

## FEDERALISMO Y GLOBALIZACIÓN. ALGUNAS REFLEXIONES

María del Carmen AINAGA VARGAS\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Elementos esenciales del federalismo*. III. *El Estado federal. Una construcción histórica*. IV. *Estado federal y globalización*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

El Estado federal es una forma de organización política muy extendida entre las naciones. En 1986 se estimaba que existían 20 países federados que ocupaban 51.8% de la superficie terrestre, con 39.6% de la población mundial. En 2003 se reporta que 24 países federales, con dos mil millones de habitantes, representaban el 40% de la población mundial.<sup>1</sup>

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

Solamente el conjunto de aquellos elementos económicos, políticos, históricos y culturales nos permiten calificar a un Estado como federal; sin embargo, un rasero que puede utilizarse en todos los casos, es que se

\* Directora e investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.V; miembro del SIN, perfil PROMEP.

<sup>1</sup> Watts, Ronald, "Las principales tendencias del federalismo del siglo XXI", *Revista Internacional de Política Comparada*, Bruselas, De Boeck, vol. 10, 2003, p. 11.

pretende descentralizar al poder y aproximar la autoridad política y económica a los ciudadanos. Éstos son los retos que presenta el federalismo ante el fenómeno de la globalización económica que se manifiesta en la época actual, a la cual los Estados deben presentar fórmulas coherentes que permitan consensar la globalidad con la esencia del federalismo, como forma de organización del Estado-nación.

## II. ELEMENTOS ESENCIALES DEL FEDERALISMO

Con la pretensión de contribuir a una mayor clarificación y conceptualización del federalismo, mencionaremos los principios y elementos constitutivos básicos, considerados globalmente como otras tantas ideas-fuerza que en todo momento se proyectan sobre la sociedad y sus exigencias prácticas de organización y funcionamiento, y que analizados en su conjunto y de forma aditiva nos descubren las auténticas capacidades y aplicaciones del federalismo, considerado, a la vez, como teoría, modelo y método operativo.

Se destaca del federalismo su capacidad para integrar a las minorías, salvaguardando sus identidades diferenciadas; ensalza también su defensa de la complejidad, oponiéndose a la uniformidad o a la simplificación totalitaria.

El federalismo propugna los espacios de libertad, de democracia y de pluralismo, garantizando la multiplicidad de ideas, de culturas, de formaciones políticas y sociales, de colectividades territoriales, y todo ello en el contexto de un tejido social complejo y diversificado.

Su modelo de construcción social es ascendente, de abajo hacia arriba, partiendo siempre de las unidades inferiores, básicas y naturales, evitando todo tipo de imposición o tutela desde arriba. Además, las relaciones entre los diferentes niveles y partes integrantes del sistema federal han de basarse en la negociación, el consenso, la cooperación y el acuerdo, y nunca en la imposición, el conflicto y la confrontación.

Este cuadro se completa con la evocación de otras virtudes que caracterizan al espíritu del federalismo, lo que guarda cierto paralelismo con las llamadas virtudes republicanas definidas en *L'esprit des lois* por Montesquieu.

Entre estas virtudes se destaca el respeto a lo real, y también el respeto y consideración de lo pequeño en oposición a la veneración por lo desmesurado. Otra virtud es la tolerancia; esto es, la aceptación de la al-

teridad del otro, lo que contribuye a garantizar a cada cual su plenitud, y todo ello basado en el reconocimiento de la persona libre y responsable.<sup>2</sup>

El federalismo es también flexible, acomodaticio y adaptable; rehúye convertirse en una fórmula rígida y prefabricada, y posibilita la búsqueda continuada de soluciones adecuadas a las condiciones reales. Aquí radica su gran fuerza y operatividad, y de aquí se desprende su gran capacidad de acción y aplicación real.

Los cultivadores de la teoría federal coinciden en afirmar que la mejor manera de conocer en profundidad esta realidad es a través del análisis de sus principios y elementos constitutivos. Por esta razón, y porque además ello permitirá comprobar más claramente, y en la línea argumental de este estudio, la exacta adecuación del modelo federal, esto es, la articulación del sistema mundial, la construcción de la *politeya* terrenal global.

El modelo federalista descansa sobre cuatro principios fundamentales, resultado de un diálogo permanente entre la experiencia y la reflexión.

Los principios no se establecen a priori, sino que nacen de situaciones concretas, problemáticas, y constituyen una respuesta, en un primer momento pragmática, a una necesidad de organización y de estructuración sociales. Dado que no están formulados por adelantado, estos principios no son rígidos; acusan las inflexiones de la experiencia que, al reincidir sobre las situaciones iniciales, provoca una mutación dinámica de esos mismos principios y da a las estructuras federales aquella plasticidad y capacidad de adaptación. Estos principios son: autonomía, subsidiariedad, participación y cooperación. A través de ellos la doctrina federalista aparece como algo coherente y bien estructurado.

Ello significa que el sistema federal exige, para su despliegue y operatividad plena, la aplicación en su totalidad de estos cuatro elementos, sin prescindir de ninguno de ellos: aplicar sólo uno o parte de sus elementos es desvirtuar esa doctrina.

Cuando los Estados nacionales estuvieron consolidados, la organización federal como modelo de gobierno se presentó como un sistema más flexible, que, desde el punto de vista jurídico y político, complementaba la división horizontal de los poderes con una división vertical, ventajosa, para acabar definitivamente con el absolutismo. La democracia y la participación son mejor ejercidas cuando los gobiernos son próximos a los ciudadanos. La economía también desarrolló sus teorías asociadas

<sup>2</sup> Sidjanski, Dusan, *El futuro federalista de Europa*, Barcelona, Ariel, 1998.

a la provisión de bienes colectivos y sus particularidades, que impiden una solución efectiva por parte de un sector público centralizado, pero que posibilitan una eficiente en el caso de los gobiernos locales, y a ésta se han ido incorporando ventajas, como la solución al problema de información asimétrica, porque los gobiernos locales conocen mejor las necesidades de sus comunidades y las ocasiones para superarlas; de igual manera, es una respuesta al problema de la agencia si la cercanía entre los gobernantes (el agente) y los electores (el principal) evita la divergencia que pueda surgir entre los intereses de los ciudadanos y los del gobernante.

Hago referencia a las propuestas de Borja y Castells, que sin hablar específicamente del sistema federal realzan la importancia de la sociedad local y sus instituciones políticas (los gobiernos territoriales) como la mejor posibilidad para arrostrar los desafíos de la globalización. Los autores citados señalan: “La importancia estratégica de lo local como centro de gestión de lo global en el nuevo sistema tecno-económico puede apreciarse en tres ámbitos principales: el de la productividad y competitividad económicas, el de la integración socio-cultural y el de la representación y gestión políticas”.<sup>3</sup>

Con relación al primer ámbito, el contexto territorial es el entorno operativo de las empresas, y éste determina la competitividad. En la nueva economía, las políticas proteccionistas no son las que permiten mejoras en la producción, sino la existencia de infraestructura tecnológica adecuada; de un sistema de comunicaciones que garantice la conexión del territorio a los flujos globales de personas, información y mercancías; y de manera muy importante, de recursos humanos capaces de convertirse en la materia prima más valiosa con su cualificación en todos los niveles, que a su vez requiere de servicios básicos de calidad que garanticen valores, equilibrio, y hasta la felicidad. Todos los aspectos comentados entran en el ámbito de responsabilidad de los gobiernos territoriales.

Respecto a la integración cultural de sociedades diversas, la globalización está creando realidades que requieren el mantenimiento de identidades culturales diferenciadas a fin de estimular el sentido de pertenencia cotidiana a una sociedad concreta. Frente a la hegemonía de valores universalistas, la defensa y construcción del particularismo con base histórica

<sup>3</sup> Borja, Jordi y Castells, Manuel, *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus, 1997, p. 14.

y territorial es un elemento básico del significado de la sociedad para los individuos. Los estados nacionales tienen menos ventajas que los locales para gestionar la integración de las diferencias culturales, tanto más cuanto que dichas diferencias culturales suelen expresarse en territorios determinados. De forma que la representación de las instituciones locales o regionales pasa a ser al mismo tiempo representación de identidades culturales, que, de ser reconocidas, pueden ser integradas en un segundo nivel institucional en el marco del estado nacional.

Claro está que los gobiernos locales dependen administrativa y financieramente de los estados nacionales y tienen menos poder y recursos para controlar los agentes económicos y políticos globales, pero tienen dos grandes ventajas: gozan de una mayor capacidad de representación y legitimidad con relación a sus representados, y también gozan de más flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de maniobra en un mundo de flujos entrelazados, demandas y ofertas cambiantes y sistemas tecnológicos descentralizados.

Los autores advierten, sin embargo, que las realidades locales en algunos casos se nos presentan con un potencial muy amplio, y en otros, presos de la desinformación y la burocracia, cuando no del caciquismo o la corrupción.

Hace falta una fuerte inversión en recursos humanos para formar capital administrativo, y luego es precisa la actualización de los procesos de gestión con la profundización de la democracia participativa y el desarrollo informacional, descentralización administrativa e integración cultural. En definitiva, el Estado federal es ventajoso también frente a la globalización, ventaja que se viene a sumar a las ya tratadas por los federalistas y municipalistas.

El gobierno federal, sin embargo, no es una forma de organización gubernamental exitosa *per se*. El poder compartido, la soberanía compartida, tiene complejidades. El ejercicio del poder en una sociedad implica toma de decisiones que afectan a conjuntos de población.

Por otra parte, cuando las funciones gubernamentales no están claramente delimitadas a un espacio territorial, cuando hay efectos externos desbordados más allá de los límites de una jurisdicción, la coordinación de la función pública es forzosa, la concurrencia en las competencias sin coordinación genera duplicidades de gasto, incidencia en mayores costos de provisión, ausencias en la solución de problemas, quebranto de objetivos macroeconómicos y faltas de cohesión social. Se asume entonces

que la demarcación de competencias y la coordinación en la actuación pública son condiciones necesarias, pero no suficientes.

El Estado federal es aquel en el que existen varios niveles de gobierno autónomos, coordinados e independientes. La autonomía en el ejercicio de las funciones requiere autonomía financiera, y ésta se logra por dos vías: a través de transferencias intergubernamentales no condicionadas o a través de la corresponsabilidad fiscal. La segunda opción es mejor que la primera desde el punto de vista de la eficiencia en la gestión y el control social; sin embargo, no debería limitar la existencia de gobiernos locales su posibilidad de generar o no recursos propios, porque sería condenar al atraso a comunidades que han establecido lazos de vecindad permanentes.

En suma, las ventajas del Estado federal se harán realidad en un contexto de autonomía financiera y de gasto, de coordinación y solidaridad intergubernamental y de delimitación clara de funciones por niveles de gobierno.

Para comprender el fenómeno político del Estado federal resulta interesante la advertencia que formula Maurice Croizat: “No existe una definición universal de federalismo. Igual que para los términos de democracia o de paz, la diversidad de percepciones y de enfoques es la regla”.<sup>4</sup> No existe entonces un criterio único para calificar a un Estado de federal, como puede decirse de la monarquía, por la simple existencia de un rey; dicha definición es multifactorial.

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

<sup>4</sup> Croizat, Maurice, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, París, Montchrestien, 1999, p. 11.

En la actualidad, la existencia de un Senado federal, como la Cámara de Estados miembros, tampoco es razón suficiente para caracterizar al Estado federal; por ejemplo, en Estados Unidos el Senado ya no representa a los estados, sino a la población (desde la reforma constitucional de 1913), como tampoco lo hace el suizo, que ha seguido el ejemplo estadounidense. “Por su parte, el equivalente alemán, el *Bundesrat* (Consejo Federal), que sí representa a los gobiernos de los *Länder*, no puede considerarse una cámara parlamentaria”.<sup>5</sup> Igual sucede en México, donde el Senado, a pesar de representar a las entidades estatales, ha introducido un sistema de representación proporcional partidaria no estrictamente territorial.

A pesar de lo anterior, es necesario procurarnos una caracterización del Estado federal. Dentro de las múltiples definiciones que pueden encontrarse de *federalismo* quiero retener la de Thomas Anton, quien lo define como “un sistema de reglas para la división de responsabilidades de política pública entre un número de agencias gubernamentales autónomas”.<sup>6</sup>

La mayoría de los expertos se inclinan por considerar federal al Estado que reúne una serie de elementos, que esencialmente son:

- El reconocimiento constitucional de la estructura federal;
- La distribución de competencias entre la federación y los estados, también garantizada constitucionalmente;
- La resolución de los conflictos por una instancia neutral, generalmente un tribunal constitucional;
- Instituciones representativas en los estados que actúan políticamente sin dependencia de la federación;
- Forma de financiación objetiva y garantizada, y un sistema de relaciones entre la federación y los estados.<sup>7</sup>

Como sabemos, la mayoría de los Estados federales no fueron creados por una división política preexistente; es decir, por una decisión del Estado, sino por la voluntad de varios estados, que deciden unirse en una

<sup>5</sup> Aja, Eliseo, *El Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza, 2003, p. 46.

<sup>6</sup> Thomas, Anton J., *American Federalism and Public Policy: How the System Works*, Nueva York, Random House, 1998, p. 3.

<sup>7</sup> Aja, Eliseo, *op. cit.*, p. 44.

Federación, guardando su identidad. Tal fue el caso de Estados Unidos de América a finales del siglo XVII; de Alemania, en la época de Bismarck, y de los cantones suizos. Frente a éstos, otros Estados federales se “decretan” sobre la base de una división nacional anterior, como es el caso de Bélgica, México y, en cierta medida, Canadá, a excepción de Quebec.

En la realidad política actual, la distinción entre los dos tipos clásicos de Estado (unitario y federal), parece complicada, por la aparición de fórmulas parciales e intermedias. Existen Estados unitarios muy descentralizados que se aproximan a los federales, y también existen Estados denominados formalmente federales que están bastante centralizados, como es aún el caso de México.

Eliseo Aja nos advierte que esta confusión es más aparente que real, y puede resolverse introduciendo un poco de rigor en las comparaciones. De entrada, no se pueden comparar sistemas políticos muy diferentes por su estructura económica, social y cultural: Estados Unidos, Brasil, Sudáfrica, India, Rusia, México y Alemania son federaciones, pero sus instituciones y técnicas federales no resultan comparables, porque deben enmarcarse en sistemas económicos, sociales, históricos y culturales muy distintos: “el problema en este tipo de comparación no deriva de la estructura territorial del Estado, sino del tipo mismo de Estado y de sociedad”.<sup>8</sup> Resumiendo: solamente el conjunto de aquellos elementos económicos, políticos, históricos y culturales nos permiten calificar a un Estado como federal; sin embargo, un rasero que puede utilizarse en todos los casos, es que se pretende descentralizar el poder y aproximar la autoridad política y económica a los ciudadanos.

### III. EL ESTADO FEDERAL. UNA CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA

El Estado federal no es un modelo único; presenta diferencias nacionales y locales en sus instituciones, en sus competencias, en la relación entre la Federación y los estados, en el ámbito económico de desarrollo de sus estados y en la complejidad de sus sociedades, así como en sus diferentes antecedentes históricos, lo que lleva a algunos teóricos a distinguir entre federalismo de tipo americano y el de tipo europeo, a lo que podemos agregar el latinoamericano. Quizá uno de los elementos que permiten

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 42.



explicar esta paradoja conceptual y comprender los matices de funcionamiento y gobernabilidad de las federaciones nacionales es el análisis histórico de su fundación.

### *Origen y desarrollo del Estado federal*

Etimológicamente, el vocablo *federal* proviene del latín *foedus*, *-oris*: pacto, alianza, y hace referencia a la distribución funcional y territorial del poder. Así, la práctica del federalismo se remonta a la antigüedad grecolatina. Las ligas entre las ciudades en los *foedus*, para formar las *koina* o las *sympolities*, son su antecedente más remoto. Estos tratados entre ciudades se realizaban formando instituciones para defender sus intereses comunes y para arbitrar los conflictos entre sus asociados. La liga latina, antes de disolverse, asociaba una treintena de pueblos romanos.<sup>9</sup> En un contexto muy diferente, en 1235 encontramos los orígenes de la Confederación Helvética con la unión de tres cantones con propósitos de paz y defensa en contra de los Habsburgo.

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

Los historiadores de las ideas políticas le atribuyen, en general, a Johannes Althusius (1562-1638) la calidad de primer teórico del federalismo. En su contribución sobre el Estado trata de transformar la jerarquía feudal en una forma moderna de federalismo constitucional. Ésta reposaba sobre la autonomía de las comunidades y su asociación en un conjunto extendido de familias, corporaciones, oficios, villas, provincias y Estados, para formar un Estado.<sup>10</sup>

Montesquieu es otro de los grandes precursores teóricos del Estado en general y del federalismo en particular. Él habla de una República federal en estos términos: “esta forma de gobierno es una convención mediante la cual varios cuerpos políticos consienten convertirse ciudadanos de un Estado más grande que quieren formar. Ésta es una sociedad de sociedades que encuentran otra nueva que puede agrandarse por nuevos socios que se unen”.<sup>11</sup> A pesar de las elaboraciones teóricas y prácticas acumu-

<sup>9</sup> Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, México, Editora Nacional, 1979.

<sup>10</sup> Croisat, Maurice, *op. cit.*, p. 13.

<sup>11</sup> Montesquieu, Charles-Louis de, *El espíritu de las leyes*, México, Porrúa, 1961, t. 1, p. 137.

ladas, la Revolución francesa no instauró el federalismo moderno; su resultante es un gobierno unitario. Fue con la Revolución de Independencia de Estados Unidos como se inició la historia moderna del federalismo.

La Constitución fundadora de Estados Unidos de 1787 establece que las trece colonias independizadas de Inglaterra desde 1776 se organicen en un sistema federal en el que cada colonia tenga su Constitución, su Parlamento, su gobierno y sus tribunales; a ellos le superponen un Parlamento, un gobierno y un Tribunal Supremo federales, comunes a todos los estados: “la federación decidiría sobre los problemas comunes (defensa, relaciones internacionales, moneda, comercio exterior, etc.) y cada Estado seguiría gobernando sus problemas particulares (comercio interior, educación, familia, etc.)”.<sup>12</sup>

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

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

<sup>12</sup> Aja, Eliseo, *op. cit.*, p. 25.

social han transformado radicalmente los mecanismos institucionales del federalismo.<sup>13</sup>

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

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

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

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

El federalismo de viejo estilo ha muerto. Sin embargo, el federalismo, de nuevo estilo, está vivo, y muy vivo, en Estados Unidos. Su nombre es *intergovernmental relations*. El federalismo de nuevo estilo es un concepto

<sup>13</sup> Enoch, Alberti, *El federalismo cooperativo alemán*, Madrid, CEC, 1986; Garda Morales, María J., “Tendencias actuales de la colaboración en los federalismos europeos: una perspectiva comparada”, *Cuadernos de Derecho Público*, Madrid, núm. 2, 1997.

político y pragmático, que subraya la efectiva interdependencia y compartición de funciones entre Washington y los Estados, y que se centra en la influencia que cada instancia es capaz de ejercer sobre la otra.<sup>14</sup>

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

Por otra parte, el federalismo se ha modificado en los siglos XX y XXI en los derechos políticos y sociales. Hoy los derechos fundamentales de las personas son iguales en todo el territorio de un sistema federal, al menos en su núcleo duro, y resulta inaceptable, por ejemplo, el mantenimiento de una discriminación en una parte del territorio.

En la misma línea de primacía de la democracia sobre las particularidades territoriales se ha impuesto la idea de que los ciudadanos tienen también derecho a una mínima igualdad social, de manera que las políticas públicas de cada entidad regional son distintas, pero deben cubrir un mínimo común, y en su caso se encarga a la Federación su garantía, como se recoge en la cláusula alemana de “uniformidad de condiciones de vida” que ha sido reformada por la redacción de “condiciones de vida equivalentes en el territorio federal” o su equivalente “federalismo cooperativo” de Canadá. Quizá el principal cambio que ha experimentado el federalismo decimonónico sea el paso del “federalismo dual” al “federalismo cooperativo” o de relaciones intergubernamentales.

Adicionalmente, en Europa Occidental el surgimiento de la Unión Europea ha generado cambios importantes, porque a los tres ámbitos tradicionales de gobierno (Federación, estados y gobierno local) hay que añadir uno nuevo: el de la Unión Europea, que asume competencias im-

<sup>14</sup> Sanzone, Michel y Reagan, John, *The New Federalism*, Nueva York, Oxford University Press, 1981, p. 7.

portantes, tanto de la Federación (por ejemplo, moneda, especialmente visible desde la utilización del euro) como de los estados o *Länder*, y de los municipios (agricultura, pesca, ambiente, etcétera), lo que provoca la pérdida correspondiente de poder local; pero además está en juego la configuración de los órganos propios de la futura Unión más allá del Parlamento y de la Comisión. En los próximos años, especialmente tras la ampliación de la Unión a nuevos miembros, los *Länder* y las regiones, así como los municipios, deberán encontrar un espacio de influencia que compense el protagonismo actual de los gobiernos federales o nacionales. Es evidente que todos los Estados, tanto federales como unitarios, en Europa, tendrán un sistema de poder dual y diferente del actual, que funcionará en gran parte dependiendo de los procesos de decisión de la Unión Europea. El reciente rechazo en 2005 de franceses y holandeses a la Constitución Europea es una muestra, sin embargo, de lo inacabado de este proceso.

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

Considero necesario mencionar que en diciembre de 1999, en respuesta a una solicitud de apoyo por parte del gobierno de México, el Banco Mundial (BM) aprobó un préstamo a México por 606 millones de dólares, el Préstamo para la Adaptación de la Descentralización (DAL: Decentralization Adjustment Loan), con el fin de ayudar a México a mantener la estabilidad macroeconómica durante el proceso de *descentralización* de las responsabilidades fiscales del gobierno federal que recaerán en los gobiernos estatales y municipales del país.

Más adelante, en marzo de 2002, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) otorgó un financiamiento por 300 millones de dólares al gobierno mexicano para el Programa de Fortalecimiento de Estados y Municipios (Fortem), que “apoyará el proceso de *descentralización* en México y mejorará la capacidad de gestión financiera y administrativa de Estados y municipios. Los recursos respaldarán la primera fase de un programa a nueve años, con un costo de 2000 millones de dólares”.<sup>15</sup>

Aparentemente, el concepto de *descentralización* al que se refieren el BM y el BID y que están financiando ya con sus programas, no coincide con las aspiraciones de un verdadero federalismo que busca una participación democrática de los estados y municipios en el manejo de los recursos fiscales y en las responsabilidades concentradas ahora por el gobierno federal. La descentralización impulsada por los bancos mencionados pretende cambiar las estructuras de financiamiento de estados y municipios en favor de un esquema de mercado de capitales privados, para lo cual se reformarían varios aspectos y condiciones del financiamiento actual, e incluso se llega a la privatización de la infraestructura municipal y estatal, aparentando que nada sustancial ha cambiado. Federalismo y descentralización, en este aspecto, no son iguales.<sup>16</sup>

#### IV. ESTADO FEDERAL Y GLOBALIZACIÓN

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

De lo anterior debemos concluir que el Estado-nación no debe quedar subordinado a esta globalidad, al menos en su función reguladora de la

<sup>15</sup> BID, <http://www.jadb.org/exr/PRENSA/2002>

<sup>16</sup> Gramsci, Antonio, *Cuadernos de la cárcel. Los intelectuales y la organización de la cultura*, México, Juan Pablos Editores, 1975, vol. 2.

economía. No debe abrogar su función reguladora del mercado y de la economía nacional; por el contrario, la pone en funcionamiento y la debe fortalecer en un proyecto multinacional en el que, dependiendo del mayor o menor desarrollo de su economía y de la correlación de fuerzas internacional y nacional, podrá o no beneficiarse de este acuerdo global.

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

En la definición de estas vías es fundamental la organización del Estado y su capacidad para atemperar el impacto negativo de la globalidad, convirtiéndola en un círculo virtuoso de desarrollo. Aquello dependerá en gran medida de la capacidad de las instituciones del Estado para descentralizar hacia la sociedad civil tanto el poder económico como las decisiones políticas y de la administración pública.

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

Podemos afirmar entonces que si bien el Estado-nación conserva la capacidad de establecer el marco jurídico para procurar la mejor inserción de un país en el ámbito internacional, también lo es el hecho de que su acción política y administrativa se ve crecientemente condicionada y limitada por la interdependencia económica y el libre flujo de mercancías y capitales. La soberanía de los Estados se ve constreñida en decisiones estratégicas que le son impuestas por el proceso de globalización.

En la medida en que el Estado-nación pierde soberanía, se debilita, y lo colocan en crisis, exacerbando los conflictos nacionalistas, étnicos y religiosos, que pueden conducir a su fragmentación, en particular en aquellas federaciones con menor cohesión social. Las contradicciones de la globalidad inciden en los espacios locales, transformándolos en el eslabón más débil del proceso de globalización.

## V. CONCLUSIONES

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

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

El círculo virtuoso federación-estados-municipio-individuos se ve amenazado por los efectos de la globalidad debido a las exigencias que aquella le impone a las instituciones, tanto desde el exterior como por medio de sus agentes desde el interior, y que se manifiestan en tensiones



y rupturas dentro de los espacios locales y federales o en la formación de nuevas federaciones.

En ello, el surgimiento de nuevos espacios políticos y culturales (étnicos, lingüísticos, religiosos, gremiales o de género) le impone al Estado-nación nuevos retos que la forma estatal federal está habilitada para resolver a condición de multiplicar las relaciones intergubernamentales y adecuar la cooperación, la democracia y la tolerancia a las nuevas circunstancias en el ámbito internacional y a la cambiante correlación de fuerzas nacionales. Éste será, seguramente, el principal reto del federalismo en la actualidad.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- AJA, Eliseo, *El Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza, 2003.
- ALBERTÍ, Enoch, *El federalismo cooperativo alemán*, Madrid, CEC, 1986.
- BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel, *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus, 1977.
- CROISAT, Maurice, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, París, Montchrestien, 1999.
- GARDA MORALES, María J., “Tendencias actuales de la colaboración en los federalismos europeos: una perspectiva comparada”, *Cuadernos de Derecho Público*, Madrid, núm. 2, 1997.
- GRAMSCI, Antonio, *Cuadernos de la cárcel. Los intelectuales y la organización de la cultura*, México, Juan Pablos Editores, 1975, vol. 2.
- KELSEN, Hans. *Teoría general del Estado*, México, Porrúa, 1979.
- MONTESQUIEU, Charles-Louis de, *El espíritu de las leyes*, México, Porrúa, 1961.
- SANZONE, Michel y REAGAN, John, *The New Federalism*, Nueva York, Oxford University Press, 1981.
- SIDJANSKI, Dusan, *El futuro federalista de Europa*, Barcelona, Ariel, 1998.
- WATTS, Ronald, “Las principales tendencias del federalismo del siglo XXI”, *Revista Internacional de Política Comparada*, Bruselas, De Boeck, vol. 10, 2003.