

## MARCOS, CONDICIONAMIENTOS Y FRENO DEL FEDERALISMO

Germán J. BIDART CAMPOS \*

SUMARIO: 1. *La geografía*; 2. *El localismo*; 3. *Conciencia del pluralismo localista y conciencia de unidad*; 4. *La economía*; 5. *El sistema democrático*; 6. *La división de poderes*. 7. *La teoría de Friedman sobre los frenos a los cambios jurídicos en el federalismo*; 8. *Los partidos políticos*; 9. *Otros grupos sociales que no son partidos*; 10. *El municipio*; 11. *La región*; 12. *Las tendencias descentralizadoras*; 13. *El federalismo: decisión política y proceso*.

Con suficiente empirismo, intentamos proponer algunas reflexiones sobre lo que daríamos en llamar el proceso funcional del federalismo, presuponiendo simultáneamente su naturalidad, o sea, descartando un federalismo artificial o impuesto que no responda a un cierto número de variables relativamente naturales. Aquí lo de “naturalidad” y “naturales” quiere significar predisposiciones favorables lo más espontáneas posibles o, formulado en otros términos, que no se buscan ni se condicionan de modo puramente racional, sino que —sin dejar de ser razonables, y racionalmente conjugadas— encuentran base en un cúmulo de marcos, factores y elementos de la realidad, de orden social, cultural, político, económico, geográfico, poblacional, etcétera.

Tenemos entonces dos rieles para nuestro discurso: un federalismo *natural*, y un federalismo *funcional*.

Esto suscita inicialmente un enfoque muy realista: la preferencia, la opción, y el establecimiento de un régimen federal no deben movilizarse al impulso de teorizaciones, si es que se aspira a que ese régimen sea funcional. A la inversa, por más que especulativamente sea válido que en el plano de la doctrina se llegue a señalar al federalismo como una alternativa mejor —o hasta más valiosa— que la centralización unitaria, se tiene que prestar mucha atención a la via-

\* Profesor titular de la Universidad de Buenos Aires y de la Pontificia Universidad Católica Argentina.

bilidad funcional del mismo, lo que exige computar aquel elemento de predisposición natural.

De tal apelación al realismo se desprende, a la inversa, que cuando concurre dicha predisposición natural con cierta intensidad, tampoco se ha de forzar —racionalmente, o arbitrariamente— el establecimiento de la forma unitaria.

Nada de esto es novedoso, porque responde a una pauta de técnica constitucional muy insistida, cual es la de que una constitución o un régimen político deben diseñarse tomando muy en cuenta las características propias de la realidad social a la que se destinan. El puro racionalismo normativo no goza ya de crédito, al menos en los círculos científicos. Pero hay que estar en guardia frente a lo que a veces puede ser un sesgo diferente, o aun opuesto, en el mundo de los políticos, donde hasta con buenas intenciones ocurre que se supone posible, o recomendable, gestar una constitución como un “bebé de probeta”, en un laboratorio de puras ideas racionales. Y no reputamos demasiado racional apartarse de la realidad, porque la racionalidad que nos aficiona en el ámbito político constitucional es aquella que responde a la razón vital de Ortega.

## 1. LA GEOGRAFÍA

La dimensión territorial de un Estado puede aportar un factor natural de predisposición para organizar a ese Estado bajo la forma federal, cuando el espacio geográfico es grande. Son muchos los Estados actuales que encabezan la lista de los de gran tamaño, y entre ellos encontramos federaciones: Unión Soviética, Estados Unidos, Canadá, México, Argentina, Brasil, India. (Por supuesto que esto no significa mucho todavía, porque habrá que ver si son o no federalismos auténticos, o federalismos funcionales.) Lo que queremos apuntar es que un vasto territorio proporciona un marco (de tipo geográfico) para la adopción del federalismo, bien que por sí solo no nos diga demasiado. No es lícito derivar de esta primera observación una regla rígida que pudiera enunciar la necesidad —y ni siquiera la conveniencia— de que todo Estado de territorio grande debe estructurarse con forma federal. Tampoco la regla inversa que dijera: todo Estado de territorio pequeño debe ser unitario.

Sin embargo, de concurrir otra serie de elementos de suficiente naturalidad, la dimensión geográfica de superficie grande merece alguna reflexión, porque dentro de esa multiplicidad de elementos es capaz de orientar el criterio.

El elemento geográfico juega también en otro sentido. Cuando el proceso de gestación de un Estado transita por el cauce de la integración de varios Estados preexistentes en uno mayor —ya sin tener en cuenta el tamaño— la geografía dice algo; dice que esos varios Estados (cada cual con su territorio) van a pretender, generalmente, conservar su territorio, su identidad geográfica, su base física de asentamiento. Y todo ello recomendaría la preservación mediante el federalismo.

Cabe imaginar otra hipótesis semejante en el caso de Estados con discontinuidad geográfica, es decir, sin continuidad en sus diversas partes territoriales.

Por fin, la génesis del federalismo argentino siempre nos ha hecho ver una influencia de lo que llamamos “el medio” (o influencia mesológica), que bien merece vincularse con la geografía. Los Estados (denominados provincias) que en 1853-1860 formaron la federación, surgieron como expansión de las zonas de irradiación de las ciudades fundadas desde la etapa de la colonización hispánica, que con excepción de la ciudad de Paraná y de la provincia de Entre Ríos, se convirtieron en capitales provinciales. Pero, por otra parte, pensamos que la influencia mesológica de Buenos Aires hizo de polo de atracción para que las provincias del vasto territorio convergieran a integrar un solo Estado (federal). La peculiaridad de la formación federal argentina —aparte de la dimensión del territorio— es, pues, a su modo, un ejemplo ligado al comentario que hacemos en torno de la geografía.

## 2. EL LOCALISMO

Con un término algo ambiguo como es el de localismo, aludimos a la tradición, al estilo, a la idiosincrasia, a los hábitos de una convivencia social que adquiere fisonomía propia y distintiva respecto de la de otros lugares. Hablamos de lugar, y de ahí derivamos el vocablo localismo. Por supuesto que el lugar y el localismo apuntan, a su vez, a un emplazamiento o a una base territorial de esa convivencia, de forma que los estilos se identifican localmente o territorialmente, con lo que trabamos un nexo con el factor geográfico. Pero aquí lo geográfico viene a jugar como un contorno que delimita el espacio donde surge un estilo de convivencia. Este estilo —aunque puede provenir del hecho de estar juntos los hombres que comparten la convivencia lugareña— ya no es un ingrediente geográfico, sino fundamentalmente *cultural*. Un perímetro territorial, o físico no

siempre engendra, en la convivencia por él delimitada, un estilo de vida que marque diferencias notables respecto del que acusan espacios geográficos distintos. Pero cuando lo engendra, es fácil admitir que la concatenación de lo mesológico con lo cultural induce a afrontar la posible conveniencia de la descentralización política.

El localismo puede diversificarse. Ahora bien, como aquí abordamos un localismo que tipifica estilo propio, parece que el localismo político primario —que es el municipal o comunal— no alcanza el nivel necesario para formar con el municipio una entidad federativa, bien que la descentralización municipal de tipo político resulte una buena base para la descentralización federal, pero eso difiere de lo que ahora estamos comentando. Quiere decir que el localismo a que nos referimos requiere espacios territoriales mayores que el de un municipio —esto por un lado—, así como una peculiaridad de estilo en la convivencia del grupo humano, que no llega a identificarse en cada área municipal —esto por el otro—. De ahí que el localismo sociológico que puede predisponer al federalismo ha de buscarse en *provincias* o en *regiones*.

Todo esto aspira a señalar algo importante para la funcionalidad federal. Un federalismo podrá ser más auténtico si el pluralismo de los ámbitos descentralizados políticamente coincide con el pluralismo en las fisonomías de las comunidades asentadas en esos ámbitos, lo que, con marcada relación respecto del factor geográfico, significa que las entidades federadas no responden a divisiones demasiado artificiales o impuestas, sino a conformaciones suficientemente espontáneas —tanto desde el punto de vista territorial como desde la perspectiva del localismo que signa culturalmente a la convivencia social.

### 3. CONCIENCIA DEL PLURALISMO LOCALISTA Y CONCIENCIA DE UNIDAD

Es probable que con el breve esbozo hasta aquí desarrollado estemos en condiciones de comprender que un federalismo funcional halla un buen elemento impulsor en esa doble conciencia a que alude el subtítulo de este acápite. Si repensamos la tradicional afirmación de que una federación compone un solo Estado con varios “Estados-partes”, advertimos que la doble conciencia reclama dos lecturas coordinadas. Las partes han de tener vivencia de su identidad localista que la diferencia entre sí, pero han de tener paralelamente una conciencia de unidad, que sostenga la voluntad de integrarse en un

solo Estado federal y de compartir —sin pérdida de la identidad local— una convivencia política común. Con reminiscencia orteguiana, diríamos que han de sentirse como partes de un todo, y no como todos aparte. Pero, a su vez, la federación requiere equilibrar también en sí misma dos conciencias: una, la de ser una unidad, un solo Estado, un todo; pero una unidad o un todo formado por partes que poseen cada una su identidad localista. Entonces, ha de sentirse como un todo con partes, como una estructura que recibe su identidad —al menos parcialmente— del pluralismo de esas partes. Si las partes no tienen que sentirse como todos aparte, porque se cohesionan en la integración y la unidad federativa, ésta no puede sentirse desprovista de partes, ni como un todo en el que las partes han perdido su identidad y su pluralismo en una especie de amalgama compacta.

Las partes y el todo deben tener voluntad de vivir en común; las primeras, sin abdicación de sus identidades localistas; el segundo, sin aspiraciones absorbentes ni centralistas.

Hay una palabra elocuente, que es “membresía”. El ser miembros, y el tener miembros, se traduce en la conciencia de ser parte de un todo, y de necesario respeto a la individualidad de las parcialidades. Tal conciencia pertenece primordialmente al orbe cultural, pero se completa con un elemento *voluntario*: el querer pertenecer al todo sin diluir la identidad localista, y el querer mantener la unidad total sin destruir las parcialidades.

#### 4. LA ECONOMÍA

Nadie duda actualmente que todo sistema político guarda dependencia respecto del factor económico. No se trata de ser determinista, sino realista. La teoría sistémica nos hablaría del subsistema económico, y de los ingresos —buenos o malos— que desde él entran al sistema político. El federalismo no escapa a esta dependencia, aun cuando sea menester aclarar que no ha de verse al factor económico en forma aislada o independiente de la red de interinfluencias que componen los múltiples condicionamientos o presupuestos que gravitan en el sistema político.

En orden al federalismo, parece obvio que su funcionalidad reclama, dentro de la aludida interrelación de concausas, que tanto la unidad federativa cuanto cada una de sus entidades federadas cuenten con un subsistema económico suficientemente propicio para alimentar aquella funcionalidad. Cuando los condicionamientos econó-

nicos distorsionan al sistema político, la estructura federal tropieza con un factor negativo que la desfuncionaliza. La mala situación económica —dentro de la cual hay que computar muy bien cómo es la política económica, para no suponer que el subsistema económico responde únicamente a la riqueza o a los recursos naturales, ni, a la inversa, a la pobreza o a la falta de esos recursos— siempre se refleja en la estructura federal, del todo y de sus partes, aparte de la simultánea repercusión nociva que toda economía deficiente hace pesar en cualquier sistema político en razón de los desasosiegos sociales que provoca, de los frenos que paralizan a la sociedad y al Estado, de los óbices y frustraciones que dificultan o bloquean el acceso de muchos hombres al disfrute de muchos de sus derechos, de las marginaciones que genera en la población, de los impedimentos con que traba la circulación y el goce de la libertad en disponibilidad para todos, etcétera.

Si, entonces, un condicionamiento económico desfavorable incide con igual carácter en todo régimen político, se entiende que el régimen federal no escapa a esa influencia.

En cualquier federación, las entidades pobres —por ejemplo— crean en su contra o en su perjuicio situaciones de inferioridad, y a veces hasta de conflictos (verticales, con el Estado federal; u horizontales, con otras entidades partes). Y las situaciones sectoriales de superioridad (cuando entidades federadas son económicamente prósperas o desarrolladas) no dejan de aportar hipótesis de conflicto por el desequilibrio que suelen originar.

Este panorama no pierde su interés por el hecho de que las competencias federales y locales se hallen repartidas con un criterio o con otro en cada federación, porque sean tales competencias del Estado federal o de las entidades federadas, el factor económico está presente. Es fácil comprender que cualquiera sea el gobierno competente (el federal o el local), una cosa es saber o determinar quién tiene que afrontar o puede afrontar las políticas relacionadas con aquel factor, y otra muy distinta que el mismo factor hace sentir su peso en el todo y en las partes.

Pero volvamos a algo antes ya dicho: bien que en el subsistema económico tengan mucho que ver las situaciones de riqueza o de pobreza, de recursos naturales o de ausencia de ellos, etcétera, siempre habrá otra cuota bien alta a cargo de las políticas económicas para aprovechar, bonificar, esterilizar o dilapidar los aportes de toda índole (propicios, reacios, o adversos) que vienen del primer sector indicado. Si no declinamos la afirmación de que el federalis-

mo necesita de un subsistema económico funcional, hemos de decir conjuntamente que las políticas federales y locales que algo o mucho tienen que ver con él exigen estar presididas por la conjugación vertical y horizontal de aquellas dos conciencias a las que dedicamos un anterior párrafo. Un federalismo se disfuncionaliza cuando —con buena o mala situación económica, total o parcializada— ésta no es compartida mediante una equilibrada integración del todo y las partes. ¿Es esto solidaridad recíproca? No vacilamos en contestar que sí, porque aquella misma doble conciencia de parte y de todo tiene a la solidaridad como horizonte.

De aquí a decir que en esta materia —como en tantas otras— es capaz de operar fructíferamente un federalismo concertado o cooperativo, no hay demasiada distancia. Este federalismo se desdobra de nuevo vertical y horizontalmente.

Al proponerlo, retomamos la idea aproximada de lo que se puede llamar unidad económica total (o “nacional”) que, elementalmente, diseña un modelo de integración federal, porque ni la economía general puede extraviar la atención del localismo, ni las economías locales pueden disgregarse de la unidad económica total. Que sea difícil dar operatividad funcional a esta imagen cuando se distribuyen las competencias federales y locales, no es óbice para que renunciemos a la propuesta. Su fórmula parece ser, a más de sugestiva, muy necesaria para reconciliar dualidades con interdependencias funcionales.

## 5. EL SISTEMA DEMOCRÁTICO

No vamos a desviarnos a un tema que, como el de la democracia, tiene sustancia propia y reclamaría tratamiento independiente. Pero tampoco podemos soslayar una relación con el federalismo, a la que asignamos capital importancia. Ello requiere que, casi dogmáticamente para no evadirnos de la materia en análisis, digamos qué entendemos personalmente por democracia: un régimen político-constitucional de libertad, basado en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, a la que instala con un status jurídico-político acorde con su naturaleza de persona, y que respeta, tutela, y promueve, su libertad y sus derechos. Libertad y derechos humanos hacen de constitutivo esencial a la democracia.

¿Qué tiene que ver esto con el federalismo? Muchísimo, porque el federalismo como técnica político-constitucional queda vaciado de sentido cuando el Estado federal no es democrático. ¿Y por qué

decimos esto? Porque sin renegar de la afirmación de que el federalismo es una forma de organización estatal que descentraliza políticamente al poder tomando como base al territorio (lo que implica relación del poder con el territorio), tal técnica de organización constitucional no agota su funcionalidad en sí misma porque y cuando, como lo hacemos nosotros, la perspectiva constitucional se alarga hacia un horizonte último, que es el humanismo personalista, al cual —por tener en vista a la persona humana— se debe enderezar el derecho constitucional. De tal forma y con esa óptica, si no hay un régimen de libertad y un sistema de derechos humanos fundados en lo que hoy se conviene en llamar la filosofía de los derechos humanos, toda técnica de organización estatal (federalismo, división de poderes, presidencialismo, parlamentarismo, proceso electoral, etcétera) queda desconectada de una *télesis* valiosa por sí misma, cual es la de situar políticamente a la persona humana dentro del Estado según el modelo democrático.

De compartirse este criterio de ultimidad, el federalismo vale —o puede valer— cuando opera con funcionalidad en un Estado democrático, porque entonces es capaz de integrarse a éste y de coadyuvar a su estabilidad. A la inversa, cuando el Estado no es democrático, todo el valor del localismo, cuyo sentido tiende a preservar y encauzar la estructura federal, se desdibuja, porque un Estado no democrático (y con mayor intensidad si su “no-democracia” alcanza el nivel del totalitarismo) es, por naturaleza, adverso al pluralismo y al disenso, lo que sin vacilación nos lleva a decir que el federalismo en los Estados que no son democráticos no es un federalismo auténtico, sino una forma vacua e inocua sin funcionalidad. Y como no queremos un federalismo que sea una pieza dentro de un engranaje puramente mecánico, el federalismo susceptible de funcionalidad es, para nosotros, única y exclusivamente el que se coordina con la forma democrática.

Como cierre de este acápite, queda la conclusión de que —si bien la forma federal no es esencial al sistema democrático— un sistema democrático entra en buena reciprocidad con el federalismo, porque uno y otro se retroalimentan. Simplificando esta idea, decimos que *a)* puede haber democracia sin federalismo, pero *b)* no hay federalismo funcional fuera de la democracia. Quiere decir que el mismo sistema de libertad y el mismo sistema de valores que nutre a la democracia, es *conditio sine qua non* para la funcionalidad del federalismo. Intrépidamente desembocamos en una afirmación muy personal: no nos interesan los federalismos de los Estados

no democráticos, porque se contaminan y atrofian dentro de un régimen que denigra a la persona humana. La naturalidad y la funcionalidad del federalismo, que pretendíamos tomar en cuenta cuando al principio de este esbozo trazábamos su orientación, no están presentes fuera de la democracia. No siempre estarán presentes en ella, pero sólo en ella pueden estarlo.

## 6. LA DIVISIÓN DE PODERES

En este rubro, podríamos comenzar lanzando otra afirmación muy rígida: no hay federalismo auténtico donde no hay división, sino confusión de poderes. Entre medio, se sitúa una gama de variables, y el federalismo será más funcional según se acentúe o se debilite la separación de poderes.

Todo esto necesita algunas aclaraciones. Damos por cierto que, formalmente, el constitucionalismo actual siempre contiene algún diseño —también formal, valga la repetición— del principio divisorio o, dicho al revés, no concentra al poder en un solo órgano. Entonces, la cuestión a la que, en relación con el federalismo, nos queremos referir tiene que desviar nuestra mirada hacia la realidad. Pongamos ejemplos para presentar la hipótesis.

Un sistema con pluralidad de órganos en el que uno subordina a los demás, es un sistema sin separación real de poderes. Un sistema de partido único oficialmente impuesto lleva a idéntica conclusión. Ninguno de estos sistemas es compatible con el federalismo, y si en ellos hay estructura federal, ésta no es funcional ni auténtica. Ello es evidente porque la concentración monopólica de la voluntad del poder anula al pluralismo local y a lo que éste quiere significar y expresar a través de la forma federal. ¿Qué autogobierno local, qué autonomía local resultan reales cuando los poderes formalmente distintos se anudan en una sola voluntad? Se vuelven ficción, porque son apéndices enganchados a un verticalismo decisorio que los sucursaliza.

Sin alcanzar tan marcado perfil, hay otros supuestos que desfuncionalizan al federalismo. Pensemos en un gobierno central a cuya política o a cuyo partido pertenecen todos los gobiernos locales, o su mayoría, o solamente algunos. Es posible —fuera de todo determinismo— que esos gobiernos locales actúen como, o se conviertan en secuaces del gobierno central, y que aun emanados de elecciones o designaciones locales operen como una liga o alianza con el gobierno central al que prestan seguimiento. El equilibrio dual puede,

entonces, ir desde una real anulación hasta un descaecimiento que lo desvirtúa, desde una apariencia hasta una parodia.

Entiéndase que para revertir estas hipótesis no estamos imaginando ni menos proponiendo que los gobiernos locales tengan que negar acompañamiento a las políticas y medidas del gobierno federal que conforme a la constitución los obligan. Más lejos aún estamos de suponer que el federalismo mejora o se funcionaliza con las rebeldías locales, o de los gobiernos locales. Estas son ya hipótesis de conflicto, y merecen algún parrafo.

Si la atrofia de la división de poderes no se concilia con el federalismo, la continua discordia conflictiva entre los gobiernos locales y el gobierno federal desfuncionaliza asimismo al proceso federal. Esto se ve claro en las entidades federadas un gobernante local entra en permanente oposición u hostilidad con el gobierno central; si la situación se repite simultáneamente en varias entidades federativas o en todas, se produce bloqueo en el gobierno federal, y el equilibrio dual se fractura. ¿Qué hay por detrás de este fenómeno? Si en el anterior, referido a una confusión de poderes en desmedro de los gobiernos locales, podía avizorarse una falta de conciencia federal que se olvida de las partes en favor del todo, en el ejemplo presente los oportunismos políticos o el partidismo faccioso aniquilan la conciencia integrativa de las partes en perjuicio del todo, y también de ellas mismas porque se apartan del todo federal. En los dos casos, la voluntad de convivencia está opacada, o ausente.

Parece paradójico que en común con la referencia a una irreal separación de poderes hayamos planteado una hipótesis de conflictos desintegradores, y que a ambas situaciones las estudiemos en común. Y parece paradójico porque en el primer supuesto el localismo federal se esfumaba, y en el segundo aparentemente se acentuaba hasta el desborde. Pero la razón que explica lo que puede superficialmente estimarse paradójico es ésta: en el primer ejemplo, un poder concentrado invade al localismo y realmente desfederaliza a las partes del todo; en el segundo, un conflicto constante enerva la mínima relación que llamaríamos de interdependencia y colaboración entre esas partes y el todo. Por exceso en la confusión de poderes, y por dislocamiento en el enfrentamiento del gobierno local con el federal, el equilibrio dual del federalismo se resiente gravemente; hostigar continuamente al gobierno federal es tan pernicioso como hacer de los gobiernos locales otras tantas agencias de él, sin capacidad de disenso y de autodecisión (por supuesto, dentro del margen constitucional de cada federación). Y hemos ensambla-

do lo que parecía paradójico para dejar bien establecido que el antídoto al avance que produce la confusión de poderes en desmedro del localismo federal está muy lejos de ser la rivalidad política o partidaria que plantea un conflicto permanente entre el gobierno local y el federal.

#### 7. LA TEORÍA DE FRIEDMANN SOBRE LOS FRENOS A LOS CAMBIOS JURÍDICOS EN EL FEDERALISMO

Nos interesa plantear la teoría de Friedmann a que se refiere este subtítulo, y que él encapsula en esta primera afirmación: "las constituciones federales presentan muchos obstáculos a la conversión de los cambios sociales en cambios jurídicos.\*"

Sus reflexiones discurren a través de citas y ejemplos referidos a algunas federaciones (Estados Unidos, Australia, Canadá, etcétera), pero al confrontarlas con la experiencia del federalismo argentino las reputamos como generalizaciones un poco vagas, que no admiten aplicación indiscriminada al caso de Argentina.

Al observar en la estructura federal la combinación de lo que el autor llama frenos y contrafrenos, cree descubrir factores que retardan la acción legislativa y las respuestas a nuevas necesidades sociales. Así, dentro del esquema de distribución de competencias entre la federación y los Estados miembros de ella, Friedmann dice que en caso de duda grave (entendemos que referida a si la competencia es federal o local), no se iniciará la legislación necesaria. Para el caso argentino, no estimamos que la regla pueda ser reconocida como aplicada o aplicable. Cuando aborda un segundo freno —que ubica en la separación de funciones entre las tres ramas del gobierno— acude a los ejemplos de Estados Unidos, Australia, Canadá, India y República Federal de Alemania, pero excluye a Suiza, y asevera que la principal función restrictiva la ejerce la Suprema Corte del país, que emite el pronunciamiento final sobre la constitucionalidad de la legislación federal y local, ámbito de lo que él llama anulación de la legislación por inconstitucionalidad, las cortes no actúan positivamente mediante el estímulo a la nueva legislación. Tampoco reconocemos en este aspecto que la Corte Suprema de Argentina demuestre, a través de su jurisprudencia, una tendencia en el sentido indicado. Por fin, el tercer freno viene seña-

\* La idea viene inserta en el libro de Friedmann, W., *El derecho en una sociedad en transformación*, México-Buenos Aires, F.C.E., 1966, p. 35 y s.

lado por los grupos de presión económica que, con frecuencia y por diversas razones, tenderán a aliarse con los representantes de las entidades federadas en la lucha por impedir la legislación federal progresista. Y nuevamente no llegamos a advertir que esto suceda en el federalismo argentino.

Es difícil, pues, generalizar una teoría de los frenos que, como la expuesta, computa diversas federaciones y que, por añadidura, se propone destapar como principio común el de que hay tendencia a impedir o demorar la legislación federal de avanzada y a reducir el poder federal al menor gobierno posible. En América Latina, el fenómeno de acrecimiento de las competencias federales —que a muchos les hace hablar de un vaciamiento del federalismo— no nos inclina a corroborar la regla de los frenos, y menos si ella se dirige a postular un bloqueo a las transformaciones jurídicas. Ninguno de los tres frenos que analiza Friedmann es visualizado por nosotros como un condicionamiento negativo para el federalismo. Más bien, observamos que el ejercicio de las competencias federales —incluyendo las legislativas— no padece amedrentamiento alguno que derive del reparto de competencias entre federación y entidades federadas, ni de la distribución de funciones entre los tres departamentos del gobierno federal, ni de la supuesta coalición entre los grupos de presión económica y los estados locales.

Lamentamos, pues, tener que disentir con el enfoque de Friedmann.

## 8. LOS PARTIDOS POLÍTICOS

No hemos de generalizar nuestras afirmaciones en torno de este punto, que especialmente referimos a la experiencia argentina. El tema de los partidos es muy afín al de la división de poderes, porque los partidos impregnan a dicha división de poderes de modalidades fácticas importantes. Ya citamos el caso del partido único oficialmente impuesto que convierte a la división formal en un sistema de confusión de poderes.

Pues bien, nuestra idea es ésta: los partidos que se dan en llamar “nacionales” y que cuentan con peso político —sean o no partidos gobernantes, si se permite el adjetivo— anteponen sus programas y plataformas a la tendencia de funcionalizar el proceso federal. Hay excepciones, pero confirman la regla. En Argentina, los senadores por las provincias —diríamos, el Senado federal integrado por representantes de ellas— han mostrado habitualmente más fidelidad a los partidos nacionales de su pertenencia que a la defensa de los intereses locales de sus estados representados. De no ser así, en Ar-

gentina no se habría producido la desintegración de los territorios provinciales por la "nacionalización" de los hidrocarburos. Este es un ejemplo, pero cabría ampliar la serie.

En un retorno al comentario que formulamos antes al tratar la división de poderes, podemos decir que cuando un partido nacional de las características señaladas coloca en el Ejecutivo federal y en la mayoría de las bancas (de una cámara o de ambas) a hombres que son afiliados a él, está en condiciones de desfuncionalizar al federalismo en cuantas materias puedan caber —aunque muy dudosamente— en el ámbito del poder federal, y a veces también aunque con suficiente claridad el ejercicio de poderes sobre alguna de aquellas materias torne inconstitucional la normativa federal.

Pero para ser ecuanímenes debemos también decir que, muchos de esos mismos partidos nacionales, cuando cubren con afiliados suyos cargos locales, reivindican para las provincias algunas competencias que, o muy dudosamente les están asignadas, o con bastante seguridad no les pertenecen dentro del reparto constitucional. No siempre ocurre así, pero al menos en Argentina podrían traerse a colación algunos ejemplos recientes; tal vez, en las convenciones constituyentes que desde 1986 empezaron a reunirse en muchas provincias para el dictado de nuevas constituciones locales cabría registrar actitudes del tipo señalado.

El dato vuelve a corroborarse si dirigimos la atención a la actuación de los partidos locales (o provinciales).

Las referencias alrededor de los partidos sirven, pues, para verificar antecedentes en dos sentidos distintos; a veces, las políticas partidarias "nacionales" son centralistas y juegan a la desfederalización; otras veces, políticas de partidos nacionales en roles locales y políticas de partidos provinciales impulsan reacciones federalistas que rebasan las competencias locales. ¿Es que en ambas situaciones hemos de ver a los partidos como factores de distorsión —por exceso o por defecto— del federalismo? De ninguna manera, sobre todo si queremos evitar descripciones que tengan el carácter de reglas generales. Pero sí hay que alertar para reinsertar a las políticas partidarias en el equilibrio como de las que apodaríamos separatistas, porque las dos desintegran aquel equilibrio.

De lo que se trata es de que tanto los partidos nacionales como los locales rehúsen movimientos pendulares de coyuntura según convenga cada vez a sus fidelidades partidarias según el polo donde se ubiquen o desde donde actúen (el gobierno federal, o los gobiernos locales), y para eso las políticas de uno u otros gobiernos han

de ser valoradas por los partidos con toda objetividad en sus interpretaciones constitucionales, descartando la parcialidad que puede derivar de las afinidades o las oposiciones partidistas.

## 9. OTROS GRUPOS SOCIALES QUE NO SON PARTIDOS

Cuando nos hacíamos cargo de las opiniones de Friedmann sobre los frenos al federalismo observábamos que muchos de sus ejemplos no admitían generalizarse como leyes de regularidad empírica, al menos en Argentina. Acabamos de decir que tampoco cabe inducir similar resultado de los ejemplos que hemos dado en torno de la actuación de los partidos. Y ahora nos deslizamos sin pormenorizaciones a otros grupos sociales no partidarios que se movilizan en el espectro político —por ejemplo, los sindicales, especialmente las centrales de trabajadores—. Nos parece que no es frecuente que los apoyos y los disensos que tales grupos suelen exteriorizar en torno de leyes, políticas gubernamentales, etcétera, tanto del gobierno federal como de los gobiernos locales, estén presididos por un criterio que tome en cuenta el reparto de competencias entre la federación y sus entidades federadas. Los mencionados grupos más bien aportan consenso o se oponen desde sus propias posiciones de intereses, sin que les preocupe —o sin que distingan— si lo que les conviene o lo que les disgusta tiene algo o mucho de relación con el equilibrio federal; una política o una normativa que le viene bien al sindicalismo es auspiciada por él aunque no sea de la competencia del gobierno (federal o local) que la auspicia o la establece; y es resistida también sin atender a tal cuestión.

Quiere decir que, de forma análoga a la que sugeríamos cuando nos referíamos a los partidos, no es posible anudar la actuación sociopolítica ni de los partidos ni de la mayor parte de los grupos del pluralismo societario a una teoría de frenos o estímulos al federalismo. Más bien hay que presuponer que las afinidades que origina la pertenencia sectorial son las que incitan las diferentes posturas, sin relación necesaria con el federalismo. No obstante, no es estéril procurar un rastreo de las mismas posturas para descubrir, en cada caso, y hasta en una serie de casos, si implican o no disfuncionalidades para el proceso federal.

## 10. EL MUNICIPIO

Creemos que no en todos los federalismos cabe hacer las mismas disquisiciones sobre el municipio. De nuevo, ponemos nuestra aten-

ción en el argentino, en el que, cualquiera que sea la especulación sobre su origen histórico, es innegable que las ciudades con que la colonización hispánica fue jalonando a las tres corrientes o rutas (del este, del norte, y del oeste) guardan vinculación con el localismo, con las instituciones comunales (por ejemplo, el cabildo), y con las formaciones provincianas posteriores.

Es mucho lo que la teoría política puede decirnos del municipio. Y es útil. Pero ahora estamos más bien en un campo empírico, de realidades que predisponen o que coartan el proceso federal, y es en ese ámbito donde diremos unas palabras sobre el municipio.

Cuando una Constitución como la argentina contiene —aunque con mucha parquedad— una importante alusión al municipio, no hay que desperdiciarla; el artículo 5º obliga a las provincias a asegurar el “régimen municipal” en sus constituciones locales. Nuestra interpretación sobre tan breve cláusula nos ha inclinado siempre a reputar ese “régimen” municipal como una primera (“la” primera) descentralización territorial de naturaleza política dentro de la más amplia de las provincias federadas y, por eso mismo, a componer la trilogía de “municipio-provincia-Estado federal”.

Las nuevas constituciones de provincia dictadas desde 1986 hasta hoy acentúan y vigorizan la tendencia municipalista que, tanto en la doctrina como en el mismo constitucionalismo provincial, venía haciendo presencia, frente a la distinta concepción que veía —y todavía ve— a los municipios como meras entidades administrativas autárquicas, en seguimiento a una antigua jurisprudencia de nuestra Corte Suprema de Argentina que así las definía.

Nuevamente sin querer teorizar generalizaciones, el localismo municipal es una buena predisposición federalista, al menos en Argentina, lo que no significa que por sí solo conduzca a un proceso federal. Pero acoplado a otros factores proporciona una base primaria sumamente importante. Y cuando se cuenta con esa base, es bueno estimularla y reforzarla.

## 11. LA REGIÓN

La doctrina contemporánea viene intercalando entre unitarismo y federalismo una nueva forma político-constitucional, que recibe denominaciones distintas: Estado regional, Estado federo-regional, Estado integral, Estado autonómico. No es del caso que entremos en explicaciones. En cambio, conviene que si echamos mano del vocablo “regionalismo”, lo emparentemos con aquellas tendencias

de localismo que al comienzo del trabajo nos fueron útiles para insinuar predisposiciones federales.

Lo que aquí nos interesa es remarcar que hay Estados en los que hay áreas geográficas con homogeneidad ambiental, social, cultural, económica, étnica o histórica, a cuyas peculiaridades e identidades —diferenciables de otras áreas— hay que brindar respeto y prestar suficiente atención. De ahí en adelante, las modalidades ya son propias de cada organización constitucional; o sea, dependen de qué grado de reconocimiento, y de qué clase de reconocimiento, conviene asignar a las regiones. Tal vez, ciertos lenguajes acostumbrarán hablar de “nacionalidades”, pero si entráramos al vocabulario tendríamos que efectuar comentarios doctrinarios muy extensos, que serían ajenos al propósito de este esquema. De todos modos, España e Italia ya nos presentan realidades encuadrables en esta categoría del Estado regional o Estado autonómico, como una instancia entre medio del Estado unitario y del federal. (El caso de la Unión Soviética, que es un federalismo, pero no democrático, podría sugerirnos el tema de la inserción de las regiones en una federación, más que el de un Estado meramente regional, o sea, no típicamente federal).

Como resumen, sugerimos tres perspectivas posibles que, por supuesto, no agotan el panorama: *a*) una es la de un Estado federal que dé cabida —con cualquier nombre— a lo que sociológicamente pueda considerarse una región atribuyéndole un estatus político como entidad federada (sea en pie de igualdad con otras, sea con modalidades diferenciales), lo que significa que la región es una unidad política dentro de la federación; *b*) otra es la de un Estado federal que no convierte a las regiones en unidad federadas, pero deja marco para que las entidades de la federación se agrupen o reagrupen internamente de modo regional, sin que tales cuadros regionales se conviertan en instancias políticas intermedias entre los Estados miembros y el Estado federal; esta formación regional sin instancia política podría surgir de una concertación horizontal entre los Estados miembros que compusieran una región, o de una concertación vertical con el Estado federal, cabiendo asimismo la opción de que directamente el Estado federal regionalizara los ámbitos integrados por Estados miembros; *c*) por fin, la tercera forma sería la ya anoticiada de un Estado regional o autonómico, al que todavía no se da por asimilable al Estado federal.

En suma, la inserción del tema de la región en la perspectiva federal busca como propósito llegar a una conclusión: los ámbitos

regionalizados natural o sociológicamente merecen ser tenidos en cuenta en la organización estatal donde hacen presencia, dentro de los márgenes operables y adaptables a cada circunstancia. La recomendación se vuelve negativa: no forzar a la unidad centralista cuando existen expresiones plurales. Si no se asume un proceso federal clásico, encarar algún tipo de descentralización que dé reflejo al regionalismo. De transitarse un proceso federal, el localismo regionalista tiene que ser computado como una de las predisposiciones naturales más auténticas, y sobre todo cuando, en sociedades heterogéneas desde el punto de vista de la nacionalidad de sus integrantes (que cabría llamar multinacionales), las regiones se diversifican por la distinta nacionalidad de los hombres que viven en ellas.

## 12. LAS TENDENCIAS DESCENTRALIZADAS

Es bien sabido en el derecho público que hay posibles descentralizaciones ajenas a la federal. Descentralizaciones con base territorial o con base funcional puede haber en Estados no federales. Aquí y ahora hablamos —seguramente con imprecisión de lenguaje— de tendencias descentralizadoras, y vinculamos el tema con las propensiones federalistas. ¿Qué queremos insinuar, y por qué? Vamos a decirlo muy brevemente.

Dentro de la estructura federal, cada Estado que la adopta organiza su propio reparto dual de competencias entre el Estado federal y las entidades federadas; en ese aspecto, conocemos diferentes criterios para la adjudicación de unas y otras, cada uno propio de cada sistema, lo que arroja en consecuencia dos tendencias posibles: la que acentúa las competencias locales, y la que acentúa las federales. Esto no es materia de nuestro objeto de análisis.

En cambio sí hemos de verificar que tanto en un caso como en el otro, las competencias federales admiten o descartan un ejercicio que revele tendencias descentralizadoras. Y de nuevo acudimos a esta expresión que presenta cierta ambigüedad y que hay que esclarecer con algún ejemplo.

Supongamos que en una federación hay indudables competencias federales en lo que concierne a redes interjurisdiccionales de electricidad o de teléfonos; en ese caso, será un órgano federal el que planifique y regule tales redes, pero de ahí en adelante es factible sostener, como mínimo, dos cosas, que atañen a las antes aludidas tendencias descentralizadoras: a) sin perjuicio de la apuntada regu-

lación federal, el servicio público de electricidad o de teléfonos puede ser localmente prestado (sin desmedro de la conexión a la red federal) por entidades públicas o privadas de los estados miembros; b) cuando el servicio público está a cargo de un ente federal, cabe que en sus órganos de conducción o de gestión participen las entidades federadas mediante representantes suyos.

Tales hipótesis son las que nos permiten hablar de tendencias descentralizadoras, y recomendarlas, porque es sabido y frecuente que en muchas federaciones —y un ejemplo es Argentina— no se sigue ese criterio, aun cuando ya la doctrina lo propone, y algunas constituciones provinciales nuevas lo recogen y auspician. Entonces, es bueno imaginar la serie de situaciones en que la tendencia descentralizadora puede y debe plasmarse dentro de una estructura federal, cada vez que un servicio público sea jurisdiccionalmente divisible o que se concierten fines interjurisdiccionales de modo horizontal (entre las entidades federadas) o de modo vertical (con la federación), o que organismos federales exploten recursos en territorio de las entidades federadas, o que similares organismos ejerzan poderes concurrentes entre esas mismas entidades y el Estado federal, etcétera. Dos palabras claves traducirían la recepción de las tendencias descentralizadoras en una federación: concertación (o cooperación) y coparticipación.

Las explicaciones vertidas, y sus dos ocasionales ejemplos, son útiles para propugnar que los Estados federales acentúen las tendencias descentralizadoras que dan presencia, o intervención, o espacio, a los Estados miembros a través de la concertación, o de la coparticipación. Se podrá decir, en contra, que no es una exigencia genuina de las federaciones, y que éstas pueden, sin dejar de ser tales, no asumir las tendencias descentralizadoras. Es verdad, pero también lo es que, una vez adoptada la decisión política por la forma federal, conviene inocularle todos los elementos posibles que sean capaces de vivificarla, de expresarla auténticamente, de fortalecerla; y sobre todo, de darles a las entidades federadas la sensación real de que se las toma en cuenta, se las asocia a una empresa común, se les asigna importancia y sitio. Cuando ello no ocurre, el proceso federal puede sufrir disfuncionalidades. En Argentina tenemos sobrada experiencia. Tal vez también en Latinoamérica.

### 13. EL FEDERALISMO: DECISIÓN POLÍTICA Y PROCESO

Cualquiera que sea el origen histórico de una federación, y más allá de su génesis, toda federación es tal porque en un momento dado se ha adoptado la decisión política de organizar al Estado bajo la forma federal. Es el punto de arranque. En esa instancia hemos de ubicar al conjunto de predisposiciones que hacen a la naturalidad del federalismo y que suministran razón suficiente de por qué la decisión política prefiere acoger el federalismo en vez del unitarismo. Es claro que una decisión similar es capaz de escoger artificialmente al federalismo, sin la existencia de propensiones naturales, pero ese es otro tema. Aquí nos ha interesado la búsqueda de elementos que con naturalidad pueden, por eso mismo, hacer que el federalismo surgido de una decisión política tenga y mantenga su funcionalidad en lo que viene después: en el proceso federal.

Llamamos ahora proceso federal al funcionamiento del sistema federal originariamente adoptado por una decisión política. La decisión no basta, porque el federalismo puede frustrarse o vaciarse después, si su proceso no es funcional. Y en la funcionalidad siguen haciendo presencia los elementos de propensión natural que se computaron para tomar la decisión, más otros que se le añaden. Y como todas las cosas humanas, el proceso federal requiere una readaptación y renovación constantes, un quehacer continuo, porque —como cabe decirlo del Estado, que no “es” sino que permanente “está siendo” en la dinámica del régimen político— el federalismo es una empresa cotidiana.

Por más “bien nacido” que sea o que haya sido un federalismo, siempre hay riesgo de que degenera en un federalismo invertebrado, si la médula de su espina dorsal disloca la vertebración conjunta de las partes y el todo. A conjurar el peligro de un federalismo invertebrado quedan convocados, como mínimo, todos los federalismos que han surgido —como el argentino— de una decisión política inducida por predisposiciones naturales, y que durante el proceso federal posterior las han conservado —a todas, o a las principales— en la estructura social subyacente, aun cuando el mismo proceso acuse disfuncionalidades, porque a éstas hay que remediarlas y superarlas. Eso sí, siempre teniendo en miras la integración vertebrada de las partes y el todo o, si se prefiere, de la unidad en la pluralidad, y de la pluralidad en la unidad.