
El caos federal

La relación entre el poder federal y los estados se ubica en el centro de la construcción de un Estado democrático. México, luego de 70 años de un régimen federalista en los principios pero de un centralismo agobiante en los hechos, tiene ante sí una buena oportunidad, quizá por vez primera en su historia, para establecer reglas claras y consolidar un verdadero régimen federal.

La revista Este País ha venido siguiendo la huella de los cambios en esta relación entre el gobierno federal y los estados, y para nuestra edición de aniversario invitamos a distinguidos especialistas y a once gobernadores para que reconstruyan este rompecabezas, que en ocasiones se asemeja a un caos verdadero.



El federalismo, nuevos planteamientos

/Fernando Serrano Migallón

El del federalismo es un concepto que desde su nacimiento arrastra el peso de una fuerte carga emotiva. Íntimamente emparentado, desde su concepción, con las más caras aspiraciones libertarias del hombre, buena parte de las reflexiones que en el entorno de la praxis política habitual se hacen con respecto al federalismo, se han volcado al plano de las declaraciones de principios que se reducen a esquemas ideológico-programáticos, con lo que termina por ser simplemente buena voluntad o búsqueda retórica de consensos.

Al contrario de ello –y es el propósito de este ensayo esbozar una propuesta en ese sentido–, consideramos posible desplazar el énfasis referencial del federalismo hacia una visión más operativa del mismo. Para ello se procura ubicar al federalismo, considerado en abstracto, como un punto de partida fundamentalmente dinámico, dentro de una estructura general de la toma de decisio-

Director de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

nes gubernativas como principio organizacional de la estructura del Estado federal.

Sintéticamente, se trata de proponer una visión del federalismo también como una estructura formal de la acción gubernativa o, en términos más generales, la acción que involucra un acto de autoridad. Esto nos permite hablar de un doble perfil del concepto: como propósito –el federalismo como principio– y como estructura operativa. Lo que esto implica es la posible construcción de distintos planteamientos del término, ya que el federalismo como principio puede involucrar, operativamente, la necesidad de una centralización de ciertas decisiones.

El federalismo: concepto e ideología

El discurso del federalismo expuesto por quienes pasarían a la historia como sus principales promotores durante el periodo de configuración del Estado liberal de derecho –Hamilton, Madison y Jay–, se construyó fuer-

temente influido por la mitología del destino manifiesto característico de la nación donde hizo su aparición tan importante debate. No sólo las constantes apelaciones a la medida y la buena razón, que en ello se acercaban a las premisas propias de la modernidad emanada de la ilustración, eran constantes en los argumentos a favor de construir una unión bajo bandera federal de las otrora trece colonias norteamericanas.

Así, ante las dudas probablemente genuinas generadas por la propuesta constitucional de someter los estados a un gobierno federal supremo, los defensores de la carta constitucional norteamericana de 1787 no escatimaron recursos retóricos para convencer de las bondades de la oferta federalista. El espíritu que los movía se hace presente desde el inicio de los artículos que conforman *El Federalista*, donde, en el segundo de ellos, John Jay expresamente hace referencia a la convicción en el sentido de que “este país y su gente parecen haber sido hechos uno para el otro”, considerando además como designio providencial que un vínculo tan fuerte no podía disgregarse en una pluralidad de entidades soberanas celosas y ajenas unas de otras. La divisa del discurso era, así, doble; retórica por un lado, y pragmática por el otro. En efecto, los federalistas también supieron poner en términos claros la conveniencia de una configuración estatal que dejara a salvo las autonomías estatales bajo el manto protector de un gobierno federal supraordinado, aunque limitado, que asegurara la paz interior y salvaguardara a la unión y sus partes integrantes contra las amenazas del exterior.

Surge entonces el federalismo como genuina combinación de los espíritus contractualista y pragmático y como aplicación de uno de los principios básicos del Estado liberal de derecho: la reducción o anulación de los espacios que permitan la edificación de un poder omnímodo. Pero también surge, y esto trae consecuencias sustantivas, nutrido por una fuerte carga ideológico-emotiva que, como muchos otros conceptos jurídicos o políticos, afectan su desempeño operativo en el discurso y, correlativamente, en la práctica.

Bien podría decirse que la mayor, si no es que buena parte de las nociones básicas del Estado liberal o constitucional de derecho adolecen de este perfil que dificulta su rediscusión discursiva o la reingeniería con miras a la práctica; conceptos como los de federalismo, soberanía,

división de poderes, incluso el de constitución no han escapado a este importante ingrediente emotivo.

Esta construcción intelectual de la terminología jurídico-política ha colocado en muchas ocasiones a la reflexión sobre ciertos temas a la zaga de las evoluciones o involuciones que exigen o imponen nuevos referentes a la discusión sobre la forma de estructurar políticamente una sociedad.

Ante la multiplicación de los desafíos que para la convivencia humana suponen fenómenos como las globalizaciones bélica y económica; frente al surgimiento de puntos de referencia normativos novedosos, como es la tendencia hacia un reconocimiento creciente de los derechos de las minorías y, en general, la discusión que ello supone para la idea universal de los derechos humanos, aparece como imperativo replantearse los significados que habrá de asignarse a las expresiones con que tradicionalmente se ha discutido en torno a la política y el derecho en el discurso que ya ha adquirido carta de naturalización tras el derrumbe del lenguaje de la modernidad.

La perspectiva desde el punto de vista jurídico ofrece la ventaja de brindar un concepto más formal o, incluso, pragmático, de cualquiera de los términos con los cuales se construye el discurso del derecho. El federalismo es un caso que merece o es, al menos, susceptible de ser rediscutido desde nuevos parámetros operativos capaces de

generar nuevas estructuras jurídico-constitucionales.

El derecho como marco referencial

La reflexión jurídica, si bien parece haber renunciado a constreñirse a una especulación centrada exclusivamente en el aspecto formal del derecho, para dar cabida a un nuevo tipo de valoración del mismo, sí ha superado la búsqueda de valores absolutos que lo convertían, como técnica social específica que es, en un obstáculo al cambio social, como se dijera décadas atrás. Señaladamente la recuperación de teorías éticas más formalistas, así como las novedosas concepciones procedimentales para la valoración del derecho, han permitido un reencuentro o reconciliación entre los planos jurídico-formal y axiológico al asumirse el análisis del discurso del derecho. La perspectiva jurídico-formal asume, así, un papel instrumental, lo cual no necesariamente implica que sea se-



Pablo Ortiz Monasterio, De la suerte II

cundario. Es ahí donde queremos situar el punto de partida de esta discusión.

La doctrina constitucional ha sabido distinguir como características del Estado federal la existencia de tres instancias de producción normativa y dos ámbitos territoriales de aplicación de esas normas: en primer término, lo que podríamos denominar el poder supremo nacional, indestructible, como lo concibiera Emilio Rabasa: el genuino poder constituyente, que no es otro que el pueblo soberano –Rabasa incluso estableció la diferencia entre ese poder supremo nacional como ente abstracto y el propio poder constituyente permanente, como reconoce la doctrina constitucional mexicana al concurso del poder Legislativo federal y las legislaturas de las entidades federativas en los procesos de reforma o adición a la Ley Fundamental–; en segundo lugar, el poder federal, constituido por los órganos del Estado federal; y, en último término, los poderes locales. A su vez, los ámbitos territoriales de validez de las normas producidas por estas tres instancias corresponden a la totalidad del territorio nacional, en los dos primeros casos, y al ámbito geográfico de las partes integrantes del Estado federal, en el último.

Las partes integrantes de una federación se conciben, dentro de la terminología usual del constitucionalismo, como soberanas y libres en lo que respecta a su régimen interior. La discusión en torno al vocablo adecuado –soberanía o autonomía– resulta a nuestro parecer demasiado explotada como para merecer más que una mención en estas líneas; a tal efecto nos limitaremos a referir que la idea de soberanía es un concepto relativo desde un punto de vista práctico, piénsese si no en el caso de España, cuyo sistema de autonomías regionales se acerca con mucho a la idea de una federación, sin hacer mención en su texto constitucional de entidades soberanas.

El neoconstitucionalismo y algunas reconceptualizaciones

Ahora bien, de la idea de soberanía –por su estrecho vínculo con la noción de federalismo que aquí nos ocupa y por la forma como se verá que ha sido reconceptualizada por el pensamiento actual– conviene rescatar, en cuanto a discusión como idea-fuerza en la reflexión jurídica, la perspectiva del denominado neoconstitucionalismo, que ofrece sugerentes alternativas interpretativas o discursivas en torno a la constitución como discurso y como fenómeno.

Gustavo Zagrebelsky es un muy interesante exponente de esta visión innovadora del derecho, que supone

una superación de los estrechos límites de la jurisprudencia como mera dogmática de textos legales. En esta línea, el neoconstitucionalismo, al menos en la visión que aquí resumimos, puede decirse que sigue la superación del formalismo proclamada por la discusión crítica que el norteamericano Ronald Dworkin sostuvo con H. L. A. Hart y, en general, con los juristas que reducen al derecho a simple sistema o conjunto de reglas. A partir de Dworkin y de quienes han abrazado su teoría, el derecho está integrado, además, por principios y valores. Aunque con relación a los primeros puede decirse que se encuentra viva la discusión en torno a su caracterización –puntos de vista analíticos como el de Riccardo Guastini ofrecen, entre varias alternativas, la idea de los principios como metareglas o reglas de un nivel de generalidad, i. e., vaguedad, superior a las normas jurídicas tradicionales, postura que es seguida por varios otros doctrinarios–, desde nuestro punto de vista podemos entender a los principios como una suerte de intentos por sintetizar racionalmente las normas positivas con los valores reconocidos por éstas pero considerados en un plano mayor de abstracción.

Con estas características que rebasan las perspectivas del positivismo jurídico a ultranza, el neoconstitucionalismo logra aventurar la superación de ciertos dogmas tradicionales, uno de los cuales es precisamente la idea de soberanía, tradicionalmente entendida como la supremacía en la esfera estatal interna y la independencia hacia el exterior; supremacía que no es sino fuerza material característicamente unitaria que conlleva, según la opinión de Zagrebelsky, el principio de exclusión y beligerancia frente a lo ajeno. Así concebida, dice el jurista italiano, esta noción ya no puede reconocerse como realidad política operante. En efecto: “Desde finales del siglo pasado actúan vigorosamente fuerzas corrosivas, tanto interna como externamente: el pluralismo político y social interno, que se opone a la idea misma de soberanía y de sujeción; la formación de centros de poder alternativos y concurrentes con el Estado, que operan en el campo político, económico, cultural y religioso, con frecuencia en dimensiones totalmente independientes del territorio estatal; la progresiva institucionalización, promovida a veces por los propios Estados, de ‘contextos’ que integran sus poderes en dimensiones supraestatales, sustrayéndolos así a la disponibilidad de los Estados particulares; e incluso la atribución de derechos a los individuos, que pueden hacerlos valer ante jurisdicciones internacionales frente a los Estados a los que pertenecen.”

La síntesis crítica al concepto tradicional de soberanía así esbozada resulta atractiva por dos razones fundamen-

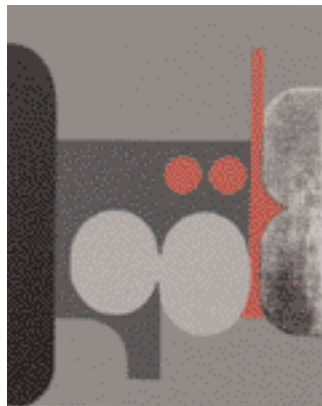
tales: asume el riesgo de incorporar como elementos para una redefinición del término a numerosas realidades innegables de las formaciones políticas actuales; y en esto tiene que ver su vinculación con el posible reajuste semántico del federalismo, supone trascender visiones dogmáticas estrechas. Como elemento a destacar, de entre los factores que enumera Zagrebelsky, dos íntimamente relacionados nos parece que sintetizan los aspectos aquí resaltados: el reconocimiento del pluralismo jurídico y la asunción de la existencia o formación de centros de poder alternativos o concurrentes con el Estado mismo.

En otras palabras, buscar términos absolutos en la reflexión jurídica o política –como ocurre con el federalismo y la idea de soberanía– impide tematizar contenidos posibles de los mismos, marginando de la discusión situaciones de hecho que superan los estrechos márgenes de las definiciones tradicionales. El caso de la soberanía nos ha ocupado en este apartado. Procuraremos, en un último apartado antes de exponer nuestras conclusiones, esbozar una revisión del concepto de federalismo a partir de la idea de Peter Häberle sobre la sociedad abierta de los intérpretes de la Constitución.

El federalismo como pluralismo constitucional

Para el jurista alemán Hans Peter Schneider, el federalismo exhibe tres virtudes que le ayudan en la realización de un trozo de libertad política concreta: la complementación del orden democrático, la división de poderes y el Estado de derecho. De estas virtudes nos interesa resaltar sobre todo la primera: “La estructura federal fortalece la democracia sobre todo a través de su efecto protector de las minorías. Efectivamente, impide a la mayoría menoscabar a las minorías regionales. Al menos en el estrecho marco de un Estado resulta más fácil a la minoría regional hacerse valer en el juego de las fuerza políticas.”

Efectivamente, el Estado federal permite, a través de su estructura de entidades federativas –en México erigidas sobre la base del municipio libre, conforme al artículo 115 constitucional– la proximidad de la sociedad civil, que denominaremos como esfera pública, hacia lo que podría llamarse esfera administrativa, es decir, con



Manuel Felguérez, Sin título

el ámbito de toma de decisiones gubernativas. Esta estructura ya había sido destacada, por sus beneficios, en la doctrina mexicana por Emilio Rabasa, quien observaba que la opinión pública está dotada de más vigor, amplitud y perspicacia en los asuntos políticos locales que en los nacionales. Es decir, la interacción gobernante-gobernados tiene mayores márgenes de reciprocidad operativa mientras más reducido el ámbito geográfico. Llevada esa afirmación casi a sus extremos, podríamos entender que el énfasis, en lo que se refiere al gobierno de entidades federativas y municipios,

debería radicar más sobre el aspecto administrativo que sobre el legislativo; esta idea de alguna manera anuncia una redefinición de los mecanismos de toma de decisión. Basta con enfatizar esa estrecha vinculación del binomio federalismo-democracia, cuyo último componente es el que parece inspirar la tesis de Peter Häberle en torno a la sociedad abierta de intérpretes de la Constitución que a continuación reproducimos en su exposición más sintética: “La tesis es la siguiente: en los procesos de interpretación constitucional están incluidos potencialmente todos los órganos del Estado, todos los poderes públicos, todos los ciudadanos y los grupos. ¡No hay un *numerus clausus* de intérpretes de la Constitución! Hasta ahora, la interpretación constitucional ha sido en exceso, de manera consciente y menos *realiter*, un asunto de una ‘sociedad cerrada’: la de los intérpretes constitucionales jurídicos y de quienes participan formalmente en el proceso constitucional, pero en la realidad es más un asunto de una sociedad abierta, es decir, la de todos los poderes públicos en tanto participen materialmente, porque la interpretación constitucional participa una y otra vez en la constitución de esta sociedad abierta y es constituida por ésta. Sus criterios serán tan abiertos como pluralista es la sociedad.”



Vicente Gandia

La tesis, en resumen, sugiere abrir los espacios de operatividad constitucional a un número mayor de actores u operadores de los procesos jurídicos o, mejor dicho, jurídico-políticos. En esta tesitura se inscribe la tesis de Häberle con la realidad que líneas atrás veíamos planteada por Zagrebelsky: el reconocimiento del pluralismo jurídico y la formación de nuevos centros de poder en lo político, económico y cultural, paralelos o complementarios al

Estado. Esta propuesta supone, por supuesto, un desafío de ingeniería institucional enfocado tanto a la decisión como a la acción gubernativa, pero el punto de partida es claro y se inspira en una idea nada peregrina: abrir el espacio a una pluralidad de agentes que participen del proceso constitucional o en los procesos jurídico-políticos que hacen, o pueden hacer, contacto directo con la norma fundamental.

En este orden de ideas podríamos, de manera preliminar, entender un nuevo concepto de federalismo como reasignación de los ámbitos de acción y decisión gubernativa, tomando como punto de partida para ello la distribución –y eventual redistribución– constitucional de competencias entre una federación y las partes integrantes de la misma, e incorporando además, y de manera particular, el reconocimiento del pluralismo jurídico. Fundamental en este sentido es considerar la viabilidad de desarrollar la ingeniería institucional que supondría la redistribución competencial con base en la idea de sociedad abierta de interpretación constitucional.

Federalismo, nuevos planteamientos

Los nuevos parámetros operativos del derecho constitucional, de acuerdo con los dos exponentes aquí mencionados, ofrecen una sugerente y nueva forma de proyectar la vida futura de una norma fundamental en lo que respecta al federalismo.

Varios son los factores que, a partir de los puntos de referencia teóricos que aquí hemos pretendido exponer sintéticamente, podrían ofrecer espacios para ulteriores ensayos de redefinición de ciertos conceptos e instituciones propias del derecho constitucional en materia de federalismo. Concretamente, algo que a nuestro juicio merece ser explorado es la redefinición de los ámbitos de decisión y acción centrales y los propios de las entidades federativas. Podría pensarse, por ejemplo, en la reserva a los ámbitos de decisión centrales de todo aquello que involucre los principios supremos que informan al derecho constitucional positivo –por ejemplo, los derechos fundamentales o las declaraciones de principios habitualmente contenidas en los preámbulos de las constituciones– y procurando una flexibilización de la operatividad constitucional a nivel de entidades federativas, con miras a la sociedad abierta propuesta por Häberle.

No debe descartarse que, inmersos en un proceso de redefinición estructural semejante, sería incluso factible que la redistribución competencial favoreciera la eficiencia de las administraciones locales al sustraer de su ámbito de toma de decisión ciertas áreas materialmente difíci-

les de ser satisfechas por ellas. La eventual centralización de las decisiones sobre ciertas materias y la correlativa descentralización de otras, podría redundar en una estructura del Estado federal con nueva fisonomía, más sólida por cuanto que la esfera pública de cada entidad estaría en mejores condiciones de desenvolverse plenamente, es decir, con menores márgenes de conflictividad, la autonomía que supone para ellas el sistema federal.

Creemos que los fundamentos teóricos son suficientes y discursivamente válidos, si se admite la posibilidad de construir nuevos enfoques para los conceptos fundamentales del derecho público. No se trata de una reconstrucción del Estado de derecho, sino de una redistribución de los contenidos ético-políticos que lo configuran desde sus orígenes ■