

La agenda del federalismo como operación de la política-mundo

Mauricio Sáez de Nanclares

Iniciativa para la Transición a la Democracia A.C.

1. Un problema de nuestro tiempo

Desde hace algunos años hemos certificado un renacimiento de vocablos y conceptos políticos que consideraríamos hoy en el panteón de la semántica política moderna. Así ha sucedido con los conceptos de sociedad civil, república y comunidad, con las teorías (neo)contractualistas del Estado y, más recientemente, con el de federalismo. Hay muchas resurrecciones: un ajetreado movimiento en busca de términos aceptados e ideas consagradas. Cada una de ellas representa una discusión que está en marcha, un debate con efectos por completo prácticos. Los vocablos que resurgen son cuestiones de la agenda contemporánea.

Se discute actualmente el federalismo, e irremediablemente se activa la revisión histórica. Las organizaciones estatales que se han dado una forma federalista y las que, en contraste, se han organizado de manera centralista a la par parecen inducidas a revisar su pasado, sus pactos originarios, sus propios relatos. En cierto sentido esto resulta comprensible: las organizaciones estatales guardan con su propio pasado una relación llena de significados y compromisos. El Estado es un hábito.

No obstante, debido a que el federalismo se encuentra en discusión por una agenda específica, se corre el riesgo de pensar el federalismo en los términos de la vieja teoría. Es cierto que se ha abierto la oportunidad de revisar las concepciones de los autores que concibieron originalmente esta forma de organización estatal, que la vida académica tiene ahora un motivo adicional para su propia dinámica; con todo, esto mismo puede oscurecer razones y motivos que han llevado a incluir la discusión del federalismo en la agenda contemporánea. La agenda de nuestro tiempo está integrada por cuestiones que resultan significativas para nuestro propio tiempo, no para el de nuestros abuelos.

En lo que podríamos llamar la teoría clásica del federalismo la centralidad estaba puesta en los Estados, particularmente en su formación e integra-

ción. Exigidos a enfrentar la incertidumbre derivada de la diversidad territorial, étnica y sobre todo de las fuerzas afincadas en las regiones que los constituyen, los Estados se dieron a la tarea de organizarse mediante dispositivos de socialización del poder. La opción centralista intenta reducir la incertidumbre mediante la acumulación de atribuciones en un poder superior y central, que a su vez puede organizarse internamente por medio de otros criterios, por ejemplo mediante una diferenciación funcional; esta opción encara la diversidad territorial sobre la suposición de que el poder central posee mayor capacidad para enfrentar el riesgo de la anarquía. El centralismo asume típicamente la forma de una despolitización de la diversidad territorial: ésta es objeto administrativo, no zona de combate. El poder se socializa en forma administrativa, esto es, disimulando su carácter conflictivo y político. En contraste, la opción federalista politiza esta diversidad: asume la forma de una distribución territorial de poderes, coordinada por un programa denominado -en forma redundante- *pacto federal*¹. El programa federalista representa el conjunto de instrucciones que el Estado se da a sí mismo a fin de coordinar los poderes de los cuales está constituido. El problema fundamental al que obedece este par de opciones es si el Estado podrá integrarse y, sobre todo, si se sabrá conservar; si no degenerará en anarquía, movido por una dinámica centrífuga.

La agenda contemporánea no está comprometida con este tipo de problemas. Nuestra época no es la de la formación de los Estados, sino la de su transformación. Ha sobrevenido una nueva entidad política, la política-mundo, el mundo como política; más allá de las fronteras estatal-nacionales, más allá de las atribuciones que históricamente los Estados se han arrogado, hay un ámbito, una esfera, un campo de prácticas al que podemos llamar política-mundo. Si la economía y las comunicaciones se han globalizado, si han roto con las estrecheces estatales, nuestro campo de interpelación recíproca se ha ensanchado. El mundo nos interpela con sus problemas y oportunidades; y nos comunicamos con el mundo en difícil y penoso diálogo. La política-mundo, un campo heterogéneo y abigarrado, elabora constantemente su propia agenda, la lista de cuestiones que no podemos dejar de colocar como foco de nuestra atención, como preocupaciones difundidas en espera de acciones y respuestas. La agenda del federalismo, una resurrección sólo aparente, cobra un nuevo sentido en el trasfondo de la política-mundo.

En este ensayo se desarrolla la tesis de que la agenda contemporánea del federalismo representa una operación de la política-mundo. De acuerdo con

1. La propia palabra federalismo deriva del vocablo *foedus*, que significa convenio.

esto, las discusiones contemporáneas guardan una relación más bien distante con las que fraguaron lo que antes he denominado la teoría clásica del federalismo. A diferencia de entonces, estamos ante el hecho de que los Estados representan simultáneamente, desde el punto de vista de la política-mundo, una parte de la solución y una parte del problema. De ahí que en la agenda de la política-mundo haya estado presente desde hace varios años el tema de las reformas estatales; y no se ha tratado de iniciativas que cada organización estatal haya emprendido de manera espontánea: se trata de un proceso que resulta incomprendible sin referirlo a la dinámica de la política-mundo. Ahora bien, la reorganización de los Estados no enfrenta de manera principal las incertidumbres de sus diversidades territoriales ni los riesgos de la dinámica centrífuga, pese a que esta cuestión ha asomado a raíz de múltiples conflictos en el interior de varios Estados. La reorganización de los Estados, el difundido proceso de reforma estatal, representa el desarrollo de una dinámica en que la política-mundo coloca como interlocutor precisamente a los Estados nacionales, por medio de algunos de sus principales órganos. El producto de esta interlocución queda establecido en nuevos programas, indicados en convenios multilaterales de diverso tipo, así como en múltiples legislaciones. La agenda de la política-mundo es múltiple y compleja; en ella se encuentra el tema del federalismo.

2. Las transformaciones estatales y la política-mundo

Los Estados se han reformado durante las últimas décadas. Los Estados benefactores occidentales emprendieron sus reformas a raíz de las dolencias que empezaron a aquejarles en los años 70. El amplio bloque de Estados periféricos se ha visto envuelto en una fiebre reformista desde los años ochenta, precipitada por su difundida crisis financiera externa. El enorme bloque de Estados socialistas durante la última década del siglo XX, y desde antes, ha vivido una transformación tan espectacular como compleja. Salvo contadas excepciones, la fiebre reformista ha sido la nota sobresaliente de la vida estatal en los últimos años. Las transformaciones han afectado los esquemas de derechos de propiedad, los tamaños y proporciones del sector público en materia económica, los esquemas de vinculación de las economías nacionales con la economía mundial, por medio de la liberalización comercial y financiera, entre un sinnúmero de modificaciones de importancia. Los agentes principales de las reformas han sido por todas partes los gobiernos nacionales: investidos de la validez de la que son depositarios los propios Estados, los gobiernos nacionales (federales, en su caso) han actuado como metonimias del Estado. El proceso ha sido sinuoso y complejo,

pero ha observado un rasgo decisivo: ha sido un proceso general. Nos hemos acostumbrado a pensar que, a raíz de lo anterior, el mundo ha cambiado; podríamos también decir que el mundo, convertido en nuestro espacio vital, nos ha cambiado.

Si el Estado es un hábito, la escala de nuestra mirada, de nuestra voz, de nuestra capacidad observadora, se ha hecho a su medida. Vivimos y pensamos en un espacio imaginario que el Estado ocupa. Tal vez por eso no advertimos del todo que nuestra polis ha hecho estallar las paredes de nuestros territorios. Al reformarse, los Estados no sólo han transformado la vida de cada pueblo: se ha modificado nuestra relación con *los demás*. El mundo nos interroga con una voz plural y un llamado vivo. Se ha creado lo que podemos llamar una política-mundo: un ámbito en el que resultan susceptibles de ser tematizados los procesos y problemas que escapan al alcance de los Estados nacionales; en él interviene, junto con otros organismos, los propios Estados-nación. Este ámbito es una red de operaciones: coexisten problemas reconocidos por todos, propuestas diversas para remediarlos, agrupamientos y coaliciones que defienden posturas y cursos de acción a veces encontrados y a veces complementarios. En esta red de operaciones aparece, como un terreno especial y dotado de alcance, el sistema de Estados, con su estratificación interna, los retazos del antiguo colonialismo y las nuevas modalidades de imperialismo. Aquello que podemos llamar todavía *lo internacional*, esa estructura de organizaciones estatales, no ha dejado el paso a la política-mundo; en buena medida la ha configurado. Pero en tanto que los Estados no están sólo del lado de las soluciones, sino también de los problemas, estamos llamados a pensar una esfera que sobrepasa lo internacional, una esfera en que la palabra y la iniciativa han de tomar como referente a los Estados y sus relaciones.

Según una influyente versión, ha sido porque se ha desplegado el amplio y complejo fenómeno de la globalización que los Estados se han visto ante el compromiso de reformarse. Esto es engañoso. Las reformas estatales han precipitado la llamada globalización. Si se entiende esta última como la condición que guarda la economía mundial en un contexto en el que se han liberado las restricciones e impedimentos que las organizaciones estatales habían erigido para la ampliación de los mercados, entonces ha sido el conjunto de reformas estatales experimentadas en las últimas décadas precisamente lo que ha abierto el camino para que la economía capitalista se haya expandido a lo largo y ancho del planeta. Los Estados han sido los obreros de la globalización; los agentes económicos, capitanes de la industria y del sistema financiero, la han materializado. Ahora bien, una vez creada la vía regia de la globalidad, con el caudal de efectos e impactos que se han desplegado, el mundo se ha vuelto una interpela-

ción clara e inconfundible: hay –y se está formando continuamente– una agenda mundial, una agenda de la política-mundo.

En la agenda de la política-mundo los Estados aparecen como entidades sometidas a un continuo proceso de revisión y reforma. La manera como se ha integrado esta agenda es una consecuencia de la estratificación de los propios Estados. Aquellos que aparecen como la materialización del éxito, de los resultados positivos, aparecen en los últimos renglones de esta agenda, si es que lo hacen. Hablamos por supuestos de las principales potencias en cuanto promotoras del crecimiento económico, que poseen ventaja militar y que ocupan una posición dominante en el sistema interestatal. Con Estados Unidos a la cabeza, este grupo de Estados le muestra al mundo el espejo de su propio porvenir (o al menos así se presume). El antiguo bloque socialista y la enorme serie de Estados periféricos ocupan los sitios principales de la agenda-mundo.

Ahora bien, en la construcción de esta agenda se han esgrimido dos grandes grupos de argumentos. Por un lado, los Estados sometidos a reforma están exigidos a transformarse movidos por lo que podríamos llamar una especie de imperativo práctico en los tiempos de la globalización: como no es posible mover hacia atrás las manecillas del reloj, lo que procede es contemporizar con el “espíritu de la época”. Hay que reformarse porque así lo dictan los tiempos; no hacerlo significa no sólo hundir a las poblaciones correspondientes en un pozo sin fondo, sino también agudizar los problemas mundiales. De este tipo de razonamiento proviene esa suerte de aspecto inevitable del reformismo estatal: atrapados en un dilema, los Estados se transforman porque en términos prácticos no tienen otra opción.

Por otro lado, y argumentado de una forma más detallada, se señala la calidad de la gestión estatal, la calidad de gobierno, los problemas de *governance*, como la razón de ser de las transformaciones estatales. El atraso, los enormes rezagos en materia de bienestar, la pobreza, la delincuencia y la inseguridad, entre otros muchos males, aparecen contabilizados como fallas o fracasos del Estado. Simétrica a la poderosa teoría de las fallas de mercado (*market failures*), el esquema observacional de las fallas de gobierno o de Estado (*government failures*) permite identificar asignaciones ineficientes de recursos, con los consecuentes problemas de falta de equidad y de múltiples despilfarros. De acuerdo con esto, se trata de productos generados por organizaciones estatales que, incluso habiendo experimentado procesos de democratización, no han conseguido erradicar sus ancestrales problemas. Adicionalmente, estas organizaciones continuamente generan externalidades negativas para otros Estados: desplazamiento territorial de la pobreza, tamaños subóptimos de los mercados locales, proliferación de mafias globalizadas que controlan mercados

negros, autoridades permisivas con el daño ambiental si no es que directamente involucradas en él, entre otras muchas cosas. No bastan en la agenda de la política-mundo las acusaciones a la corrupción y la impericia. La política-mundo no espera. La *governance* de cada organización estatal es un problema para la política-mundo, lo sepan o no las poblaciones de esos Estados, lo consideren así o no, les parezca bien o no.

La democratización de los Estados ha sido una fase de este proceso. La suposición inicial, difundida por los demócratas modernos, ha sido que un régimen democrático permitiría atacar muchas fallas de Estado: reduciría la discrecionalidad de los gobiernos nacionales, apresuraría un proceso de aprendizaje colectivo sobre los beneficios del pluralismo político y la diversificación de propuestas, reduciría o sometería a control a las ineficaces y corruptas burocracias estatales, rompería las coaliciones de los grupos gobernantes con las redes de intereses locales y, en ocasiones, con un puñado de empresas multinacionales. Se trataba, pues, de una visión optimista. Si a ello se añadían las iluminadas recomendaciones de la tecnocracia del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, así como la activa colaboración de las organizaciones no gubernamentales –observadoras, muchas de ellas, privilegiadas de ciertas fallas de Estado–, era de esperar que la *governance* de múltiples organizaciones estatales se elevaría sustancialmente. El juicio evaluativo acerca de este proceso habrá de esperar, por lo menos para discutirlo públicamente. En todo caso, la agenda de la política-mundo presenta un perfil claro.

El federalismo ha aparecido recientemente en la agenda de muchos Estados. Es posible que la denominación no sea universalizable, pero es un hecho que, en la línea argumental desarrollada hasta aquí, el proceso de reformas estatales no puede dejar de lado la discusión acerca de las formas más apropiadas en cada caso de organizar el poder con que los Estados efectúan sus operaciones. La discusión sobre el federalismo versa sobre las formas admisibles y más apropiadas de reorganizar el poder: los Estados no pueden perderlo sin dejar de ser Estados; el tema no es, en consecuencia, la desaparición del poder sino su reorganización, su redistribución y la formulación de normas para su empleo. Los Estados organizan internamente el poder: si nos referimos aquí a las *organizaciones* estatales se entiende en principio que han salido exitosas de sus procesos de enfrentamiento con las incertidumbres internas y externas; en suma (pese a tratarse de una perogrullada) que se han organizado. En sus propias historias, alguna vez los Estados se dieron una forma de organización. En la agenda de la política-mundo hoy está a discusión si esas formas de organización son o no eficientes. Por mucho que organizarse es ya en sí mismo un triunfo frente al riesgo de la anarquía, las organizaciones pueden ser subóptimas o incluso inefi-

cientes. Este es el tema de las “fallas de organización”, una expresión que puede parecer paradójica, pero que sigue este razonamiento; un caso particular de las fallas de organización es precisamente el de las fallas de Estado, ya mencionadas. Pues bien, en la agenda de la política-mundo aparece este subconjunto de fallas de organización, muchas de ellas recubiertas por el oropel de las ideologías nacional-estatistas: desde el punto de vista de casi cualquier definición de interés público mundial que se postule, la organización del poder interno de los Estados es un problema; representa seguramente una amplia variedad en los niveles de la calidad de gobierno y, así, problemas de *governance*. Desde muchos otros puntos de vista, como se advertirá, representa la oportunidad de materializar muchos otros intereses.

Asociado en los hechos –en los hechos formados por el imaginario dominante de la política-mundo– con formas democráticas de Estado, el federalismo se puede observar como un dispositivo de las organizaciones estatales para enfrentar sus problemas de *governance*. Una perspectiva así parte de considerar a los gobiernos como entidades que definen y suministran servicios para los que hay pocos o ningún sustituto –bienes públicos, decisiones vinculantes, procedimientos de definición de interés colectivo–. De ese modo, se les puede considerar también como formados por unidades subnacionales². Estas últimas se presume que reducen la miopía y la unilateralidad de los gobiernos nacionales/centrales, a la vez que reducen los costos de transacción involucrados en la ejecución de programas por parte de gobiernos diferentes; también se supone que poseen ventaja en cuanto a su capacidad para definir los servicios requeridos por una población y, según se dice, para suministrarlos. Como proveedores de servicios, ninguna forma especial de organización estatal posee alguna ventaja especial en cuanto a la efectividad: dependiendo de las circunstancias, el centralismo o el federalismo pueden solventar esta exigencia. Como se ha mencionado antes, la opción federalista introduce un componente explícitamente político³ en la distribución de poder e incorpora procesos de definición colectiva del interés colectivo por medio de diversos dispositivos de expresión de los intereses políticos locales. Lo convenido del régimen federal radica en la diversidad política que alienta. La suposición adicional que introduce el esquema federalista, sobre todo desde su versión clásica, es que la existencia de procedimientos políticos

2. Al utilizar esta expresión pareciera que estamos rindiendo tributo al carácter nacional de los gobiernos centrales o federales, según sea el caso; esa gran metonimia. No parece, sin embargo, haber una expresión que permita designar lo que se señala en el texto.

3. La opción centralista también lo introduce pero de manera disimulada, como mero asunto de centralizar o descentralizar funciones. En estos menesteres, la política nunca se ausenta.

internos contribuye a democratizar la vida pública de las regiones y las localidades, y de esa manera a ejercer controles y contrapesos sobre los gobiernos. Incluso si se considera a los gobiernos como entidades dedicadas al suministro de ciertos servicios, el esquema federalista reconoce en el proceso político una manera legítima de definir y asignar esos servicios.

En las historias de los Estados, esta opción se presenta vinculada a los orígenes. Los Estados enfrentaron situaciones en que el peligro de su desintegración por la acción de fuerzas separatistas era cierto. El imperativo de la "integración nacional", tal como se relata en esas historias, consistía en resolver la incertidumbre generada por las fuerzas regionales y locales que los constituyeron. Esos riesgos, sin negar que existen en determinados lugares del mundo, no representan el problema por el que el tema del federalismo ha ingresado en la agenda de los Estados. En la mayor parte de los casos, las definiciones que preceden a las discusiones actuales tienen que ver con la identificación de los Estados con entidades cuya *governance* está en entredicho. Por esa razón, carece de sentido revivir las discusiones que alimentaron gran parte de las preocupaciones de los fundadores de los Estados. En los debates de aquel entonces, la opción federalista podía ser vista como un reconocimiento tácito de las oligarquías locales, que estarían, por su parte, dispuestas a emplear la autonomía de su entidad política para conculcar los derechos de comunidades determinadas. En una perspectiva así, los gobiernos centrales podían presentarse como los defensores de los derechos de esas comunidades, en una operación dirigida a estandarizar y universalizar los derechos modernos. La otra versión de esta historia consiste en que los gobiernos centrales terminaron por ampliarse excesivamente, al punto de destruir la iniciativa y las facultades de los gobiernos locales. En ciertas versiones, lo local es fuente de oligarquías antimodernas, cacicazgos y caudillismos enfrentados a la modernidad. En otras, lo local es visto como fuente de una especie de *autenticidad política*, contrariada en los hechos por gobiernos nacionales omnímodos e irrefrenables. Esta pareja de versiones escenifican hoy en día lo que podría denominarse la discusión anacrónica. El federalismo (mejor dicho: la discusión sobre los procesos de redistribución de poder con miras a elevar la calidad de la gestión estatal) está en nuestras discusiones porque esas oligarquías locales empiezan a perder sentido: habitan un mundo donde lo local está por todas partes sometido a fuerzas extrañas y lejanas; y porque la autenticidad política de lo local es vista sólo como un dispositivo para mejorar el proceso político por medio del cual se definen las operaciones de los Estados; reinventores, reingenieros, reformadores no ven en las fuerzas de lo local sino dispositivos para mejorar la gestión estatal. Las oligarquías relevantes ya no están constituidas por cacicazgos locales; las oligarquías relevantes operan

en otras esferas, en ámbitos globalizados; ya no montan a caballo ni golpean con el fuste a los peones; ahora se mueven de ciudad en ciudad, con un teléfono móvil en la carpeta de piel y un ordenador portátil bajo el brazo.

Nuestras discusiones no son las de nuestros abuelos. Allá ha quedado la época en que discutíamos la formación de los Estados. Ahora discutimos, en el mejor de los casos, la política-mundo. Pero sí podemos discutir si la visión que subyace a la agenda del federalismo no pudiese ser mejorada. La agenda del federalismo apunta a la destrucción final de esas viejas oligarquías. Pero, ¿no se corre el riesgo de que las nuevas oligarquías asuman el mando de la vida local, especialmente en los casos en que ésta se encuentra objetivamente distanciada de lo que sucede en el mundo⁴? Esta es una posibilidad que no debería descartarse. Por poner un ejemplo, muchas regiones del mundo poseen especies vegetales y animales que no pueden reproducirse por sí solas en otros microclimas; algunas de estas especies poseen propiedades nutritivas y curativas excepcionales. Las regiones o micro-regiones aparecen como *monopolios naturales* de las comunidades. El federalismo ¿significará una redistribución de poder a los gobiernos locales en cuanto a la disposición de estas especies? Los gobiernos nacionales poseen indudablemente más instrumentos para desarrollar estrategias de defensa frente a agentes económicos (empresas de investigación biotecnológica) que desde hace años están desplegando estrategias para extraer de esas micro-regiones tales especies, lo que ahora empieza a denominarse “biopiratería”. Pues bien, ¿qué sentido, qué dirección adquirirán nuestras discusiones acerca del federalismo? Una cosa es segura: mantener los términos de las discusiones que tanto animaban a nuestros abuelos equivale a perder el tiempo. Es duro, pero cierto.

3. Disquisición final

Podría refutarse que la perspectiva desarrollada hasta aquí descansa en una visión “conspiracionista” del mundo. No tanto en lo que respecta al ejemplo de la biopiratería, sino en general lo que antes he denominado la política-mundo. La política-mundo no debe confundirse con un Estado mundial. Al menos con el concepto weberiano de Estado, el mundo carece de él. Tenemos ciertamente un

4. En determinadas condiciones, la vida local está objetivamente distanciada de los procesos globales, como las comunidades rurales e indígenas de América Latina, de África, de Asia; como los pueblos fantasmales de poblaciones migratorias cuyo vínculo con la vida global es el de la ausencia.

arreglo multiestatal que descansa en la ventaja militar de un grupo de organizaciones estatales y algunos instrumentos que contribuyen a que las organizaciones estatales se rijan por una protolegislación mundial. No existe una asociación que haya reivindicado con éxito el monopolio de la violencia legítima en el territorio mundial. Pero para defender la tesis de la política-mundo no necesitamos pensar en un Estado mundial. La política-mundo se presenta como un espacio de interlocución, un espacio en el que la voz puede servir ya no para resolver problemas, sino al menos para indicarlos, para señalar responsables, para discutir. Es un espacio como el que veía Aristóteles en la polis: se constituye por la palabra. En la política-mundo, tal como aquí se ha defendido, hay más que la palabra. Es un espacio de iniciativas, un ámbito en el que no resulta imposible emprender proyectos y generar las coaliciones y fuerzas que puedan materializarlos. Una visión conspiracionista tendría que sostener dos supuestos prácticamente inalcanzables: que entre lo que los conspiradores se plantean como objetivos y lo que realmente ocurre no hay diferencia; segundo supuesto, que poseen todos los instrumentos y medios para conseguirlo. Ni siquiera todo el dinero del mundo garantizaría el logro automático de los objetivos. La política-mundo no es un campo dominado por los más poderosos, no es un "aparato"; es un campo, sí, pero de lucha, en el que se expresan y manifiestan visiones diferentes y encontradas de lo que el mundo es y debe ser. Lo cual no implica que se trate de un campo con una distribución equitativa de los recursos para participar en él.

Podría quizá objetarse que la teoría clásica del federalismo, tal como aquí se ha esbozado, es suficiente para discutir los temas actuales. Es posible, ciertamente, que la concepción clásica tenga la virtud de situar algunos de los términos en que está colocado el debate. Podría, además, ilustrar las dificultades de los federalismos y centralismos existentes para enfrentar las transformaciones que están en la agenda. Pero en definitiva no podría iluminar más allá de ello. Enfrentamos dilemas y cuestiones que no eran siquiera imaginables en el tiempo en que se construyeron las teorías clásicas del federalismo. Hoy el Estado no es una entidad naciente, sino en transformación. Esto posee implicancias de fondo con respecto a las exigencias actuales de las teorías sobre el federalismo. Por ejemplo, la discusión acerca de si el federalismo irá a fortalecer oligarquías locales, antimodernas y antidemocráticas, o si bien contribuirá a que las poblaciones locales se constituyan como actores participativos de las nacientes democracias tiene toda la traza de formar parte de una discusión anacrónica. Las oligarquías que se indican en ese supuesto dilema se encuentran en vías de extinción; no son ellas el referente principal. La participación de las poblaciones locales en un proceso de autenticación política es una condición necesaria al menos de algunas versiones sobre la elevación de la *governance*, pero cierta-

mente de áreas de decisión que pueden resultar insuficientes para rescatar la vida local.

Si lo que ha sido discutido aquí tiene algún sentido, es evidente que la discusión del federalismo está articulada con las preocupaciones contemporáneas sobre la democracia. Pero incluso en tales condiciones, no podría sencillamente decirse que la discusión actual sobre el federalismo representa uno más de sus avances. Estamos ante un fenómeno en el que el carácter democrático de los Estados no representa el punto central de la discusión. La política-mundo cuenta con ese carácter democrático, y aun así enfrenta dificultades y problemas. Es por ello, además, por lo que la agenda del federalismo está vigente; la democracia también presenta fallas.

Se podría interpretar que los fenómenos que estamos presenciando representan lo que también se denomina el problema de las relaciones intergubernamentales. Un mundo dividido en Estados y éstos en unidades de gobierno se plantea tarde o temprano la cuestión de mejorar la forma de sus relaciones. La discusión que se ha seguido en este trabajo coincide con este punto. La aportación que este escrito presume haber planteado es que esas interrelaciones constituyen un asunto tematizable a la luz de la política-mundo. Adicionalmente, desde el punto de vista de organizaciones estatales cuyas transformaciones están en la agenda de la política-mundo, muchas cuestiones de importancia no se plantean en un enfoque de relaciones intergubernamentales, puesto que en el interior de muchos Estados entre los gobiernos no existe una coordinación de redes, sino de muchas veces relaciones que podríamos reproducir con el esquema hegeliano del amo y el esclavo: un gobierno objetiva, cosifica a otro, con tal de que se mantengan hegemonías hoy anacrónicas. No estamos ante un mero reacomodo de entidades cuyas interrelaciones puedan someterse a una discusión acerca de la mejor manera de reconfigurarlas. Esto puede valer para las organizaciones estatales que aparecen al final de la agenda mundial, las organizaciones líderes en su campo; pero no puede plantearse sin poner sobre la mesa problemas *diferentes*, problemas que manifiestan la enorme distancia que media entre los mundillos locales, agobiados por traumas históricos, de decenios y quizá siglos, y los mundos globalizados, donde existen ventajas para definir la agenda de la política-mundo. En la política-mundo hay una voz doliente que habla el extraño lenguaje del reparo, del agravio ancestral; en la agenda de la política-mundo esa voz aparece afónica, inaudible: no hay oídos y carecemos de traductores.