personales**, María Solange Maqueo Ramírez y Alessandra Barzizza Vignau, 2019

 CUADERNOS DE
DIVULGACIÓN DE LA
CULTURA DEMOCRÁTICA



Consulta el catálogo
de publicaciones del INE