



CAPÍTULO PRIMERO

EL FEDERALISMO COMO FORMA DE ORGANIZACIÓN

El federalismo es la justa construcción del orden, es decir, la construcción desde abajo. Este es el orden de la Creación. Todo orden está para el Hombre, nunca el Hombre para el orden. Por eso hay que comenzar con cada Hombre.

Emil BRUNNER¹

I. INTRODUCCIÓN

El federalismo goza en la actualidad de una amplia popularidad, no tan solo en los dos países de nuestro estudio, sino en general en todo el mundo. En este primer capítulo nos dedicaremos a estudiar este concepto: “federalismo”, puesto que tanto México como Alemania son repúblicas federales. Se trata sin embargo solamente de adentrarnos en las características que sean útiles para los fines de esta investigación, esto es, hablaremos de aquellas que explican al federalismo como un principio de organización. Esto es necesario en la medida en que el federalismo es un fenómeno muy complejo, que por lo mismo tiene que ser observado desde diferentes puntos de vista (véase Kilper y Lhotta 1996: 72). Si bien es posible hablar de características más o menos similares, nos enfrentamos en la realidad a grandes y claras diferencias, que se explican debido a distintas tradiciones, experiencias históricas, ámbitos culturales, etcétera (Serra 2000: 555). Este fenómeno se

¹ Cit. por Deuerlein 1972: 324, tomado de “Gerechtigkeit. Eine Lehre von den Gründen der Gesellschaftsordnung”, Zurich 1943: 159s.

encuentra además sometido a constantes cambios, dependiendo del tiempo y del lugar. Se trata por lo tanto de una “individualidad histórica” (Kilper y Lhotta 1996: 73). Como sistema dinámico que es, tiene el federalismo tantos tintes nacionales y temporales, tantos “rostros diversos”, que es muy difícil encontrar un criterio teórico relativamente uniforme: la descripción puede llevarnos a un modelo, a un esquema, pero no a un prototipo (Burdeau 1985: 201 y 202). Para algunos autores, empero, la realización del federalismo en los Estados Unidos de América es ejemplar y paradigmática (Wheare 1963, cit. por Kilper y Lhotta 1996: 61).

Nuestra realidad por lo tanto no se caracteriza por una especie de “teoría del federalismo”, sino por una rica variedad de sistemas federales, en los que es menester estudiar la interdependencia de gobiernos, parlamentos, tribunales, partidos y grupos de interés (Burdeau 1985: 202; Kilper y Lhotta 1996: 72 y 73). A partir del esquema de un sistema federal abstracto se puede explorar un sistema federal ya existente o en trance de serlo. De eso trata, según Burdeau, una teoría del federalismo (*ibidem*: 203).

Los estudios de federalismo en la República Federal Alemana estuvieron hasta hace unos años, fundamentalmente, en manos de juristas, como sigue siendo el caso de México. En nuestra investigación iremos, sin embargo, más allá de lo constitucional. Esto significa que no nos limitaremos a analizar las relaciones formales. También emprenderemos una investigación de los procesos políticos y de las interacciones en el campo de la política cultural en ambas repúblicas federales. Pero primero vamos a ocuparnos del tema “federalismo”, la forma de Estado de nuestros dos casos de estudio.

II. EL FEDERALISMO EN EL MUNDO Y SU ACTUALIDAD

Pocos años después de terminada la guerra de independencia de las trece colonias de Norteamérica, surgieron los Estados Unidos de América como el primer sistema político federal del

mundo. Su estructura jurídica y estatal es precisamente federal, según lo garantiza la Constitución de 1787. Lentamente y sin detenerse se fue difundiendo este concepto particularmente en Europa y en las jóvenes naciones libres latinoamericanas. Si bien en un principio el significado de la palabra tenía una naturaleza constitucional, encontramos paulatinamente un sentido sociológico o social-filosófico (Nell-Breuning y Sacher 1948: 165). Actualmente, según Zeller, se considera al término *federalismo* como una de las palabras más frecuentes en el vocabulario de los medios de comunicación en Alemania, mientras que el Estado federal —entendido aquí como la forma de organización constitucional del federalismo— se ha convertido, según Bothe, en un “éxito de exportación constitucional” (ambos cit. por Kilper y Lhotta 1996: 15). Si bien los Estados federales no son muy numerosos, representan más de un tercio de la población mundial (Wachendorfer-Schmidt 2000: 1). De 193 países independientes en todo el planeta, tan sólo 24 se pueden catalogar como federales, por lo menos según su Constitución, entre ellos Alemania, Argentina, Austria, Brasil, Canadá, los Emiratos Árabes Unidos, los Estados Unidos de América, Etiopía, la India, Malasia, México, la República Federal Islámica de Comores, Sudán, Suiza y Venezuela.² Las diferencias entre los países federales del mundo pueden ser bastante considerables, no solamente en lo que respecta a la distancia entre el texto y la realidad constitucionales, sino también en lo que toca al número, superficie y competencias de los estados miembros (véase Kilper y Lhotta 1996: 15). Si además tomamos en cuenta características que podríamos considerar de tipo federal en otros países, como Estados asociados, confederaciones, autonomías, diversas divisiones políticas regionales, etcétera, podemos decir con Elazar que más del 70% de los países del mundo muestran de una u otra forma un orden federal o elementos federativos y cierta organización descentralizada (cit. en *idem*; Laufer y Münch 1998: 36).

² Cálculo del autor según datos en: *Der Fischer Weltalmanach 2011*: 43-522.

Pero volvamos ahora a los Estados federales y a sus diferencias. Schultze (2001: 129; también 1991: 226 y 227) habla sobre la relación entre territorialidad e identidad nacional, un punto de gran importancia para poder entender la estructura de los sistemas federales. De acuerdo con las estructuras étnicas y culturales, lingüísticas y confesionales, encontraremos una rica gama que va desde la homogeneidad del Estado nacional hasta las sociedades abiertamente multinacionales. Es así que, a guisa de ejemplo, la República Federal Alemana en época de su fundación y Austria son Estados federales homogéneos, esto es, sin un potencial de conflicto étnico y cultural. La identidad nacional en los Estados Unidos y en Australia no se define por las diferencias culturales, puesto que la presión para la integración de las minorías es considerable. Además, dichas diferencias en ambos países no se pueden delimitar territorialmente. Como caso contrario, encontramos que las estructuras multiculturales en Bélgica y en Suiza sí se relacionan con aspectos territoriales; de hecho, en el caso de Bélgica, el federalismo no ha sido capaz de aportar buenos resultados en lo que atañe a la integración política del país. Canadá, por su lado, se caracteriza por una relación tensa entre territorios, de naturaleza étnica y cultural, no sólo por el dualismo entre anglófonos y francófonos, sino también en relación con los inmigrantes no europeos. En el caso de México, si bien no tan homogéneo como Austria, por lo que al potencial de conflictos étnicos y culturales se refiere, desconoce situaciones en las que se ponga en duda por algún grupo social una cierta “identidad mexicana” o una pertenencia a la nación; aquí no existen problemas de segregación de regiones como en Canadá. Los esfuerzos de integración por parte de sectores y grupos poblacionales se ven, no obstante, obstaculizados con frecuencia por aspectos culturales, económicos, educativos e incluso geográficos, puesto que las diferencias en estos puntos llegan a ser abismales. Lo que aquí se busca es, por lo tanto, no tanto la “segregación” sino la “integración”, con mayor o menor éxito.

Aun cuando el número de las repúblicas federales sea relativamente reducido, y sin tomar en cuenta si en cada caso se cubren tanto constitucionalmente como en la vida política práctica los criterios mínimos del federalismo, asistimos a una muy extendida actualidad de las ideas federalistas y de las discusiones en torno al federalismo (véase Laufer y Münch 1998: 35). Las razones de esta actualidad tanto en la ciencia como en la política cotidiana son las siguientes (según Laufer y Münch 1998: 36):

- Cada vez más Estados nacionales ceden derechos de soberanía a una organización supranacional, revelando la influencia de la idea federal: aproximadamente 60 Estados soberanos han firmado en los últimos años tratados de fusión o asociación con carácter de Confederación.
- La solución de problemas comunes de alcance global ya no es posible con los tradicionales recursos de la política estatal y nacional.
- Puesto que hoy en día por lo menos 170 Estados nacionales son multiétnicos, las ideas y las formas de organización federativas adquieren cada vez más importancia, para asegurar la unidad y la estabilidad del Estado nacional.

La idea del federalismo se refleja aparentemente no sólo en las estructuras y en las formas de trabajo de diversos Estados, sino también en el análisis de instituciones internacionales: autores como Bülck (cit. por Deuerlein 1972: 312) opinan que la Organización de las Naciones Unidas tiene en sí elementos federales: "...La igualdad federal de derechos de todos los miembros se expresa por medio de la Asamblea General. La guía hegemónica para el mantenimiento de la paz está a cargo del Consejo de Seguridad, cuyos seis miembros no permanentes contribuyen a un equilibrio de poder federativo". Respecto a la Unión Europea, muchos creen ver en ella una organización federal; sin embargo, autores como Münch, Meerwaldt y Fischer (2002: 50) se pronuncian contra tal opinión, pues un sistema de varios niveles y la

distribución de competencias entre la UE y los Estados miembros no son elementos suficientes para ello:

...El federalismo depende de procedimientos democráticos y transparentes, así como de la legitimación democrática de sus instituciones y actores. Una federalización de la Unión Europea solamente será posible cuando las estructuras organizacionales de la Unión Europea (instituciones y actores, procedimientos, distribución de competencias) sean reconocidas como legítimas por las ciudadanas y los ciudadanos (véase también Kilper y Lhotta 1996: 36).

III. EL CONCEPTO Y LAS FORMAS DE SURGIMIENTO DEL ORDEN FEDERAL

1. *Origen del concepto*

Desde el punto de vista etimológico, la palabra “federalismo” se deriva del latín *foedūs, foedēris*, que significa alianza, contrato, tratado o pacto.³ El poeta romano Ovidius Naso (43 a.C.-18 d.C.) emplea la expresión *foedus sociale*, con la que quiere dar a entender a la sociedad misma y a la estructura social. Los romanos llamaban a las tribus reconocidas como aliadas *foederati* (aliado o confederado), que se reconocían como dependientes del Imperio, es decir, del *Hegemon* (véase Deuerlein 1972: 11). Este sistema de alianza llamado *foedus* podía ser *aequum* o *iniquum*. Entonces, con el verbo *foederāre* se dice tanto como “establecer por alianza”, juntar, unir o reunir, por lo cual, pensando de manera lógica, esta “unión o asociación” presupone una separación previa de los elementos que más tarde se unirán (Burgoa 2002: 407).

La Edad Media conoce las denominaciones *foedus* y *confoederatio* con el significado de “alianza”, “liga” o “asociación”, ver-

³ Nos basamos, para lo siguiente, en parte, en Pimentel Álvarez, Julio, *Diccionario Latín-Español, Español-Latín. Vocabulario clásico, jurídico y eclesiástico*, Ciudad de México, Porrúa, 2006. Véase también: Tagliavini, Carlo, *Orígenes de las lenguas neolatinas*, Ciudad de México, FCE, 1993 (e. o. Bolonia 1949), p. 151.

bigracia cuando se firma un convenio entre iguales (Deuerlein 1972: 11). En esta idea de alianza podemos reconocer por lo demás un origen místico-religioso: la alianza de Dios con el pueblo elegido de Israel es por esto “paradigmática” y se efectúa con fidelidad desde el punto de vista religioso y frente a la alianza y a la Ley (véase Görner 1996: 5). También se puede mencionar una relación con la estética, a saber, como principio de una unidad en la diversidad, garantizada por la alianza. En la historia del arte fue desarrollada dicha visión por Johann Joachim Winckelmann (1717-1768).⁴ A su vez, Marcus Tullius Cicero (106-43 a.C.) entendía al Estado como la unidad en la variedad de clases sociales (*ibidem*: 5 y 6).

Si bien no es nuestro propósito ahora hablar del desarrollo histórico del federalismo ni como idea ni como vocablo, queremos subrayar en las siguientes líneas que dicho término engloba más que un concepto estructural en lo político, más que una cualidad constitucional y más que una discusión de las competencias de estados miembros y del ámbito federal: es asimismo expresión de una “determinada conciencia” que nos lleva a una forma de vida política (Görner 1996: 5 y 6).

La palabra *foedus* se extendió en los siglos XVI y XVII gracias a la “teología federal”, con el significado de que la “alianza” bíblica fue “...un concepto clave para la determinación de la relación de Dios y el Hombre y la representación de continuidad y discontinuidad de la Historia de Salvación en el Antiguo y en el Nuevo Testamento” (Deuerlein 1972: 11 y, sobre todo, 12). John Locke, sin embargo, se mostró “indiferente” y más bien en

⁴ Acerca de las teorías estéticas e histórico-artísticas de Johann Joachim Winckelmann (1717-1768), véase Bayer, Raymond, *Historia de la estética*, Ciudad de México, FCE, 1993 (e. o. París 1961): 194-196. La idea fundamental de la unidad en la diversidad, especialmente en la p. 196. Esta idea de la unidad en la variedad como criterio para actividades artísticas tanto productivas como reproductivas, por lo menos durante el Renacimiento y el Barroco, fue discutida ya por Jean-Pierre de Crousaz en su *Traité du Beau*, Ámsterdam 1715, esto es, aun antes de que Winckelmann naciera.

contra de esta fuerza que lleva a una unión política, aun cuando él fue el primero en reconocer “que no se puede llegar a una ‘federación’ si falta un *interés* federativo” (Görner 1996: 7). En el siglo XVII, “federalismo” fue una palabra conocida para Montesquieu, Kant y para los pensadores de la teoría del Estado en Francia. En el mismo siglo experimenta la idea del federalismo un impulso definitivo debido a la fundación de los Estados Unidos, por lo que la moderna idea del sistema federal fue determinada de manera decisiva por dicho país, a decir de Wheare (cit. por Tena 2001: 102). Por su parte, los 85 extraordinarios artículos escritos por Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, publicados entre 1787 y 1788 en tres periódicos de Nueva York y conocidos bajo el nombre de *El Federalista* desde la primera vez que aparecieron en forma de libro, fueron determinantes para fijar las características del concepto y para darle un impulso crucial. Tanto Montesquieu como los autores de dichos artículos concebían al federalismo como el único medio para alcanzar una dilatación del “gobierno popular” y para aprovechar las ventajas de la República (la libertad), por un lado, y las de la Monarquía (la seguridad), por el otro (Abromeit 1992: 12, nota 5). La descripción, aparecida en el siglo siguiente, de las relaciones constitucionales en los Estados Unidos, por Alexis de Tocqueville, también contribuyó enormemente a difundir la idea del federalismo en Europa.⁵ Así que este ejemplo jugó un papel muy importante en las discusiones en torno a la Constitución alemana de 1848/49 (Parlamento de Frankfurt). También en algunos países latinoamericanos fueron consideradas las verdaderas o supuestas ventajas del federalismo estadounidense como poco menos que un bálsamo maravilloso para los otrora territorios españoles y portugueses que nacían a la libertad en el primer cuarto del siglo XIX.

⁵ El original francés apareció en 1848 bajo el título *Démocratie en Amérique*. Una edición en español es la del FCE, *La democracia en América*, Ciudad de México, 2006 (última reimpresión).

2. *Formas de surgimiento*

En lo que toca a las formas de origen, un Estado federal es, según el parecer de Burgoa (2002: 407 y 408), un ente político que nace a la vida por medio de una unión o conjunción de corporaciones o Estados que anteriormente se encontraban separados, por lo que el proceso de formación de un Estado federal se compone de tres etapas: primero, la independencia de los Estados que se reúnen, después la “alianza” que todos signan, y por último, la “creación” de un nuevo Estado que surge a partir de esta alianza. El nuevo Estado contiene a los Estados fundadores sin que estos dejen de existir.

Este proceso “natural” posee por lo tanto un carácter “centrípeta”; así nacieron por ejemplo los Estados Unidos de América y la República Federal Alemana: primero existían los Estados —en Alemania llamados *Länder*— libres y soberanos (aunque en el caso alemán con restricciones debido a la ocupación del país después de la derrota en la Segunda Guerra Mundial), quienes se reunieron y conformaron un nuevo ente político, un Estado federal, una República federal (véase Burgoa 2002: 408).

El proceso federativo en México, Canadá y Brasil se efectuó, por el contrario, de otra manera, exactamente en sentido opuesto, en lo que podríamos llamar una forma “centrífuga”. En estos casos, el Estado federal recibió el impulso decisivo a partir de una “diseminación” a partir del centro político, sin que haya tenido lugar una reunión o acuerdo entre Estados libres previamente existentes, que tuviesen ya carácter estatal y que entonces pasasen a formar una estructura federal (*idem; cf.* Burdeau 1985: 209).⁶ Las diferencias entre las unidades territoriales de un Estado federal y las de un Estado central son tan considerables, que hacen aparecer un origen centrípeta del federalismo en México como algo prácticamente imposible. Burdeau explica con gran

⁶ Respecto al tema de Canadá y de Brasil véase Tena 2001: 108-113; ahí mismo, una breve historia del federalismo en los Estados Unidos: 101-108.

claridad dichas diferencias (1985: 266-268), con lo que podemos reforzar con ello la interpretación de Burgo y de Tena.

Por su parte, Abromeit (1992: 15) afirma que la manera en que se origina un Estado federal imprime un sello característico a su carácter federalista y a su desarrollo posterior. Una génesis centrípeta (esto es, un “consenso desde abajo”) lleva, en su opinión, a un federalismo “auténtico”, en tanto que una formación centrífuga (“delegación desde arriba”) puede traer como consecuencia un distanciamiento del tipo “ideal”, es decir, del federalismo “auténtico”. Más adelante tendremos oportunidad de externar nuestro parecer acerca de esta idea del federalismo “auténtico” y del “no auténtico”. Sin embargo, creemos útil ahora, basándonos en los criterios que la misma autora enlista para distinguir a un federalismo del otro, anotar los siguientes:

1. Garantía en la Constitución de la existencia de los estados miembros;
2. Ámbito de su autonomía;
3. Igualdad de derechos entre dichos estados;
4. La existencia de una Cámara de representación de los estados miembros y su posición frente a la primera cámara (llamada generalmente “de diputados”);
5. Primacía ya sea del ámbito federal o del estadual en la distribución de competencias;
6. Tipo de distribución financiera y de la autonomía de los estados miembros en cuanto a sus ingresos y egresos;
7. Grado de cooperación de los estados miembros entre sí y entre ellos y el ámbito federal;
8. El carácter federal o descentralizado tanto de la administración como de las “organizaciones intermedias” (especialmente de los partidos políticos);
9. Finalmente, la dimensión de la diversidad sociocultural y de la “identidad estadual”.

IV. FUNDAMENTOS DEL FEDERALISMO

1. *Los fundamentos conceptuales*

Primero tenemos que decir con Burgoa (2002: 401ss.), es que los Estados, ya sean federales o centralizados, pueden existir como repúblicas o como monarquías, esto es, independientemente de su *forma de gobierno*. De ahí que él defina a la *forma de Estado* como la manera en que una corporación o institución estatal esté construida, sin importar cómo sea el gobierno correspondiente. El federalismo es por consiguiente, según esta interpretación, una forma de Estado. Esta concepción es compartida por Armenta (1996: 178).

Como señalamos al principio de este capítulo, no existe, a decir verdad, algo así como *el* federalismo por antonomasia. Estamos en realidad ante muy distintas manifestaciones del federalismo bajo condiciones históricas y político-culturales igualmente diferentes, lo cual hace imposible una definición válida universalmente, por lo que su significado depende del lugar y de la orientación, del enfoque y del interés cognitivo del investigador (véase Kilper y Lhotta 1996: 16 y 17; Deuerlein 1972: 9). Frenkel va aún más lejos y afirma que *el* concepto “federalismo” no existe de ninguna manera (cit. por Kilper y Lhotta 1996: 17). Además tenemos que llamar la atención sobre el hecho de que el federalismo posee un potencial asombroso de transformación; a esto agreguemos que los acontecimientos históricos tales como guerras, dificultades económicas y el constante aumento de tareas estatales ejercen una enorme influencia en el sistema federal de cada país (*idem*). Desafortunadamente, algunos políticos y representantes de medios de comunicación, con su desconocimiento muchas veces pasmoso de la historia, el significado, las posibilidades y el ámbito del federalismo, provocan frecuentemente una gran confusión.

Para los fines del presente estudio, nos interesa el federalismo como principio de organización política que permite hacer

de la pluralidad del poder político de dirección —inmanente en el federalismo—, un camino excelso de las estructuras estatales, pues nos lleva a la capacidad de innovación, a la flexibilidad y a la optimización de la acción estatal (Schmalenbach 1998: 3). Para ello es necesario, como ya se mencionó más arriba, la unidad en la pluralidad y en la autonomía (*ibidem*: 4). Más adelante volveremos a este tema más a fondo. El federalismo puede ser incluso entendido, en este sentido del orden, como un “principio de arquitectura” (Schumann 1991: 19 y 20), lo cual no quiere decir que con esto se entienda un principio de construcción, sino un concepto *de contenido*: el ordenamiento de una sociedad necesita ser sobre todo internamente justo, y no ser solamente formal o fortuito.

Se puede entender el concepto “federalismo” en un sentido de derecho público y constitucional, así como en un sentido social filosófico, siendo el primero de estos significados el que originalmente se desarrolló: se trata de una situación constitucional en la que dos o más Estados con los mismos derechos e independientes se fusionan en un ente estatal más elevado, conservando su carácter estatal tanto los ahora estados miembros como el Estado general que ha resultado de la fusión (Nell-Breuning y Sacher 1948: 165; Deuerlein 1972: 12; Sturm 2001: 7). El federalismo es también la dirección política que intenta garantizar la realización de dicha situación, y, por último, la doctrina de derecho público que presenta a esta situación como conveniente e incluso como la única correcta (Nell-Breuning y Sacher 1948: *ibidem*).

Si se utiliza la palabra “federalismo” en un sentido más general, esto es, en el terreno de la vida social, económica y cultural, entonces el término se refiere a la organización que se basa en el principio de la conservación de grupos autónomos, sin olvidar la necesidad de relaciones de más alto nivel. En el caso de nuestro primer significado, el de derecho público y constitucional, hablamos de un “Estado federal”, lo cual será un tema más de este capítulo; en lo que atañe al segundo, al significado social filosófico, hablamos de una comunidad humana fundada en el llamado

“principio de subsidiariedad”, con una estructura jerárquica (según Nawiasky, cit. por Deuerlein 1972: 12 y 13). Dicho principio nos ocupará también más adelante.

Partiendo de aquí es posible distinguir dos concepciones político-estatales y dos concepciones sociales del federalismo:⁷ la primera es la constitucional-jurídica, que hace énfasis en la existencia de los tres poderes de Estado, esto es, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, tanto en el Estado central (“ámbito federal”) como en los estados miembros, a más de que dicha existencia debe estar garantizada en la Constitución; la segunda concepción es la “institucional-funcional”: las tareas estatales se reparten entre el Estado central y los estados miembros, de tal forma que “cada orden estatal en ciertos ámbitos puede decidir solo y asumir la responsabilidad”. Esta concepción es “aún más exigente” que la primera, a decir de Nohlen (2006b: 147). Si seguimos los parámetros de una concepción “sociológica-conductista”, una sociedad puede ser considerada como federalista cuando muestra divisiones de diferente naturaleza (étnica, religiosa, económica, etcétera), independientemente de su organización política. Finalmente tenemos la concepción social filosófica: una formación social puede ser considerada como federal, si, “(comprometida con el principio de subsidiariedad y con la idea cooperativista [*Genossenschaftswesen*]), se construye sobre la asociación voluntaria de unidades autónomas considerablemente descentralizadas”.

Se puede considerar al federalismo también como una de las posibles formas de aparición de la “unión” política, es decir, de la “Federación”; un Estado federal surge sólo después de la fundación, en acción común, del nuevo Estado; o después del ingreso de estados miembros a un ente estatal que descansa en una Constitución compartida. Así, mientras el Estado federal es la variante “federalista” de la Federación (véase la expresión), es la Confederación la forma más laxa de ella (Sturm 2001: 7).

⁷ Seguimos ahora a B. Reissert, cit. por Schultze 2006b: 603, con numerosas referencias bibliográficas; véase también Kilper y Lhotta 1996: 23 y 24.

Como ya hemos dicho varias veces, es sumamente difícil aventurar un acercamiento a una definición de federalismo por todos aceptada. Sus formas de aparición tienen, empero, como características compartidas, tanto la protección de las instancias más pequeñas respecto a las superiores y más grandes, como también la ayuda y apoyo para la superación de las tareas legales a aquellas asignadas.

En esto es decisiva la forma de observar el fenómeno: el federalismo ve, como el individuo, de abajo hacia arriba...; el centralismo ve de arriba hacia abajo... El federalismo significa fomento y promoción de la unidad mayor a través de la unidad más pequeña a partir del entendimiento y de la disposición; el centralismo significa sumisión de la unidad menor a la mayor; que debido a factores de cantidad reclama preponderancia (Deuerlein 1972: 306).⁸

Para los fines de este trabajo sólo es de importancia la consideración del federalismo como principio de organización, puesto que queremos dedicarnos a estudiar la actividad estatal en el campo de la política cultural en Alemania y en México, esto es, en dos países federales. De ahí que citemos ahora la siguiente definición de Kilper y Lhotta (1996: 31): “Bajo el concepto de federalismo se entiende hoy en día casi exclusivamente un principio de estructura y de organización de sistemas políticos, en el que miembros más o menos autónomos se fusionan en un todo superior, en el que por lo tanto el principio federativo o la federación debe ser el fundamento de la organización estatal”.

Serra (2000: 553) llama la atención sobre el hecho de que la base de un Estado federal es la existencia de un territorio, de una población y de un orden constitucional; esta última debe determinar y definir una Federación soberana que represente la personalidad del Estado. Cada miembro o parte de la Federación conserva una cierta autonomía, mientras que el poder del “go-

⁸ De ahí que Burgoa (2002: 405, véase también ahí nota 573) hable de dos formas de Estado: la central y la federal.

bierno central” debe estar bien delimitado, de tal manera que el federalismo representa la forma territorial de la división de los poderes públicos en un orden constitucional.

Antes de profundizar en las características del federalismo, queremos citar dos definiciones que nos parecen también muy adecuadas para “redondear” al fenómeno que estamos estudiando. La primera es de Riker (cit. por Wachendorfer-Schmidt 2000: 5), quien entiende al federalismo como una organización política en la que las actividades de gobierno se reparten entre los gobiernos regionales y el “central” de tal forma que cada gobierno cumple con determinadas tareas en las que tiene la última palabra. Por último, Schultze habla de un orden estructurado horizontal y/o verticalmente, “en el que los miembros de la Unión disponen de derechos, competencias y legitimidad propios” (Schultze 2006 b: 603).

No debemos olvidar tampoco que el federalismo debe ser observado desde diferentes ángulos, y que de acuerdo a cada caso concreto deben ser resaltados los elementos correspondientes que para los fines particulares de determinada investigación jueguen un papel significativo (véase Kilper y Lhotta 1996: 26). Las definiciones que acabamos de presentar constituyen el fundamento para el entendimiento del federalismo en nuestro análisis de la política cultural en México y en Alemania.

2. *Características del Estado federal*

Mientras que la palabra “federalismo” describe el principio de organización de una comunidad articulada, se entiende bajo “Estado federal” la articulación o división estatal como tal, es decir, la asociación jurídico-constitucional de estados miembros no soberanos, en la cual la soberanía por derecho constitucional es ejercida por el Estado central, esto es, por el orden o ámbito federal (Laufer y Münch 1998: 15 y 16; Münch y Meerwaldt 2002a: 5). Esta creación es un sistema político diferenciado verticalmente, en el que los estados miembros forman un nivel

sistémico intermedio de gobierno, que existe junto al orden estatal central y al municipal (Schultze 2006a: 535). Puesto que en este caso se trata de estados miembros y del Estado federal, estamos hablando de varias organizaciones estatales y órdenes legales. Esto distingue al Estado federal del Estado centralista, en el que existen nada más una organización y un orden legal uniformes. Es por eso que Armenta habla de un ámbito en el que coexisten dos órdenes jurídicos. Ambos conforman la voluntad política nacional y son coordinados por una ley superior, a saber, la Constitución federal. La competencia de la legislación federal en todos los estados miembros representa una diferencia esencial frente a la Confederación (véase Kilper y Lhotta 1996: 73; Armenta 1996: 178). Burdeau es del parecer de que la existencia de dos órdenes legales representa una característica fundamental: no existe *una* idea jurídica fundamental como en el Estado centralista, sino diversos órdenes jurídicos locales que, si bien un tanto limitados, son autónomos y constituyen el fundamento del orden jurídico nacional. Es por esto que los ciudadanos de un Estado federal son a la vez sujetos de dos órdenes jurídicos: del orden federal general y del orden de los respectivos estados miembros de la Federación (según Neumann, cit. por Deuerlein 1972: 310). En este sentido debe entenderse la opinión de Burdeau cuando propone la siguiente definición del Estado federal: "...es un Estado en el que una pluralidad de ideas de derecho concurren en el establecimiento del poder estatal federal al mismo tiempo que establecen, sobre materias constitucionalmente determinadas, el poder estatal de las colectividades locales" (Burdeau 1985: 268). Empero, es muy importante que estas diversas ideas de derecho se completen y se respalden mutuamente. En el caso de no hacerlo se corre el gran peligro de que el Estado federal se hunda en un conflicto entre dos tendencias igualmente mortales para él: la tendencia a la unidad y al centralismo o la tendencia a la disgregación y a la secesión (*cf. ibidem*: 269).

Si bien no existe *la* definición del federalismo, de tal forma que es más fácil describirlo que definirlo, se pueden encontrar

determinadas características estructurales ciertamente permanentes; por otro lado, no obstante, también encontramos un considerable potencial de cambio en una mezcla de estructura y proceso (Kilper y Lhotta 1996: 18). De ahí que Benz hable de un sistema dinámico (1985: sobre todo 3ss.). Ahora trataremos, en las líneas que siguen, de explicar de manera general las características que se encuentran en un Estado federal.

Burgoa (2002: 414) habla de cuatro características, mencionando primero una *autonomía democrática de los estados miembros*, esto es, el libre nombramiento de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En segundo lugar está la *autonomía constitucional*, ya que los estados miembros se organizan a sí mismos en su vida jurídica y política, siempre y cuando no contravengan las disposiciones de la Constitución federal. En tercer lugar encontramos una *autonomía judicial, legislativa y ejecutiva*, como competencias locales que están garantizadas por la Constitución federal. Y finalmente está la *participación de los estados miembros en la formación de la voluntad política nacional*, lo cual se refleja en la integración del parlamento federal y en el procedimiento de reformas a la Constitución federal.

Todo lo anterior significa que cada estado miembro dispone de un *orden constitucional* propio, lo cual corresponde a todo un sistema estatal (autonomía de la administración, de la jurisprudencia y de la legislación). Cada uno de los estados miembros es gobernado por políticos electos por el pueblo, y no por funcionarios atados a las instrucciones de otro nivel de gobierno. Los órganos de gobierno son conforme a esto completamente autónomos en sus actividades constitucionales y las competencias de un orden de gobierno no pueden de ninguna manera ser restringidas por otro (*cf.* Barría 1978, cit. por Burgoa 2002: 414). Este último aspecto es “una característica distintiva esencial frente a otras formas de organización estatal”, a decir de Laufer y Münch (1998: 17), pues en un Estado federal no puede ninguno de los dos órdenes de gobierno (Estado central y estados miembros) alterar las competencias del otro sin su consentimiento previo. A este equilibrio llaman los alemanes *Kompetenz-Kompetenz*.

Schultze (cit. por Sturm 2001: 7 y 8) encuentra las siguientes características en un Estado federal:

1. El Estado en su conjunto (Federación) se divide en unidades territoriales;
2. La división de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial se encuentra tanto en el ámbito federal como en el estadual, por lo que los estados miembros gozan de una amplia autonomía;
3. Los estados miembros se encuentran representados en el parlamento federal y toman parte en la formación de la voluntad política de la Federación;
4. La solución de los conflictos se logra sobre el principio de la negociación y exige además, debido a la protección de las minorías, la instauración de mayorías calificadas en la toma de decisiones;
5. Existe un órgano judicial constitucional como árbitro en caso de discrepancias entre los órdenes federal y local (estadual).

La división de la unidad estatal completa en estados miembros es decisiva para que se pueda hablar de federalismo. Estas corporaciones locales pueden llevar diversos nombres, pero que no alteran en nada su esencia: en la República Federal Alemana se llaman *Länder* (en singular, *Land*), *estados federados* o simplemente *estados* son los nombres empleados en México (en donde se habla también de “entidades federativas) y en Brasil, en Suiza se llaman *cantones* (*Kantone*, en singular *Kanton*), los argentinos y canadienses hablan de *provincias* y los austriacos de *Bundesländer*; y los estados alemanes de Baviera, Turingia y Sajonia se denominan a sí mismos *Freistaat*, “estado libre”. Independientemente del nombre que se emplee, poseen estas corporaciones locales carácter estatal, ya que tienen su propia Constitución, dada por los representantes electos de los ciudadanos. Tienen un parlamento o congreso electo libremente, un gobierno propio y un tribunal constitucional igualmente propio (*cf.* Sturm 2001: 8).

A esto podemos agregar todavía un aspecto más (según Laufer y Münch 1998: 16), que tiene que estar garantizado y que caracteriza a un Estado federal: los estados miembros necesitan también una cierta autosuficiencia financiera, para que puedan estar en condiciones de cumplir con sus tareas.

Kilper y Lhotta (1996: 29ss.) encuentran los puntos siguientes como característicos de un sistema federal:

1. La asociación para fundar un Estado federal ocurre de manera voluntaria por parte de todos los participantes, con el objetivo de perseguir metas comunes pero sin perder en ello sus respectivas peculiaridades.
2. Al lado de una deseada unidad en determinados ámbitos, gozan los miembros de la Federación en muchas áreas de amplias libertades para su propio desarrollo.
3. El federalismo exige una cierta diferencia entre los estados miembros, pero a la vez, una deseada homogeneidad, por lo que entre ambas tendencias existe un “acto de balance”. Este fenómeno se expresa frecuentemente con la fórmula “diversidad en la unidad”.
4. La formación de la voluntad política en un Estado federal se lleva a cabo en varios niveles: se trata de la pluralidad en la fuerza de dirección política.
5. Las atribuciones para la realización de ciertas tareas están repartidas entre diversos niveles, que pueden tomar decisiones autónomas válidas; no obstante, encontramos diferentes grados de cooperación entre dichos niveles.
6. La competencia y la cooperación recién mencionadas tienen lugar en el marco previsto por la Constitución federal.
7. En el caso de conflictos entre los ámbitos de gobierno, interviene una instancia arbitral, que generalmente es un tribunal constitucional.
8. Deben existir posibilidades para la intermediación de intereses y para la formulación política, por lo que la participación de los estados miembros en la formación de la voluntad política de la Federación debe estar garantizada.

9. Se debe reconocer al orden federal la posibilidad del control e inspección sobre el nivel subnacional. En caso de colisión gozan las leyes federales por lo general de mayor jerarquía que las locales.
10. Existe una combinación de normas legales, estrategias institucionales para la solución de problemas y procedimientos consensuales de negociación.

Wachendorfer-Schmidt (2000: 5 y 6), por su parte, divide las características de un país federal en dos grupos. Para esto considera dicha autora, como fundamento de un Estado organizado federalmente, la distribución de tareas entre el Estado central y los estados miembros *garantizada* por la Constitución, puesto que hay asimismo Estados centralistas en los que también a nivel local actúan unidades políticas con ciertas atribuciones en la toma de decisiones, pero cuya existencia *no* se encuentra protegida por la ley. En un grupo de “características primarias”, junto a la distribución garantizada de competencias tenemos también la autonomía de los Estados miembros y su coordinación. En un grupo de “características secundarias” están la existencia de una segunda cámara en el parlamento como representación de los estados miembros, una Constitución federal difícil de reformar y finalmente un tribunal constitucional para proteger al Estado de derecho.

Ya hemos formulado hasta aquí un primer catálogo de características. En las líneas que ahora siguen habremos de explorar más a fondo dichas marcas distintivas, particularmente aquellas que nos serán de utilidad en el presente trabajo.

A. *Tipos de federalismo*

Los sistemas políticos federales se distinguen de los centrales no tanto por la diferenciación vertical —común a ambos—, sino por el grado y el tipo de autonomía de las unidades locales, así como por la forma de su interdependencia (Schultze 2006b: 603 y 604). Esto significa que la existencia sola de la autonomía no es suficiente. Tiene que estar asegurada y garantizada por la Cons-

titudin. El grado de esta autonomía varía, a veces considerablemente, de un Estado federal a otro.

Las innumerables formas de aparición del federalismo se remiten en principio a dos modelos. Esto se origina debido a la diferente interpretación de la conocida doctrina de la división de poderes de Charles de Montesquieu (1689-1755), de tal forma que podemos analizar, de un lado, la división de poderes en el sentido de una *distribution des pouvoirs*, y del otro en el sentido de una *séparation des pouvoirs* (Schultze 1991: 228ss.; Kilper y Lhotta 1996: 61).

- Desde el punto de vista de la *distribution des pouvoirs* y desde un enfoque normativo estamos frente a un *federalismo centrípeto*, que busca la integración, la cooperación y la igualdad de las condiciones de vida. Desde el punto de vista político-institucional hablamos aquí de un *federalismo intraestatal*, esto es, de un modelo de federalismo en el interior del Estado en su totalidad, caracterizado por una distribución funcional de tareas según tipos de competencia (legislación o administración) y por el control de poderes entre las instituciones estatales.⁹
- Frente al modelo anterior encontramos a la *séparation des pouvoirs*, desde un enfoque normativo hablamos ahora de un *federalismo centrífugo*, que resalta la autonomía, la competencia y la diversidad en las condiciones de vida. Desde el punto de vista político-institucional estamos frente a un *federalismo interestatal*, es decir, un modelo de federalismo entre dos unidades estatales, caracterizado por la distribución de tareas por campos políticos, por el control recíproco de las instituciones y por la separación de poderes (*cf.* Schultze 1991: 228ss.; Schultze 2006b: 604; Kilper y Lhotta 1996: 61ss.).

⁹ La diferenciación tipológica entre el federalismo intraestatal e interestatal se debe al jurista alemán Loewenstein, Karl, *Political Power and the Governmental Process*, Chicago, 1957. Véase también Schultze 1991: 245, nota 17.

Se trata por lo tanto de dos tipos de federalismo: el primero es el modelo del federalismo intraestatal y centrípeto, con una distribución funcional de atribuciones y delimitación de poderes. Es el también llamado “federalismo cooperativo” o “de interdependencia”. El segundo modelo es el interestatal y centrífugo, con una división, más o menos estricta, de poderes. Es el llamado “federalismo dual” o “de separación”.

El modelo cooperativo se caracteriza asimismo por la gran cantidad de decisiones que requieren de la aceptación tanto de las instancias locales como de las federales. Como resultado tenemos un fuerte enlace de ambos niveles en el proceso de toma de decisiones. En el federalismo dual, por el contrario, es muy reducida la cantidad de dichas decisiones. En este caso se habla de un alto grado de separación en el proceso decisorio.

La República Federal Alemana es el ejemplo por antonomasia del primer modelo, con las siguientes características:

1. El sistema federal se define a partir del ámbito federal, no del local.
2. La diferenciación funcional ocurre según tipos de competencia: la legislación (con excepción de las políticas de cultura y educación, policía y seguridad interna, y orden comunal) está considerablemente en manos del ámbito federal; la administración está en su mayor parte en manos de los estados miembros y de las comunas.
3. Hay una fuerte participación intraestatal de los gobiernos estatales en la política de la Federación a través del “Consejo Federal” (*Bundesrat*, cuyos miembros no son elegidos por el pueblo, sino que son representantes de los gobiernos de los estados) y sus competencias legislativas (posee el derecho a veto absoluto en alrededor del 60% de la legislación federal).
4. La cooperación interestatal se lleva a cabo tanto entre los *Länder* como también entre estos y el gobierno central (“sistema de decisiones conjuntas”).

5. En su constitución financiera generalmente existe una “integración tributaria” (*Steuerverbund*), tasas impositivas idénticas y compensación financiera tanto vertical como horizontal. Esencialmente, la competencia legislativa en materia impositiva reside en el ámbito federal.

Los Estados Unidos de América, a pesar de todas las tendencias centralizadoras, son el ejemplo contrario, típico, de un federalismo interestatal, conocido también como “de separación”, y que presenta las siguientes señas particulares:

1. El sistema federal se define a partir de los estados miembros.
2. Dualismo de los elementos estructurales estatales e independencia entre ambos órdenes del sistema.
3. División de competencias por campos de política con atribuciones fijadas por la Constitución.
4. Participación de los estados miembros en la política federal a través de una segunda cámara elegida por el pueblo a partir del principio senatorial.
5. Competencia tributaria concurrente y separada, tasas impositivas diferentes en los estados miembros.

Estos dos modelos típicos, ideales, muy diferentes, tienen un grado limitado de variabilidad, para evitar el peligro de efectos externos y de una competencia interna exagerada. Además, una separación tajante de ambos modelos no siempre es posible. Así, a juzgar por el texto *original* de la Constitución mexicana de 1917, podríamos catalogar a México dentro del federalismo dual; lo que, empero, diferencia y caracteriza al federalismo mexicano actual es que la estructura jurídica se transformó en un poder político centralizado de doble sentido, “...centralizado en la Federación y especialmente en el Ejecutivo federal” (*cf.* Nohlen 2006a: 606). Los caminos y las características de esta centralización nos ocuparán más adelante. Por eso no se conocen en México las competencias impositivas concurrentes y separadas que mencionamos más arriba, pues las competencias de las entidades

federativas no llegan a tanto. Canadá y Australia, por su parte, son considerados “sistemas mixtos” (Wachendorfer-Schmidt 2000: 7; véase Schultze 2001: 130 y 132). En todo caso no encontraremos a ninguno de los modelos en un “estado químicamente puro”; algo así no es posible encontrar en la realidad, pues aun en los Estados Unidos se conocen diversas formas de colaboración entre los órdenes estatales. Se trata antes bien de representaciones ideales, que tienen como finalidad destacar las características esenciales del federalismo, lo cual es también de suma importancia en el caso de la transferencia de modelos.

Visto lo anterior, ahora es claro que el tipo intraestatal se caracteriza, normativamente hablando, por el objetivo de la uniformidad de las condiciones de vida (lo que en Alemania se conoce, según el artículo 72 de la LF, como “condiciones de vida equivalentes”), socialmente por la amplia homogeneidad cultural y económica, e institucional y políticamente a través del control de poderes y de la distribución funcional de competencias. El modelo interestatal, por su lado, se caracteriza por la diversidad de condiciones de vida, socialmente por la pluralidad, por disparidades, por conflictos culturales y/o económicos localizables territorialmente, y en el caso de lo político-institucional, por la separación de poderes y de competencias (Schultze 1993, cit. por Kilper y Lhotta 1996: 62 y 63).

Cada sistema federal experimenta, por lo tanto, una dinámica de desarrollo distinta, peculiar, una tensión o juego de fuerzas centrífugas y centrípetas de diferente tipo, una tensión entre competencia y cooperación. Es una bipolaridad. Por eso se identifica al federalismo con la capacidad de procesar, mediar y regular conflictos, en la búsqueda de una “armonía del orden federal” (Burdeau 1985: 194). De ahí que podamos explicarnos por qué frecuentemente es considerado el federalismo como la única posibilidad de integrar y mantener unidos a estados heterogéneos (véase Kilper y Lhotta 1996: 33).

B. *Diversidad, unidad y libertad*

E pluribus unum, rezan escuetamente las palabras con las que los padres de la Constitución de los Estados Unidos expresan la divisa y el programa del federalismo (véase Schultze 1991: 225). Ese es el objetivo decisivo y originalmente el único del federalismo: "... la conservación de la diversidad sociocultural, la diversidad en la unidad de todo el Estado" (Abromeit 1992: 12).

Al otro lado del Atlántico, el erudito Johann Stephan Pütter llamaba en 1779 del mismo modo la atención, en su obra *Beiträge zum teutschen Staats- und Fürstenrecht* ("Contribuciones al derecho alemán público y de los príncipes"), sobre los conceptos fundamentales de la diversidad, la unidad y la libertad. El veía en el "federalismo" del Imperio Romano Germánico una garantía para la libertad en la diversidad (Görner 1996: 24). Quizá tenía razón en ello; sin embargo, permítasenos el comentario, no podía prever que el Imperio por él estudiado estaba ya muy cerca del colapso final.

Pero volvamos a nuestro tema. En efecto: los sistemas políticos federales se caracterizan por garantizar la libertad de los estados miembros, y precisamente sobre esta libertad se basa la autoridad del Estado entero. La originalidad y lo valioso del federalismo consiste en que no se busca una centralización del poder (Burdeau 1985: 193). "La unión de la variedad con la unidad, la eliminación de la completa independencia de los miembros, sin fundirlos empero en una comunidad totalmente integrada, la fortificación de la coexistencia de estas dos categorías de interés: he ahí la razón de ser del federalismo" (Durand 1955, cit. por Burdeau 1985: 194, nota 16). En esta cita encontramos nuestros tres conceptos centrales: variedad, unidad y libertad.

A menudo se habla del orden federal empleando la sucinta fórmula "variedad en la unidad", o viceversa. Sturm (2001: 8) la tiene por el "elixir vital del federalismo", que hace posible que las diversas identidades sociales, intereses, modalidades de cultura política (diversidad) y los conflictos de ahí resultantes se diriman

de manera pacífica y bajo reglas de juego aceptadas por todos (unidad).

Görner (1996: 9, *cf.* 16 y 17) va más allá de esta fórmula: él habla de “unidad *mediante* la diversidad”, en el marco de un estudio en el que no busca un pluralismo vago y, valga la expresión, multicultural, sino una interpretación específica de lo diverso, de la que emerge una determinada estructura política. Este federalismo “pluraléctico” habla de una interacción de las partes federadas entre sí, ya como cooperación, ya como competencia por la mejor solución, siempre y cuando tengan los miembros de la diversidad la *voluntad* y la *capacidad* de interactuar. Aun antes de que los estados miembros formasen la Federación “tienen que haber estado en una cierta relación entre sí. El aislamiento, la autonomía y la soberanía debe ser para ellos tan sólo de un interés limitado”.

Cada estado miembro requiere de un campo de acción propio para su propia realización de acuerdo con los recursos disponibles, posibilidades y capacidades que un sistema federal no puede negar o esconder, antes al contrario, puesto que los órdenes local y nacional tienen que garantizar el “juego” entre ambas instancias. Esto lleva a Armenta a decir: “Quizá estas sean las únicas y fundamentales justificaciones del fortalecimiento del poder central en un Estado federal” (1996: 80). Por eso se considera al fenómeno federal como una organización jurídica del poder público, en la que los estados miembros se pueden dedicar a sus propios asuntos y tareas, orientándose por el marco jurídico y la distribución de competencias que regula la Constitución federal. Un auténtico Estado federal es sólo aquel en cuya estructura viven estados miembros autónomos y federados (Armenta 1996: 80, 81, 179 y 180).

Al federalismo también se le alaba como medio en contra de la tensión “entre la unidad existencialmente necesaria de las personas y la libertad igualmente existencial del individuo” (según Gierke, cit. por Schmalenbach 1998: 3). Principio fundamental del federalismo es la unidad bajo la salvaguardia simultánea de

la diversidad y de la autonomía. Estas ideas juegan un papel importante en la formación tanto de Estados confederados como federados, nada más que se diferencian en su estructuración jurídica, puesto que la Confederación se origina por un contrato de derecho internacional entre Estados, mientras que el Estado federal se fundamenta en una unión de derecho constitucional. Sin embargo, puesto que en la Confederación conservan los estados miembros su soberanía, no posee la Confederación misma un carácter estatal, mientras que, en el caso de una Federación, el Estado central y los estados miembros disponen de carácter estatal, aunque estos últimos no sean soberanos, sino solamente autónomos (véase Schmalenbach 1998: 4). Y es que la soberanía reside en la Federación, en la nación, en la Unión (Burgoa 2002: 417; Schultze 2006a: 536), pero ejercido por el gobierno central (Tena 2001: 113 y 114). Este equilibrio entre el desarrollo de la autonomía y el consenso político y social tiene para muchas personas una considerable fuerza de atracción (véase Sturm 2001: 9).

Característico de los sistemas federales es por lo tanto la relación entre fuerzas y tendencias centrífugas y centrípetas, entre heterogeneidad y homogeneidad (Kilper y Lhotta 1996: 67). En un país federal, los estados miembros pueden acusar muchas asimetrías entre sí referentes ya sea al tamaño de su superficie, a su nivel educativo y cultural, al número y grado de homogeneidad de su población, a su fuerza económica y financiera, etcétera. Todo esto puede llevarnos frecuentemente a percibir tendencias centralizadoras de distinta magnitud, con la intención, sincera o no, de apoyar a los Estados débiles, o, por el contrario, nos puede llevar a un “sobrepeso” de los Estados más grandes (*idem*; Schultze 2001: 128; Klatt 2002: *passim*). Kilper y Lhotta identifican también, junto a la cultura política, sobre todo al sistema de partidos como un factor tanto para la descentralización como para la centralización; esto quiere decir que el sistema de partidos influye en la homogeneidad o en la heterogeneidad del sistema político, ya que los partidos, organizados a nivel nacional, buscan por lo regular la nivelación de conflictos y de diferencias regiona-

les. De eso depende también en gran medida, por lo tanto, qué tan “federalista” o “centralista” sea un Estado federal (más sobre esto en Kilper y Lhotta 1996: 68 y 69).

Mencionemos por último a un elemento característico y esencial más del contrato federal, que debe estar presente desde el principio. Hablamos aquí de la igualdad de los Estados que se reúnen para formar la nueva Federación. Esta igualdad debe privar entre los estados miembros entre sí como también en sus relaciones con el ámbito federal. Un contrato o pacto federal sólo puede ser firmado entre iguales en derecho, libres y soberanos hasta ese momento, y bajo condiciones de igualdad. La superficie territorial, el idioma, el tamaño de la población, la cultura, etcétera, no son criterios para el contrato, si bien no pueden ser sencillamente ignorados. Los opuestos encuentran en el federalismo una solución por el principio de igualdad, el derecho a la diversidad, la asimilación política de las diferencias y la igualdad de derechos garantizada por la Constitución. Se trata nuevamente de la igualdad en la heterogeneidad (Guillén 1999: 32; Abromeit 1992: 11).

C. La calidad estatal de los estados miembros y la cuestión de la soberanía y de la autonomía

Las denominaciones “República federal” y “Estados Unidos” expresan que los Estados respectivos se formaron a partir de una fusión de países o Estados, lo que llevó a la creación de un Estado central superior y a que los Estados que se fusionaron se convirtieran en estados miembros subordinados a un ordenamiento jurídico federal (Münch y Meerwaldt 2003a: 3). El nombre “Estados Unidos” quizá exprese de manera más clara que al actual Estado federal lo formaron Estados que ya existían desde antes como tales y que ahora pasan a ser estados miembros del nuevo ente político. De ahí que muchos conocidos juristas mexicanos o brasileños sean del parecer que los nombres (usados prácticamente sólo en el lenguaje oficial) de “Estados Uni-

dos Mexicanos” o “Estados Unidos Brasileños” no corresponden para nada a la realidad de la génesis del federalismo en ambos países. Visto así, dichos nombres parecen ser realmente una simple copia sin sentido, cuando resultaría más adecuado el nombre “República federal” o sencillamente “República” (véase Ojeda 2005: 80; Burgoa 2002: 453ss.; Tena 2001: 111, con citas aquí acerca de Brasil, nota 6). Para que una unión federal pueda ser fundada, ya sea en sentido centrípeto o centrífugo, se requiere en todo caso de la existencia de una o más corporaciones políticas con calidad estatal. A este tema nos dedicaremos ahora.

Para que se pueda hablar de un Estado federal, necesitamos de la existencia imprescindible de estados miembros. Independientemente de cómo se llamen en cada caso (provincias, estados, *Länder*, etcétera), se trata de cualquier manera no tan sólo de unidades meramente administrativas, tampoco de corporaciones administrativamente autónomas, como por ejemplo los municipios en México o las comunas alemanas. No, un estado miembro de un sistema federal posee algo de lo que carecen las unidades territoriales administrativas en un sistema centralista. Hablamos de la llamada “calidad estatal” en el sentido constitucional de la palabra. Esto significa, a diferencia de los estados centralistas, que, si bien poseen una autonomía limitada, esta no deriva del Estado central federal, sino que es sólo reconocida por éste (Laufer y Münch 1998: 110). Este hecho se refleja en el grado relativamente elevado de la autonomía de los estados miembros, puesto que tienen su propia legitimidad, sus propios derechos y competencias (Münch y Meerwaldt 2002a: 3). Además, cada orden estatal, ya sea el federal o el estadual (los estados miembros), toma sus propias decisiones en los terrenos de sus propias competencias. El Estado federal es por lo tanto soberano, los estados miembros son autónomos. De acuerdo con esto disponen los estados miembros y el Estado central de características estructurales institucionales, es decir, de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y de derechos funcionales, o sea, del derecho de tener la última palabra en ciertas decisiones (Abromeit 1992: 11).

Se pueden distinguir cuatro señas distintivas al acercarnos a esta “calidad estatal” del Estado central y de los estados miembros. Ambos órdenes tienen su propia Constitución y sus propias instituciones constitucionales, sus propios funcionarios o servidores públicos y sus respectivas esferas de acción (Münch y Meerwaldt 2002a: 3). Esto tiene como resultado una diferencia esencial respecto a la Confederación, puesto que en un país federal tanto el Estado central como los estados miembros necesitan tener a su disposición “ciertos elementos estructurales determinantes para un Estado”, es decir, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, aparatos tanto burocrático como de seguridad pública propios, etcétera, cuya existencia debe estar garantizada constitucionalmente. Ninguno de los órdenes estatales (el federal y el estadual) tiene permitido sin más hacer a un lado las atribuciones del otro (Schultze 2006a: 536). Existe entonces una cierta esfera de dominio propia, lo que significa que tanto la autonomía de los estados miembros como la soberanía del Estado central tienen límites. La presencia de los órganos constitucionales arriba enunciados —*i. e.* parlamento y gobierno, administración, justicia y partidos políticos— no basta, empero, para ejercer un gobierno efectivo, puesto que los servidores públicos de los estados miembros deben estar en condiciones de tomar sus propias decisiones en aquellos campos a ellos reservados, en un proceso no restringido y no restringible por el gobierno federal (véase Laufer y Münch 1998: 111).

Una autonomía ideal y substancial de los estados miembros exige sobre todo una autonomía financiera, lo que desafortunadamente no encontramos en todos los Estados federales. Los estados miembros corren por lo tanto el peligro de perder su autonomía política y administrativa. Cuando se dispone de la capacidad y de las facultades para recaudar y aplicar impuestos propios se habla de una “autonomía tributaria”. También el Estado central requiere de dicha facultad, para asegurar su independencia política y administrativa frente a los estados miembros (*idem*). En Alemania, por ejemplo, la autonomía financiera de los

Estados federados se ve garantizada por el artículo 109, párrafo 1 de la LF; en México, por el contrario, la CP no contempla dicha situación. En todo caso hay que aclarar, en lo que atañe al orden financiero de un Estado federal, particularmente las siguientes preguntas (según Münch y Meerwaldt 2002f: 38):

1. ¿Cuál de los órdenes estatales debe asumir el financiamiento de qué actividades estatales?
2. ¿Quién promulga dichas normas tributarias: el Estado central o los estados miembros?
3. ¿Cómo se distribuye la totalidad de los ingresos del Estado en los distintos órdenes de gobierno?
4. ¿Qué transferencias se realizan en el marco del sistema financiero entre el Estado central y los estados miembros, o entre estos últimos entre sí?
5. ¿A qué orden estatal le compete administrar y distribuir los impuestos?

Al hablar de las relaciones entre los órdenes central y estatal en un sistema político federal hemos mencionado frecuentemente las palabras “soberanía” y “autonomía”, “gobierno federal o central” y “Federación”. Es menester llamar la atención sobre el empleo muchas veces equivocado y confuso de términos como éstos, lo cual ocurre incluso en documentos oficiales y de gran relevancia, como en la CP misma. El término “Federación” se refiere a todo el país en su organización federal, pues la Federación está formada por los estados miembros y el Estado central o federal. “Federación” no significa “gobierno federal” (véase Tena 2001: 124 y 125). En cuanto a los conceptos de “soberanía” y “autonomía”, serán el tema de nuestras siguientes reflexiones.

Un Estado federal es, como ya hemos anotado, una unión constitucional de estados miembros no soberanos y en la que la soberanía es ejercida por el Estado central, según el derecho internacional. La palabra “soberanía” significa el poder más alto y actúa jurídicamente hacia adentro (el Estado ejerce en el interior del territorio el monopolio legal de la fuerza) y hacia fuera,

pues el Estado es independiente de otros Estados y de organizaciones internacionales (Münch y Meerwaldt 2002a: 5). Burgoa (2002: 410ss.) distingue claramente la diferencia entre soberanía y autonomía de la manera que a continuación explicamos. En el interior de la unidad política de un sistema federal no puede haber muchos “estados soberanos”, ni estos pueden ser “libres” en sentido político o jurídico, independientemente de que muchos documentos y normas hablen de “estados (miembros) libres y soberanos”. Una división de la soberanía estatal (esto es, entre el Estado central y los estados miembros) no es posible, puesto que la soberanía es sólo una e indivisible: es el poder que tiene el pueblo de un Estado para autodeterminarse y autolimitarse “*sin restricciones heterónomas de ninguna índole*”. Esto significa que un Estado es soberano porque su pueblo, “sin sujetarse a ninguna norma que él no haya creado o aceptado voluntariamente, tiene la capacidad de establecer su propio modo de ser político, jurídico, económico o social (autodeterminación) y de fijar los cauces limitativos a su poder (autolimitación)”. Al concertarse el pacto federativo por la unión de Estados libres y soberanos pre-existentes (como en el caso de los Estados Unidos de América) y al consignarse dicho pacto en la Constitución federal, “el último acto de soberanía que los estados federados realizan, ya como instituciones jurídico-políticas supremas en que su pueblo se ha organizado, consiste precisamente en formar a la nueva entidad y organizarla, *dejando después de ser soberanos para mantenerse autónomos* (cursivas en el original)”. Y son autónomos porque ya no tienen la facultad de autodeterminarse sin restricciones heterónomas, deben ajustar su estructura política y jurídica a las prescripciones superiores de la Constitución federal. Así, un estado miembro de una Federación puede regular su propio orden político y jurídico, pero sin entrar en colisión con la Constitución federal. Por eso es autónomo. Lo autónomo es ese margen de maniobra que les reconoce la Constitución federal, lo heterónimo es el conjunto de las delimitaciones fijadas por ella (véase Tena 2001: 131). Tampoco pueden ser “libres” los estados miembros de una Fede-

ración, pues la libertad y la independencia en un sentido político son aspectos primordiales de la soberanía.¹⁰

Otro punto importante dentro de las investigaciones sobre el federalismo es la llamada en Alemania “cláusula de perpetuidad o de perennidad” (*Ewigkeitsklausel*). A lo largo de la historia de los sistemas políticos se ha visto cómo una y otra vez algunos Estados miembros han intentado, con éxito cambiante, abandonar una Federación. Así comenzó la cruenta Guerra de Secesión en los Estados Unidos, algunos estados mexicanos, como por ejemplo Tejas y Yucatán, se declararon independientes en el siglo XIX, y la moderna historia de Rusia nos muestra aún en nuestros días semejantes acontecimientos.

Al respecto, Serra Rojas (2000: 555 y 556, apoyándose en Hernández) argumenta que la Confederación es, por su naturaleza, temporal, mientras que el Estado federal es perpetuo. Ello se debe a que el pacto federal tiene por finalidad una ordenación permanente, “no una simple regulación pasajera”. “Esto se deduce del concepto de *status*, porque una simple regulación pasajera con recesibilidad y medida no puede dar lugar a un *status*. Toda Federación es, por ello, eterna, es decir, concertada para la eternidad”.

Tena, a su vez (2001: 129), afirma que a partir de la Guerra de Secesión se admite que un pacto federal es irrenunciable. Una salida unilateral de la Federación es por lo tanto inadmisibles (véase también Schumann 1991: 29).¹¹ Pero por otro lado, es necesario asegurar la existencia jurídica de los estados miembros. Por lo tanto, no debe buscarse ni la atomización de la Unión ni el

¹⁰ Burgoa 2002: 412; *cf.* Schultze y Waschkuhn 2006: 74 y 75; *cf.* Seidelmann 2006: 1268-1270; véase Burdeau 1985: 194.

¹¹ La historia es algo confusa, pues los Estados sureños fueron excluidos de los Estados Unidos en 1867, es decir, después de la Guerra de Secesión, y readmitidos en la Unión años después, bajo el gobierno del general Ulises Grant. Antes de que estallara el conflicto, el gobierno federal era del parecer de que la salida de los Estados de la Unión no era constitucionalmente admisible; después de la guerra, sin embargo, expulsó a los Estados sureños y depuso a sus gobiernos.

final del *status* escogido libremente por los estados miembros, esto último a manos de una desmesurada centralización.

El llamado “derecho de secesión” se fundamenta en el parecer de que un Estado libre y soberano puede formar con otros Estados libres una Federación ejerciendo su propia soberanía, por lo que tiene en todo tiempo la facultad de “reasumir” esa soberanía y de abandonar, por lo tanto, la alianza federal. La historia mexicana del siglo XIX conoce muy bien esta interpretación de la soberanía. Calhoun en los Estados Unidos y Seidel en Alemania son, entre otros, partidarios de esta teoría, que Burgoa (2002: 416ss.) califica de infundada. Como ya vimos, al ingresar un Estado a la Federación deja de ser libre y soberano, puesto que ahora la soberanía reside en la nación, en el Estado entero, y es ejercida por el ámbito federal. Al declararse dispuestos a formar una Federación, los estados miembros se obligan a no contravenir, con sus ordenamientos jurídicos, a la Constitución federal. Bajo el antiguo principio de *pacta sunt servanda* no puede sufrir la Constitución federal bajo el arbitrio de los estados miembros, pues eso significaría que el principio de la supremacía del derecho federal sería nulo: bastaría tan sólo la declaración de que un estado “reasume” su soberanía para que todo el derecho federal quede hecho a un lado.¹²

Schumann (1991: 27ss.) se manifiesta también en contra del derecho de secesión, pues un Estado federal no es una unión tan laxa que los estados miembros “puedan ir y venir” cuando les plazca; no se trata de una Confederación. Por consiguiente, el federalismo no es separatismo, no es particularismo y tampoco secesionismo: “Los estados miembros unidos en una Federación forman una entidad *permanente*”. Kilper y Lhotta (1996: 24) rechazan también, a su vez, el derecho de secesión.

El orden federal alemán está asegurado por el artículo 79 de la LF, en lo que se ha llamado “cláusula o garantía de perpetuidad” (Männle 1998: 12). En México, el artículo 136 de la CP

¹² Acerca de las teorías de la doble soberanía (o “cosoberanía”), véase Burgoa 2002: 410 y 411.

prevé la inviolabilidad de la Constitución Política y su vigencia aun en caso de que una rebelión hubiere interrumpido su observancia. Como veremos más adelante con mayor detalle, son estos los únicos ejemplos en el mundo que el autor conoce de una especie de “cláusula de perpetuidad” del federalismo cimentada en un ordenamiento constitucional.¹³

Digamos, para terminar con este tema, que no entendemos el término “perpetuidad” en un sentido literal, puesto que la historia de un Estado o de un sistema político es muy cambiante, por lo que ninguna norma jurídica, por perfecta que sea, puede garantizar o “comprar” el futuro del federalismo. Somos ciertamente partidarios decididos de esta forma de Estado, por lo menos en lo que atañe a México, a Alemania y a países semejantes, pero a ninguna ley humana le ha sido dado garantizar que el sistema federal siga funcionando “hasta el final de los tiempos” (véase Burdeau 1985: 225 y 226).

D. La división de poderes y la distribución de competencias

a. La división de poderes

Un Estado federal experimenta desde el principio en todos los órdenes estatales ciertas limitaciones en sus competencias políticas y administrativas. Esto ocurre de dos maneras: a través de la llamada división de poderes tanto a nivel federal como local (véase Schumann 1991: 22) y a través de la distribución de competencias, facultades y atribuciones entre ambos órdenes para la realización de ciertas tareas, lo cual es una característica esencial de esta forma de Estado. Tanto la división de poderes como las

¹³ El artículo 39 de la CP reconoce el derecho del pueblo a modificar su forma de gobierno, pero aunque el federalismo, ya lo sabemos, es una forma de Estado, no podemos saber con seguridad qué entendían los constituyentes de Querétaro en 1917 con la expresión “forma de gobierno”. Acerca de las contradicciones en los artículos 39 y 40 y en el preámbulo de la CP, véase Burgoa 2002: 457.

limitaciones a través de los estados miembros forman un equilibrio y una distribución el poder político (Guillén 1999: 17). Esto es así porque la estructura del federalismo está estrechamente ligada a la idea de la no concentración del poder (*ibidem*: 18) y a la desconfianza frente al poder estatal. “No en vano son los Estados federales frecuentemente la respuesta a periodos previos de abuso del poder”, afirma al respecto Schumann (1991: 22), *verbi gratia*: los Estados Unidos de América, la República mexicana, Brasil o la República Federal Alemana.

En este sentido distingue Guillén (1999: 21) tres importantes principios:

1. El principio de separación, pues una Constitución federal determina con precisión la distribución de competencias legislativas entre los dos órdenes estatales;
2. El principio de autonomía, pues cada una de las instancias estatales es autónoma en las áreas que le fija la Constitución;
3. El principio de participación, pues los estados miembros, a través de una segunda cámara o de la que haga sus veces, están representados a nivel federal y toman parte en ciertas decisiones.

La división de poderes y la distribución de competencias no pueden fijarse siguiendo reglas generales, puesto que la historia y las características particulares de cada nación o de cada sistema político —características políticas, culturales, sociales, etcétera— juegan un papel decisivo (véase Armenta 1996: 178, y nuestra “Introducción” al presente trabajo).

La división de poderes puede entenderse como un “concepto para agrupar instituciones y sus funciones con el fin de impedir el abuso de poder estatal” (Schüttemeyer 2006a: 428). La teoría de la división de poderes, si bien con raíces en la Antigüedad griega, recibió un fuerte impulso con los pensadores ingleses James Harrington (1656) y John Locke (1690), para experimentar un desarrollo decisivo con Montesquieu, después de que publicara

en 1748 su famoso libro *De l'esprit des lois* (para profundizar, véase Boldt 2002: 1009 y especialmente Sabine 1982: 367ss. y 411ss.). Charles de Montesquieu distingue tres funciones estatales: la jurisdiccional, la legislación y la ejecución de las leyes, aunque no pensó en una separación tajante entre las tres. Con algunas variantes, la Constitución de los nacientes Estados Unidos de América acogió esta estructuración funcional de los poderes y su interdependencia, surgiendo entonces lo que se conoce como un “sistema de pesos —o controles— y contrapesos” (en palabras de Alexander Hamilton, *system of checks and balances*), en combinación con una división de poderes vertical y temporal (véase Schüttemeyer 2006a: 428 y 429).

En este sentido, actualmente se le atribuyen al federalismo dos funciones principalmente: en primer lugar una separación y limitación del poder por medio de la división vertical de poderes, y en segundo lugar una integración (que puede ser económica, política, etcétera) de sociedades más o menos heterogéneas (Schultze 1991: 225, y 2001: 127). Desde el punto de vista de la división de poderes constitucional se habla de una distribución de las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales tanto a nivel federal como de los estados miembros. Los dos primeros están funcionalmente separados, pero institucionalmente pueden aparecer tanto separados (en un sistema de gobierno presidencial) como juntos (en un sistema parlamentario), mientras que el Judicial, en un Estado de derecho, está siempre institucionalizado como un poder independiente y autónomo. En efecto: “(en el Poder Judicial se) aplica la estricta incompatibilidad, es decir, para los jueces termina su función cuando se hacen cargo de un mandato en una posición ejecutiva o legislativa” (Schüttemeyer 2006b: 1050). En un sistema federalmente organizado se encuentran los elementos estructurales decisivos del Estado (poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, burocracia, policía, etcétera) tanto en el orden federal como en el local o estadual y su existencia está garantizada constitucionalmente (Schultze 1991: 227 y 228).

Se habla generalmente de una división de poderes horizontal, vertical y temporal. La horizontal es precisamente la división estatal “clásica” en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, encontrándonos entonces en terrenos del derecho constitucional. A esto hay que agregarle un factor para el control el poder, es decir, el hecho de que la formación de la voluntad política y la toma de decisiones no sólo se llevan a cabo a nivel estatal, sino que también intervienen, de manera determinante y muchas veces de manera más efectiva que los elementos institucionalizados, partidos políticos, organizaciones y la opinión pública en toda su amplitud, que encontramos a lo largo y ancho de las capas sociales, particularmente en las sociedades modernas (Laufer y Münch 1998: 30; Schüttemeyer 2006a: 429).

Si comparamos esta división de poderes horizontal en los sistemas de gobierno presidencial y parlamentario, nos daremos cuenta de que en el primer caso estamos frente al establecimiento de tres órganos estatales que en su existencia son independientes entre sí; cada uno ejerce primordialmente una de las funciones principales, para la que sin embargo los otros órganos poseen derechos de veto o participación. Los tres poderes “pueden hacer efectivo el poder del Estado sólo por medio de su acción conjunta” (Schüttemeyer 2006a: 428). Ejemplos del sistema de gobierno presidencial nos lo ofrecen los Estados Unidos de América y la República mexicana.

En un sistema parlamentario, como Alemania o Austria, el gobierno y la mayoría en el parlamento están unidos estrechamente, pues el gobierno se forma solamente a través de una elección de dicha mayoría y permanece en funciones nada más mientras goce de la confianza parlamentaria. “En el sistema parlamentario, como instrumento (para) limitar el poder se conjuntan la cooperación funcional y la interdependencia institucional” (*idem*).

La división vertical de poderes, que nos ocupará más tarde, es también un componente del control y de la limitación del poder. Los órdenes federal y estadual disponen de facultades y tareas exclusivas de cada uno de ellos y que varían según cada caso

particular. Dependiendo de qué tan limitadas estén las atribuciones de ambos órdenes, será la intensidad de su interdependencia, por lo que surgirá un determinado grado de cooperación. El sistema de pesos y contrapesos evitará aquí el abuso del poder y se convierte en un elemento clave del Estado de derecho (Laufer y Münch 1998: 30 y 31. Esta forma de controlar el poder permite distribuir tareas e instituciones entre los diferentes órdenes estatales.

Por su lado, la división temporal de poderes garantiza que, en un sistema democrático, el poder se confiera solamente durante el tiempo que expresamente fijen las leyes.

La división de poderes ocurre, según hemos visto, entre los órdenes centrales y locales, y cada uno de ellos labora, en su esfera respectiva, con los otros, aun cuando sean en mayor o menor medida “independientes” entre sí. En cada uno de estos órdenes encontramos también una división horizontal de poderes. Estamos entonces frente a un Estado central con división de poderes y frente a varios estados miembros también con dicha división, lo cual significa que cada uno de todos estos está dotado de una legislación y de la capacidad para legislar por sí mismo, de una administración propia y de un aparato propio de justicia. En México, esto quiere decir que existe una “estatalidad” dividida en 99 poderes estatales (32 entidades federativas, cada una con tres poderes, más los tres del ámbito federal); en Alemania son 51 (16 *Länder* más los poderes federales).

b. La distribución de competencias

La distribución de competencias entre los ámbitos de gobierno en un Estado federal no es una tarea sencilla, por lo que debe estar regulada de manera precisa por la Constitución de tal forma que no sólo se estipule qué tareas le corresponden a qué ámbito, sino que también debe estar claramente expuesto que ningún ámbito puede, por regla general, entrometerse en

las tareas del otro (Kilper y Lhotta 1996: 65). Así, para algunas tareas es nada más el ámbito federal competente, para otras, por el contrario, solamente los estados miembros. Pero no hay que olvidar que los modelos del federalismo y las posibilidades de la distribución de competencias no existen en “estado puro”, por lo que, de acuerdo a cada caso concreto, se desarrollará un trabajo conjunto entre los órdenes estatales más o menos estrecho o más o menos laxo. En todos los Estados federales del mundo se han desarrollado por lo mismo formas mixtas, lo que ha llevado a la cooperación y al cumplimiento complementario de tareas por los diferentes órdenes, mientras que al mismo tiempo otras están reservadas a uno solo (*idem*).

Aquí es necesario resaltar la importancia del llamado ámbito municipal, cuyo equivalente en Alemania es la llamada “comuna” (*Kommune*, también llamada *Gemeinde*). Normalmente el concepto de federalismo se refiere a la existencia de estados miembros, excluyéndose la descentralización que se fundamenta en la existencia de municipios (Nohlen 2006b: 147). De hecho, en Alemania se considera a las comunas simplemente como parte de los estados miembros. En México, por el contrario, la CP tiene al municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas. Con esto no sólo se señala la base de cada estado federado, sino la base de la República mexicana toda. También en Alemania tendríamos que ir más allá de la visión constitucional y tomar en cuenta en el análisis, como partes integrantes de la construcción organizacional estatal, a los ámbitos federal, estadual y comunal. Cada uno de estos niveles del Estado federal tiene atribuciones diferentes y distintas tareas que cumplir. Es por eso que a las comunas les corresponde desempeñar un papel importantísimo respecto a la distribución de tareas y competencias y al equilibrio de poderes (véase Benz 1985: 7, 51 y 52).

Por regla general puede entonces afirmarse, en lo que atañe a la distribución de competencias, que la historia particular de cada país, su cultura política, sus costumbres y tradiciones juegan

un papel decisivo. Incluso la situación política del momento y la orientación política de los actores políticos más relevantes pueden, en este sentido, ejercer influencia ya sea en el texto o en las formas constitucionales. Así ocurre por ejemplo en la administración de los impuestos: mientras en los Estados Unidos existe un “paralelismo” entre los ámbitos estadual y federal, se caracteriza Australia por el “sobrepeso” del aparato central. Ambos países son, recordémoslo, Estados federales (véase Schultz 2001: 131).

Es también importante tener en consideración que el federalismo es un sistema dinámico (Benz 1985; Kilper y Lhotta 1996), pues un Estado federal no guarda siempre las mismas características y cambia constantemente (Laufer y Münch 1998: 25). El federalismo se mueve permanentemente entre unidad y diversidad, entre homogeneidad y heterogeneidad, entre independencia e integración, entre soberanía de la nación y autonomía de los estados miembros, entre centralización y descentralización. Existen por lo mismo fases en la historia de un Estado federal en las que el peso del poder se inclina en beneficio del Estado central, en lo que podría denominarse “tendencias centrípetas”, y fases en las que predominan las tendencias “centrífugas”, esto es, en las que la balanza se mueve hacia las entidades federativas (Laufer y Münch: *ibidem*; Schultz 2001: 127 y 128). Esta naturaleza dinámica del federalismo posibilita, no obstante, la solución de nuevos problemas. A este “dinamismo federal” se refería hace más de 100 años (1907) Heinrich Triepel cuando afirmó: “Ningún Estado federal del mundo... (existe) sin una permanente disputa entre tendencias unitarias y federalistas” (cit. por Laufer y Münch 1998: 26).

Por lo tanto, en lo que concierne a la distribución de tareas no existe lo que podría denominarse “listas de deseos” o “listas de virtudes” que valgan para todos los casos, de la misma manera en que no existe *el* “verdadero”, “legítimo” o “auténtico” federalismo. Esta forma de Estado debe sencillamente facilitar una constante intermediación de ideas o conceptos sociales, ora centrípetos, ora centrífugos. Las primeras buscan la integración y la igualdad de las condiciones de vida; las centrífugas, por el con-

trario, se orientan por una mayor autonomía y por la diversidad en las condiciones de vida (Schultze 1991: 127).

Es interesante señalar cómo el origen de un sistema federal ejerce influencia sobre la distribución de competencias definidas constitucionalmente. Cuando un Estado federal se origina por medio de la fusión de varios Estados anteriormente libres y soberanos, estos generalmente entregan en manos del Estado central determinadas competencias y atribuciones y conservan otras para sí. Esto ocurrió, *verbi gratia*, en los Estados Unidos de América. Pero cuando un Estado federal se origina a partir de la existencia previa de un Estado centralizado, ocurre generalmente lo contrario, *i. e.*, la Constitución entrega a los nuevos estados miembros ciertas facultades y conserva para el ámbito federal el resto, como en el caso de Canadá (véase Tena 2001: 113).

Esto es de trascendencia cuando tiene que decidirse a quién le corresponde asumir tal o cual tarea: al gobierno federal o a los estatales (o inclusive a los municipales). La pregunta puede ser también en el sentido de si precisamente cierta entidad federativa y ninguna otra es competente para ejecutar cierta acción. En los Estados Unidos se toma la decisión, en caso de duda, a favor de los estados miembros, puesto que las facultades del orden federal fueron entregadas originalmente por estos; es así que los Estados de la Unión conservan una especie de “zona no definida”, mientras que el ámbito federal dispone solamente de competencias claramente establecidas y limitadas. Algo similar ocurre en Alemania, donde una interrogante acerca de las competencias no se va a responder con una presunción a favor del ámbito federal. En caso de duda se sostiene que los estados miembros tienen la competencia (Schumann 1991: 25). Sin embargo, en el caso de otros Estados, en los cuales el federalismo tuvo un origen “centrífugo”, la cuestión se responde a favor del nivel federal, por lo que las atribuciones de los estados miembros serán más restringidas (Tena 2001: 113; véase también Burgoa 2002: 458). Es por esto que Burdeau (1985: 246) encuentra una relación entre la manera en que se originó un Estado federal y la forma que priva en

ellos para distribuir las tareas estatales. En el caso de un origen “centrípeto”, la Constitución les reconocerá a los estados miembros amplias competencias. Donde, por el contrario, el federalismo haya surgido de la transformación de un Estado “unitario” o centralizado, gozarán las entidades federativas de menos atribuciones. Todo esto significa que el asunto de las competencias es una cuestión del derecho positivo, si bien no debemos olvidar, dice el politólogo francés, que la práctica es más importante que el texto constitucional. Este es exactamente el caso de México, en donde la CP adoptó el sistema de distribución de competencias de los Estados Unidos, siendo que el federalismo en México surgió siguiendo el camino diametralmente opuesto (de adentro hacia afuera: centrífugo). El artículo 124 de la CP, que trata de la distribución de competencias, es copia fiel de la décima enmienda de la Constitución estadounidense de 1791 (véase artículo 124 de la CP; sobre esto véase Burgoa 2002: 459ss.). En la práctica, de todas maneras, las facultades de las que gozan los estados mexicanos son mucho más reducidas que las que disfrutaban sus contrapartes del vecino del norte (Armenta 1996: 104), lo cual demuestra que Burdeau tenía razón.

Con su claridad proverbial, los autores de los *Federalist Papers* explican una sencilla regla para la distribución de competencias: según Hamilton, el orden federal es responsable de la defensa de la Federación, la conservación de la paz, la regulación del comercio interior y exterior, y la conducción de las relaciones con otras naciones (núm. XIII). Madison (núms. I y XV) expresa que las facultades del gobierno federal son menos y están bien definidas; las de los estados miembros son muchas y no están definidas. Las primeras tienen que ver con aspectos relacionados con el exterior, como la paz, la guerra, las relaciones internacionales de orden político o comercial. Los estados miembros ejercen poder sobre aspectos que son importantes para la vida cotidiana de los ciudadanos, como la libertad, la protección de la propiedad, el orden interno, el progreso y el bienestar de los estados miembros (véase Hamilton *et al.* 2006).

Por lo tanto, en un Estado federal, esto es, en un Estado formado por varios estados, existe la posibilidad de que existan distintos tipos de estructuración política en muchas áreas. Es una especie de “distribución territorial de tareas” (Kilper y Lhotta 1996: 27), lo cual no ocurre en un Estado centralizado. Estas tareas pueden estar distribuidas de muy distintas maneras, de acuerdo con cada Estado federal concreto, lo cual veremos con más claridad cuando exponamos y comparemos la política cultural de Alemania y de México.

Por lo pronto podemos decir, concluyendo, que cada Constitución federal regula la distribución de competencias de una manera particular, si bien el principio es bastante parecido: el gobierno central tiene competencia exclusiva en aspectos que tengan que ver con el interés general de todo el país, los gobiernos locales tienen competencia en los aspectos que tengan que ver con las relaciones privadas de los ciudadanos (véase Tena 2001: 114).

E. El dualismo de los centros de decisión

Una característica esencial que distingue al federalismo de otras formas de Estado es la existencia de varios centros de decisión distribuidos en los niveles de gobierno. Esto es así no porque los estados miembros dispongan simplemente de una autonomía administrativa, sino porque su esencia jurídica no es otra que la verdadera competencia de la participación en la formación de la voluntad nacional. Son centros reales de decisión política y autores democráticos en el contexto de un moderno Estado federal. Por lo tanto, las decisiones pueden ser tomadas por los ámbitos federal, estadual o municipal, según las facultades de los actores políticos o administrativos y según el alcance del asunto. Las entidades federativas aparecen como una parte que también participa en la toma de decisiones de la otra parte. Ambas instancias juntas, la federal y la estadual, forman el todo, la Federación, el Estado federal en su totalidad. Esto lleva a Armenta a afirmar:

...todo parece indicar que la participación de las entidades federacionadas (*sic*) en las decisiones tomadas por el orden central, es decir, aquellas que constituyen o integran la voluntad nacional, no es más que una reafirmación de que ellas actúan como partes integrantes del todo, que es el Estado federal, porque precisamente esta acción de participación es la que viene a determinar la verdadera unificación del Estado federal (véase Armenta 1996: 88, 180 y 181).

Se trata en esto de la idea y de la práctica de la no concentración del poder, aspecto del que hablamos más arriba, al tocar el tema de la división de poderes. Pero no se trata nada más de la simple existencia de dos centros de decisión: puesto que en el Estado federal se presupone el carácter estatal tanto de las entidades federativas como del Estado central, la existencia *jurídicamente garantizada* de dichos centros de decisión se vuelve un requisito indispensable (Schmalenbach 1998: 4).

La función de la división del poder en el federalismo se fundamenta en que no existe un solo centro que tome por sí solo todas las decisiones. La división de competencias horizontal, vertical y temporal garantiza un control efectivo de los órganos constitucionales entre el Estado central y las instancias territoriales. Los centros de decisión se encuentran a diferente distancia del ciudadano, lo cual beneficia a éste, y las reformas constitucionales, las prescripciones legales y las leyes en general pueden ser llevadas a efecto, generalmente, sólo por medio de la colaboración de los diferentes órdenes de gobierno (véase Kilper y Lhotta 1996: 61). Este trabajo conjunto de los niveles federal, estadual y, en su caso, municipal, forma “esferas de poder” que se traslapan frecuentemente y que no siempre se pueden distinguir unas de otras, lo que llevó al politólogo estadounidense Morton Grodzins en 1966 a idear su famoso y preciso símil del “pastel de mármol”: el sistema federal no se parece, según esto, a un pastel de pisos o capas, sino antes bien a uno “de mármol”. Este ilustrativo ejemplo explica la realidad de un moderno Estado federal, caracterizado por el trabajo ya conjunto, ya en competencia, ya

“entrelazado” de distintos centros de poder, como en un engranaje: “... el Estado federal es un fenómeno policéntrico” (Kilper y Lhotta 1996: 66).

F. *La Constitución federal*

El Estado federal requiere, como toda forma de Estado, de una institucionalización del poder, y esto ocurre por medio de la Constitución, pues aquí se estipula cómo los gobernantes deben ejercer las competencias de los órganos federales y qué facultades exclusivas están a disposición de los estados miembros. Aquí, en la Constitución, tiene que estar la descripción exacta de la “dosis” de la distribución de competencias, los mecanismos de la participación en la formación de la voluntad política de la nación y el procedimiento de reforma de la Constitución federal. En dicho documento se deben fundamentar las atribuciones de los estados miembros y se sustenta la garantía de sus decisiones. Esta exactitud no se encuentra en países caracterizados por el derecho consuetudinario, por lo que una de las primeras Constituciones escritas en la historia es precisamente una Constitución federal: la de los Estados Unidos de América (Burdeau 1985: 215; Armenta 1996: 86), que entró en vigor el 4 de marzo de 1789.

Podría presumirse que el significado de una Constitución federal es mayor en el caso de un Estado federal que haya tenido un origen “centrífugo” o “por disociación”, puesto que los estados miembros no tienen que renunciar a una soberanía que antes poseían, sino que, por el contrario, ahora reciben, al fundarse la nueva Federación, nuevos derechos y competencias. Sin embargo, también en este caso debe garantizar la Constitución la vida jurídica autónoma de todos los órganos y niveles estatales (Burdeau 1985: 215). Cuando nace un Estado federal, ya sea por disociación o por asociación (origen “centrípeto”), tienen que regularse exactamente, en primer lugar, las relaciones dentro del nuevo ente político, lo cual podría denominarse como una espe-

cie de “tratado” o “contrato”. Estas reglas quedan asentadas en la Constitución, que debe fijar no nada más la distribución y las relaciones de poder, sino también las condiciones, generalmente muy difíciles, para llevar a cabo modificaciones en el sistema político, así como el papel del pueblo en este complejo. Sí: el federalismo es un conjunto de relaciones interdependientes entre parlamentos, gobiernos, tribunales, partidos, sindicatos, etcétera.

El nacimiento de una Constitución federal fue discutido profundamente, entre otros, por Le Fur (cit. por Burdeau 1985: 218, nota 55), quien divide el proceso de origen en tres fases. La primera de ellas es un tratado de derecho internacional para formar una Unión, por el que los Estados firmantes o fundadores se obligan a sí mismos a fundar un Estado superior a cada uno de ellos, al que van todos a pertenecer y del que serán dependientes. En seguida se prepara y se presenta un proyecto de Constitución. La segunda fase consiste en que los Estados fundadores aprueben dicho proyecto. Desde este momento ya no pueden expedir una ley que choque contra las disposiciones de esta Constitución federal. En la tercera fase, los órganos federales creados por la Constitución entran en funciones y proclaman la Constitución en nombre del nuevo Estado federal. Esta ley suprema no es, por lo mismo, un contrato, sino el resultado de él. Además, el derecho internacional es reemplazado por el derecho público interno.

Las instituciones federales surgidas a partir de la nueva Constitución proporcionan el “corredor de acción” para los actores políticos en el proceso político (véase Lehbruch 1991, cit. por Kilper y Lhotta 1996: 24). Esto quiere decir que una Constitución federal va más allá de los alcances de un contrato, aunque con una restricción primordial, que ya hemos mencionado líneas arriba: un Estado puede libremente decidir integrarse en un sistema federal, adquiriendo entonces el derecho a ser un actor en el proceso de creación de la Constitución; pero cuando dicha decisión ya fue tomada y llevada a la práctica, no hay retorno posible, ya que un “contrato” o “pacto” federal no acepta de ninguna manera, lo sabemos ya, el “derecho de secesión”.

La importancia de una Constitución federal la ve Burdeau (1985: 220) antes bien en el frecuentemente difícil procedimiento de reforma constitucional, y no tanto en el origen de dicho documento. En muchos Estados federales se requiere, para sacar adelante una reforma constitucional, no solamente la aprobación del órgano legislativo federal, sino también la aprobación de la mayoría de los congresos o parlamentos locales, como es el caso de México. En el caso de Alemania es menester la aprobación tanto del Parlamento (*Bundestag*) como del Consejo Federal (*Bundesrat*). En Australia, además del consentimiento de las dos cámaras es necesaria la aprobación de los ciudadanos. Es así que el procedimiento puede variar de caso a caso, lo que es un hecho es que en un Estado federal no se puede pensar en una reforma constitucional sin la participación de las entidades federativas.

Como ya hemos visto, en un Estado auténticamente federal disponen ambos órdenes estatales de su propio sistema de derecho, empezando por su Constitución, y gozan del mismo rango en los ámbitos que son de su competencia. Y si bien el derecho local en la práctica está subordinado al federal, esto no quiere decir, según Armenta, que se pueda hablar de un rango de derecho de un orden con otro, pues son dos órdenes jurídicos que convergen en la Constitución, es decir, en una norma suprema que los coordina y protege. Esto significa, puesto que los estados miembros y el Estado central forman el Estado federal en su conjunto, que la Constitución debe regular una relación de efectiva cooperación entre las funciones de ambos órdenes jurídicos. La ley suprema de un país federal marca los límites y alcances del derecho de las entidades federativas, formando así una unidad política federal. Los estados miembros son por lo mismo verdaderos centros de decisión y participan en la formación de la voluntad política democrática de la nación, ya que su fundamento jurídico posibilita dicha participación. Aquí se refleja la esencia y el sentido de un Estado federal (véase Armenta 1996: 86, 88 y 180).

G. Las funciones del federalismo

Como ya hemos mencionado líneas arriba, actualmente se considera que el federalismo debe cumplir dos funciones fundamentales. Por un lado están las funciones de la estructuración y delimitación del poder por medio de la división vertical de poderes, y por el otro lado está una función más, la de la integración —por ejemplo, de tipo político o económico— de sociedades más o menos heterogéneas (Schultze 1991: 225; 2007: 146). Siguiendo a Abromeit (1992: 13 y 14), agregamos las funciones siguientes:

1. La protección de minorías por medio de la existencia de corporaciones territoriales autónomas.
2. El mejoramiento de la calidad democrática de vida a través de cada vez mayores oportunidades de participación y de mejores condiciones para que prevalezcan los intereses de la población.
3. La descongestión de los grandes centros de decisión a nivel federal mediante la repartición tanto de tareas como de solución de conflictos.
4. El aseguramiento del *status quo* por medio ya sea de la coacción institucional para llegar a un compromiso o del poder de veto de determinados órganos; esto, con la finalidad de evitar cambios políticos radicales.
5. Posibilitar un camino seguro hacia la innovación, pues los estados miembros pueden “probar” reformas, que después puedan ser aprovechadas y adaptadas por otros.¹⁴

Kilper y Lhotta, a su vez, enumeran las siguientes funciones (1996: 74):

1. Lograr mayor racionalidad y efectividad de la política a través de decisiones orientadas a los problemas y adecua-

¹⁴ Según Abromeit, puede discutirse largamente acerca de esta lista de funciones, necesariamente incompleta, y de su aplicación en la realidad; para ello, véase Abromeit 1992: 14.

das a cada caso, ya que las decisiones pueden tomarse de acuerdo a las condiciones locales.

2. Puesto que las decisiones no sólo se toman en las instancias centrales, hay una repartición de responsabilidades.
3. Fortalecimiento de la democracia local.
4. Aseguramiento del pluralismo y de la libertad.
5. Policentrismo económico, cultural y político.
6. Realización del principio de subsidiariedad.
7. Integración de sociedades heterogéneas.
8. División vertical de poderes.
9. Regulación y nivelación de conflictos en el sistema político.

V. EL FEDERALISMO: PRINCIPIO DE ORGANIZACIÓN

1. *El federalismo como forma de vida política*

Para poder designar a un Estado como “federal”, debe haber mucho más que sólo una estructura prescrita por la Constitución, con tareas precisas para cada uno de los órdenes estatales. Tampoco es suficiente con hablar de un sistema de relaciones entre ámbitos de gobierno. Antes bien, se trata de un fenómeno social, o mejor dicho, de un fenómeno cultural, pues sus valores políticos se basan en los fundamentos de la cultura (véase Guillén 1999: 32).

Como leímos al principio de este capítulo, el principio peculiar y original del federalismo es la construcción gradual. Identificamos a esta forma de Estado con un principio de vida y de orden que requiere por parte de sus miembros de mucha responsabilidad propia, y, por encima de todo, de una voluntad para la vida federal y la disposición de aprovechar y proteger ampliamente las particularidades y ventajas de este sistema dinámico. Esto lleva a nuestras reflexiones a encaminarse al “principio de subsidiariedad”, que nos ocupará más adelante. Muchos parti-

darios del orden federal, como Jerusalem, ven en él una “forma natural de la vida estatal”, argumentando que toda vida social tiene un carácter federal. Otros, como Gierke, tienen al federalismo por un “...medio para vencer la tensión entre la unidad existencialmente necesaria de las personas y la libertad de la misma manera existencial del individuo” (ambos cit. por Schmalenbach 1998: 3).

A nosotros nos interesa el federalismo como principio de organización política, pero también como forma de vida, puesto que facilita la integración de sociedades heterogéneas mediante un equilibrio entre asociación y autonomía de los estados miembros respecto a sus formas de vida y a sus particularidades políticas, sociales, culturales y económicas. Para la persona en particular, el federalismo significa también la unión con las otras personas y con la sociedad. Para Frantz, el federalismo tiene un significado muy amplio, ya que no se le puede ver únicamente como lo opuesto al particularismo o al centralismo, sino que es, sobre todo, un tercer elemento más elevado que ambos. Con evidente convencimiento escribe a su vez Brugmans (1969): “En vista del centralismo nivelador, el federalismo representa el derecho de la diversidad; en vista de las tendencias separatistas, busca conservar o erigir la solidaridad” (ambos autores cit. por Deuerlein 1972: 332). El federalismo es por lo tanto más que un principio de derecho público, busca además una orientación personal y societaria (*ibidem*: 331) que debe ser percibida por las personas para poder aprovechar y ampliar las ventajas del federalismo.

2. *Federalismo, solidaridad y subsidiariedad*

Los ciudadanos de un Estado federal experimentan a diario la complejidad de las relaciones y de la repartición de tareas entre las diversas instancias políticas, independientemente del nombre que estas reciban: municipios, estados federales, estados federados, gobiernos federales, parlamentos, tribunales superiores

o constitucionales, etcétera. La existencia de diversos centros de decisión en cada uno de los niveles de gobierno debe posibilitar que se aligeren las labores y se eleve la efectividad del Estado en su conjunto, lo que permite la descongestión de los centros de decisión o, visto desde otro ángulo, evita que se saturen de tareas. Así, por ejemplo, un gobierno local puede dedicarse a tareas que conoce y puede realizar mejor que un distante gobierno federal. El gobierno federal, por su lado, podrá concentrarse en actividades que sólo él tiene permitido realizar, como la política hacendaria, la exterior o la de defensa nacional. Lo mismo ocurre con otros órganos y poderes. Para que esta “descongestión mutua” de los centros de decisión se desenvuelva exitosamente, es recomendable estructurar la distribución de competencias según los *principios de solidaridad y subsidiariedad*. Ambos son considerados por la Doctrina Social Cristiana como *principios sociales*, que además sirven de orientación a la actividad política (Nell-Breuning 1975: 27).

Con el concepto “solidaridad” se quiere dar a entender un principio de “entrelazamiento social”. Este término nos indica que el bienestar y los problemas de las partes individuales son inextricables del bienestar y de los problemas del todo, y viceversa. Según esto se dice que, en la política, cada miembro, cada parte de la sociedad es corresponsable del bien del todo. De la misma forma tiene que responder el todo, es decir, la comunidad grande o pequeña, por el bienestar y las penas de todos y cada uno de los miembros, de las partes del todo. Es por ello una responsabilidad compartida, un compromiso mutuo, un “deber común” (*idem*). Esto quiere decir que no se trata de un asunto unilateral, de un “camino en un solo sentido”, pues la responsabilidad es para ambos lados igualmente rigurosa. El todo comunal y los miembros de la comunidad forman un conjunto y no pueden prescindir unos de otros. Son por lo tanto corresponsables y están obligados a la ayuda mutua. La solidaridad, decía el Cardenal Frings, puede ser entendida como la ley fundamental “de la responsabilidad y ayuda recíprocas” (cit. por Welty 1959: 134).

El principio de solidaridad garantiza por lo tanto un equilibrio entre los derechos y deberes de cada persona o miembro de un todo, por un lado, y los derechos y deberes del todo, por el otro lado.¹⁵ Los miembros de un todo pueden ser en este sentido tanto ciudadanos, comunidades o entidades federativas. El todo puede ser de la misma manera la comunidad, el municipio, un estado federado o el Estado federal en su conjunto.

De lo dicho anteriormente resulta lo siguiente: el Estado federal en su totalidad vive en y de sus partes integrantes. Estas, a su vez, viven en y del todo. En caso de que se mantenga esta “relación incondicional recíproca y alternante”, todos salen ganando. Si las partes integrantes son descuidadas o debilitadas, el todo se daña, pudiendo incluso amenazar ruina. Además, esta interrelación subraya para ambos lados el carácter obligatorio, pues la comunidad y sus miembros se deben mutuamente. Según el principio de solidaridad, el todo sirve y ayuda a las partes, mientras que estas, a su vez, le proporcionan al todo lo que sea necesario para su existencia, estabilidad y desarrollo. Por lo demás, los miembros se garantizan entre sí consideración y apoyo mutuos. Se trata por lo tanto de un complejo de relaciones y de interacciones dentro de las comunidades o grupos, para las que son imprescindibles el respeto, el apoyo, la promoción y el fomento recíprocos. Sólo así “...pueden alcanzar todas las comunidades un desarrollo fecundo, sin peligros y trastornos, si bien no siempre sin roces y tensiones” (Welty 1959: 134 y 135). El significado de la solidaridad para el ordenamiento federal es, después de estas reflexiones, muy profundo y de gran alcance (*cf.* Nass 1998: 109).

El segundo principio social es, como ya hemos dicho, la subsidiariedad. Generalmente se toma su definición textualmente de

¹⁵ El individualismo capitalista y el colectivismo comunista resaltan los derechos y exigencias del individuo y del todo social, respectivamente. “A diferencia de ambos se mantiene el principio de Solidaridad en el centro y rechaza cualquier radicalismo unilateral” (Nell-Breuning 1975: 27). Dicho principio es, por lo tanto, contrario a todo egoísmo individual o colectivo.

la famosa encíclica *Quadragesimo anno* (15 de mayo de 1931) del Papa Pío XI.¹⁶ Si bien normalmente se escucha hablar de un *principio de subsidiariedad*, el texto en cuestión no menciona un principio sino en realidad un *deber*: “*subsidiarium officium*”. Con esto se quiere dar a entender el deber de la comunidad de ayudar realmente a sus integrantes. De acuerdo con esto, la subsidiariedad es un “...fundamento de la asistencia y de la ayuda” (Nell-Breuning 1990: 350 y 351) o “... de la ayuda complementaria” (según Frings, cit. por Welty 1959: 136). Pero para poder hablar de una “ayuda que en verdad ayude”, tenemos que definir primero qué es la ayuda *auténtica*: “...es una ayuda que permite o facilita a las personas ayudarse a sí mismas, o que hace que esta autoayuda sea más exitosa” (Nell-Breuning 1990: 351).

El hombre, que puede, debe y *desea* desarrollar su personalidad, que es capaz de actuar por sí mismo, se desarrolla a través de sus acciones. Es sujeto y no objeto de lo que hacen otras personas, de tal manera que una auténtica ayuda le posibilita o le facilita sus labores y su desarrollo. Lo opuesto a esta ayuda lo convertiría en objeto, por lo que las medidas correctas lo ayudan a ser *menos* objeto y *más* sujeto. “Las medidas de ayuda deben pronunciarse por ofrecer al necesitado tantas oportunidades como sea posible para colaborar en la liberación de sus carencias a través de *la propia* actividad del necesitado, deben ser *ayuda para la autoayuda*”. Otro tipo de auxilio lesionaría la dignidad de la persona humana como sujeto y limitaría el desarrollo de su personalidad (*ibidem*: 351-353) y, al final de cuentas, no sería una “ayuda auténtica”. Estamos hablando por lo tanto de una correcta distribución de tareas, en la que la comunidad debe hacer todo lo que facilite o posibilite a sus integrantes, a través de su propio trabajo llegar al culmen del desarrollo de su personalidad, lograr su libertad y ser responsables de su destino y de sus actos. Por otro lado, la comunidad debe descargar a sus integrantes de todo aquello que

¹⁶ El pasaje correspondiente de la encíclica lo encuentra el lector en el apéndice del presente trabajo (I.1).

aporte poco o nada a dicho desarrollo personal. De esta forma podrán dedicar cada vez más tiempo y fuerzas a lo que *mayormente* les guíe hacia tal objetivo (*ibidem*: 353). Se debe por eso dejar a las personas y a los diferentes grupos en una comunidad hacer tanto lo que son capaces de hacer por sí mismos como aquello para lo que tienen vocación, siendo por lo mismo responsables de lo que hagan (Welty 1959: 138).

La subsidiariedad es un *principio de competencia*, ya que no sólo tiene validez en la relación de comunidad e integrantes, sino también cuando los integrantes mismos son comunidades o si conforman una estructura escalonada de comunidades (Nell-Breuning 1990: 355ss.; Hengstenberg 1953, cit. por Deuerlein 1972: 320). La relación de las instancias superiores frente a las inferiores se aclara con las palabras *fortalecer*, *complementar* y, en caso de apuro, *substituir* (véase Nell-Breuning 1975: 28). La persona individual y la comunidad de miembros, de acuerdo a este principio, están habilitados y a la vez obligados a "...desarrollarse en su singularidad y a cumplir con sus propias tareas; conforme a eso, la comunidad (superior) tiene el deber de reconocer, proteger y fomentar dicha singularidad y esas labores propias" (Welty 1959: 136). Por eso es que la comunidad superior en su conjunto tiene que salvaguardar las necesidades del todo como tal y de ordenar las metas particulares de tal forma, "...que estén en correcta relación tanto con el objetivo general como entre sí" (*ibidem*: 143). La subsidiariedad es, en este sentido, también un *principio recíproco*, interesado en la autonomía de los diferentes actores. Lo podemos entender asimismo como un *principio político práctico*, ya que se puede aplicar en todos los niveles de la existencia humana-social. Y por último, es un *principio de comportamiento prosocial*, porque está siempre orientado a la dignidad del hombre (véase Waschkuhn 1995: 171 y 172). De acuerdo con todo lo anterior, una instancia superior debe ayudar a las situadas más abajo, debe prestarles apoyo cuando éstas se vean rebasadas por determinadas tareas,

sin atraer hacia sí, no obstante, la competencia para realizarlas (véase Grabitz 1992: 140 y 141).

La puesta en práctica del principio de subsidiariedad exige la existencia de un principio igualmente importante: hablamos del llamado “principio de conexión”, también llamado “de conectividad”, el cual dice que las corporaciones menores, al recibir la responsabilidad de ejecutar determinadas tareas, deben disponer de los medios financieros necesarios para ello. Desafortunadamente, los actores políticos de los niveles superiores a menudo “olvidan” este principio fundamental, gustosos, aparentemente (véase Münch y Meerwaldt 2002f: 38).

Antes de terminar este capítulo tenemos que mencionar cuatro puntos:

1. Hay que subrayar que los principios sociales arriba explicados no pueden aparecer solamente en aspectos aislados de la vida social, sino que valen para esa vida social *en su conjunto*.
2. Tenemos que llamar la atención sobre el hecho de que dichos principios son “frases abiertas”, esto es, requieren de un contenido concreto (Nell-Breuning 1975: 29). No se trata de un modelo de orden político o social ya acabado, sino de un parámetro crítico, basado en el derecho natural (Richter 1987, cit. por Waschkuhn 1995: 27).
3. Tenemos que señalar que ninguno de tales principios es “católico”: “Los principios no son ni católicos, ni ‘acatólicos’ ni ‘anticatólicos’, sino sencillamente o correctos o falsos... (no es) una cuestión de fe, sino en un asunto objetivo...” (Nell-Breuning 1990: 349).¹⁷

¹⁷ Ambos principios han sido asumidos por la llamada Doctrina Social Cristiana (católica) como reflexiones acerca de la división de poderes y de la convivencia social (véase Laufer y Münch 1998: 29). Estos principios, a lo largo de la historia, han sido provistos con diferentes nombres, y también se han mencionado sin nombre alguno. Su existencia está demostrada mucho tiempo antes del Papa Pío XI. En el Apéndice (I.2) encuentra el lector una cita de Abraham Lincoln, en la que, con su característica sencillez, explica el hoy llamado prin-

4. Por último, debemos decir con toda claridad que la observación y la vigencia de los principios en cuestión *no solamente* son posibles en un orden federal. También un Estado central o unitario puede, a través del desarrollo de la autogestión municipal y de la estructuración de un orden socialmente favorable, garantizar los derechos vitales de los pequeños círculos comunitarios. No obstante, el Estado federal es más idóneo para llevar dichos principios sociales a su plenitud (véase Nell-Breuning y Sacher 1948: 167 y 168). Es así que no debemos confundir al principio de subsidiariedad con el principio federativo, puesto que están en una interrelación diferente de interpretar y que de hecho se interpreta de diferente manera (Deuerlein 1972: 324ss.). Por eso es que Hengstenberg (1953) es de la idea de que en todo lugar en donde se aplica el principio federativo se acompaña del principio de subsidiariedad, pero no necesariamente a la inversa; esta condición hay que tomarla, por lo visto, con reservas (cit. por Deuerlein 1972: 322).

Recordemos algo que hemos dicho más arriba: las estructuras del federalismo se orientan contra una concentración del poder. Ahora hemos visto que también los principios de solidaridad, de subsidiariedad y de conectividad son medios para limitar el poder y para la salvaguarda activa de la libertad (*cf.* Waschkuhn 1995: 175). Los tres son conceptos complementarios y entrelazados, que se enriquecen mutuamente. No en vano escribe Deuerlein: “El federalismo vive de la subsidiariedad” (1972: 319, *cf.* 325).¹⁸

cipio de subsidiariedad. ¡Y no se trata de un autor católico! Para profundizar en el tema de dichos principios sociales, véase Imdosoc 1989: *passim*, y Spiazzi 1992: *passim*.

¹⁸ Para una discusión a fondo de la subsidiariedad y de sus relaciones con el federalismo recomendamos a Waschkuhn 1995: 170ss.; Deuerlein 1972: 319-328; Kilper y Lhotta 1996: 36ss.; Nell-Breuning 1975: 44 y 45.

VI. COMENTARIOS FINALES

Ya hemos presentado en este capítulo que llega a su fin las principales características del federalismo, particularmente de aquellas que son indispensables para desarrollar nuestro estudio comparativo de la política cultural en Alemania y en México. Ahora, antes de adentrarnos en el siguiente capítulo en el tema de la política cultural, queremos recordar de nuevo expresamente que no vamos a poner en duda la existencia actual y futura del federalismo en nuestras dos naciones. Independientemente de que dicha forma de Estado en ambas repúblicas haya sido calificada por algunos autores como “ilegítima” o “copiada”, independientemente de que la realidad constitucional se encuentre más o menos lejos de la realidad constitucional, el federalismo está profundamente anclado tanto en la Ley Fundamental de la República Federal Alemana como en la Constitución Política de la República mexicana (permítanos el lector no usar el nombre oficial). Nuestras propuestas al final de esta investigación presuponen sin duda alguna que el federalismo seguirá vigente, por lo que no haremos campaña contra la “cláusula de perennidad o perpetuidad”. Es por eso que en este primer capítulo no hemos hablado para nada de argumentos que resalten, con el ánimo de convencer, los múltiples atractivos del federalismo¹⁹ y con los cuales podamos discutir sobre sus ventajas y desventajas o argumentar en pro o a favor, máxime cuando ya hemos visto que el orden federal es prácticamente inamovible en nuestros dos casos de estudio,²⁰ independientemente de su validez en la “realidad constitucional” de cada uno de ellos. Tampoco hemos considerado necesario reflexionar profundamente acerca de su razón de ser²¹ y de subrayar sus diferencias frente al Estado centralizado, llamado también “Estado unitario”.²²

¹⁹ Para esto véase Serra 2001: 557; Görner 1996: 8ss., 30ss.

²⁰ Para esto véase Münch y Meerwaldt 2002a: 6ss.; Laufer y Münch 1998: 28ss.; Männle 1998: 13; Fürst 1984: 28ss.

²¹ Para ello, véase Sturm 2001: 11-16; Kilper y Lhotta 1996: 18, 56 y 74.

²² Recomendamos para ello a Wachendorfer-Schmidt 2000: 2-9ss.

Ahora está ante nosotros un paso muy importante: nos dedicaremos, en el capítulo siguiente, al estudio de la política cultural en el marco de un orden estatal federal.²³

²³ El lector podrá quizá advertir que, en el texto que tiene en sus manos, prácticamente nunca hacemos uso de la palabra “Federación” para referirnos al ámbito federal, como generalmente se hace en México. Para nosotros, la Federación es, en estricto sentido, la unión de todos sus componentes, esto es, la unión de los ámbitos federal y estadual (en América Latina se considera también al municipal, aunque éste no forme parte esencial de un Estado federal). Así, la Federación no es el primero de estos ámbitos, mucho menos nada más el gobierno federal, sino que todos en un Estado federal conformamos la Federación. Es por esto que, en lo posible, evitaremos esta palabra para referirnos al ámbito federal exclusivamente. Cuando así sea, será sólo por cuestiones estilísticas de la redacción.