

**El federalismo**

---

**Resúmenes**

## Introducción: el federalismo en la era de la mundialización

Ronald Watts

Debido al empuje de la mundialización nos encontramos en pleno cambio de paradigma, pasando de un mundo de Estados-nación a un mundo en el que el federalismo ofrece la mejor aproximación política a la compleja diversidad del mundo contemporáneo. En este contexto, la principal actividad del Forum de Federaciones fue la celebración de una Conferencia Internacional en Mont Tremblant, Québec, del 5 al 8 de octubre de 1999, sobre 'El federalismo en la era de la mundialización'. Los artículos de este número de la *Revista Internacional de Ciencias Sociales* están tomados de las muchas presentaciones y ponencias de dicha conferencia y ofrecen un panorama de los problemas principales que afectan a las federaciones contemporáneas.

## Centralismo y alienación

Wole Soyinka

A mi juicio, el interrogante fundamental que se nos plantea -al menos en el continente africano- es cómo lograr una armonización interna de elementos aparentemente inconciliables dentro de las entidades nacionales, cómo reconciliar pueblos que tienen historias distintas con las consecuencias de la arbitrariedad colonial y la irresolución, la falta de voluntad y la incapacidad de la primera generación de dirigentes para tratar con audacia los puntos de conflicto de un continente, que a menudo coinciden con las fronteras heredadas.

## Nuevas orientaciones: perspectiva del sur de Asia

Gamini Lakshman Peiris

La principal dificultad que tienen que superar los países en desarrollo, como Sri Lanka, es la de conciliar la diversidad étnica y cultural con un concepto de nación madura y unida. Es lo que sucede, en particular, cuando se crea una federación que no parte del modelo tradicional de entidades independientes que se agrupan, sino de la descentralización de un Estado unitario, que supone una cesión de poder. En estas situaciones existe siempre el temor de que el federalismo dé lugar al desmembramiento o la desintegración. Lo que hace falta es conciliar el objetivo de un centro fuerte y eficaz en conflicto con el de reconocimiento de la diversidad cultural y étnica. Para ello, puede que sea necesaria la existencia de estructuras híbridas o cuasifederales que no se adecuan exactamente a la categoría de unitario ni a la de federal. Puede que al intentar conseguir esta conciliación, las circunstancias exijan una transferencia de poderes asimétrica, lo que puede, a su vez, provocar una resistencia emocional al trato especial o desigual otorgado a determinadas minorías. La transferencia de poderes en sí tampoco es suficiente. Para que sea viable tiene que haber mecanismos adecuados que resuelvan las disputas entre autoridades. Para que disminuyan la confrontación y el radicalismo es especialmente importante insistir en las concesiones, la

proporcionalidad y en el respeto público hacia el pluralismo, el secularismo y la democracia representativa.

## **Modelos de reparto federal de poderes**

**Ronald Watts**

Las tendencias contemporáneas simultáneas a crear, por un lado, entidades políticas más amplias y, por otro, más pequeñas han contribuido al auge de los sistemas federales por la posibilidad que éstos ofrecen de conciliar ambas tendencias y de acoger la diversidad social dentro de una entidad política. Los principales modelos federales institucionales que han surgido son: uniones, uniones descentralizadas constitucionalmente, federaciones, confederaciones, estados libres asociados, estados asociados, condominios, ligas, autoridades conjuntas funcionales e híbridas, y, además, dentro de cada una de estas formas existen diferencias considerables. En las federaciones, los rasgos estructurales que han influido en su funcionamiento han sido: el número y carácter de unidades constituyentes, el reparto de los poderes legislativo y ejecutivo y de los recursos económicos, el grado de simetría o asimetría en la transmisión de competencias a las unidades constituyentes, la forma y estructura de las instituciones federativas comunes, la función de los tribunales como encarnación del poder judicial cuerpos judiciales, el reconocimiento constitucional de los derechos individuales y colectivos de las minorías, y los procedimientos relativos a consultas, cooperación y coordinación entre los gobiernos constituyentes. De los éxitos y fracasos de las federaciones durante la segunda mitad del siglo XX se pueden sacar cuatro enseñanzas importantes acerca de la capacidad de las federaciones y, en términos más amplios, de los sistemas federales, para conciliar y manejar la diversidad social.

## **El desafío de la diversidad**

**Thomas Fleiner**

La diversidad étnica puede fragmentar a las comunidades políticas ya que en todo estado multiétnico surgen conflictos que no pueden ser solucionados a través de un proceso decisorio regido por el principio de la mayoría. El problema de la diversidad no sólo concierne al tema de los derechos humanos, sino que en la mayoría de los casos atañe al estado y al principio clásico de mayoría en el cual se sustenta la democracia moderna. Es indispensable para el funcionamiento del estado que éste sea legítimo para todas las comunidades. En las sociedades fragmentadas la diversidad sólo puede ser preservada basándose en la confianza entre las diferentes comunidades, en las instituciones estatales, en los líderes estatales y en las prácticas institucionales de distribución de poderes. El federalismo, el regionalismo, las constituciones y los sistemas gubernamentales y electorales son instituciones a través de las cuales las minorías y la mayoría son aceptadas en igualdad de condiciones como componentes del estado y se sienten representadas y protegidas, en tanto que la democracia basada en el consenso fomenta la diversidad. Cuando existe un sistema judicial eficaz, los derechos de los ciudadanos pueden promover la diversidad a través de la acción afirmativa, de la « doctrina de acción estatal » y de los derechos colectivos. La comunidad internacional reivindica cada vez más el derecho a hacer

cumplir los derechos de las minorías apoyándose en el derecho internacional. Sin embargo, hasta ahora no se conoce ningún caso en el cual la comunidad internacional haya tenido éxito en defender la diversidad existente por medio de medidas coercitivas.

## El federalismo y los grupos nacionales

Ferran Requejo

El *pluralismo nacional* es una característica que no es común a todas las federaciones y que, hasta estos últimos tiempos, no ha recibido la suficiente atención por parte de los estudiosos. En algunas federaciones coexisten varios *grupos nacionales*. Entre las características nacionales de estos grupos podemos citar el hecho de que sus miembros se reconocen como tales porque tienen en común algunos modelos culturales. También comparten cierto sentido de la diferencia histórica con respecto a otros grupos de la federación, están localizados en un territorio más o menos delimitado y muestran una voluntad de mantener su diferencia en el ámbito político. Es el caso por ejemplo, de Bélgica, Canadá, India o España. Se trata de federaciones plurinacionales o entidades regionales descentralizadas cuyos retos en cuanto a instituciones y regulaciones, son distintos de los que se plantean en las federaciones mononacionales como Estados Unidos, Alemania, Austria, Brasil o Australia. En este artículo se señalan brevemente algunos elementos propios del federalismo democrático-liberales en contextos plurinacionales, prestando una atención especial a las características de los principales tipos de convenio federal, y se brinda una propuesta de organización federal, que llamaremos *federalismo plural*, más apropiada para las necesidades de las sociedades plurinacionales.

## La lengua y el federalismo: el reto multiétnico

Subrata K. Mitra

En el decenio pasado, las identidades étnicas, lingüísticas y religiosas se han convertido en los principales retos que ponen a prueba la capacidad institucional del estado moderno de vivir en la diversidad cultural. Así pues, el plurilingüismo, que constituye una respuesta a este reto, se ha convertido en un foco de interés para la investigación empírica sobre el federalismo, lo que supone una novedad en los estudios clásicos sobre este tema, que se centraban en la división institucional de poderes entre un estado y sus unidades constituyentes. La lengua representa un doble papel en esto: por una parte es un nexo *tenue* para la comunicación y negociación entre los actores políticos, y por otra es un sistema *denso*, cargado de significados, que lleva el peso de la historia, la religión, la cultura, el ritual y la memoria. En este artículo se estudia esta ambivalencia de la lengua a través de la comparación entre India y Suiza, dos casos bastante distintos de armonización relativamente lograda de la diversidad lingüística, así como los procedimientos constitucionales y las medidas políticas que hacen posible que un estado moderno, ante el reto multiétnico, establezca un equilibrio entre su diversidad regional y la unidad nacional.

## **La diversidad religiosa y el federalismo**

**Daniel J. Elazar**

La idea de federalismo fue inicialmente una idea religiosa que aplicó la idea de convenio a la organización política. De esta vertiente religiosa surgió la noción política moderna de federalismo. Algunas de las decisiones críticas de los padres fundadores de Estados Unidos tuvieron que ver con cuestiones de diversidad religiosa. Además de las ideas religiosas de gobernar mediante convenio, había un sólido principio de separación de Iglesia y Estado, de modo que ninguna iglesia sería favorecida en desmedro de otras. En otros sistemas federales, el federalismo ha sido utilizado para proteger la diversidad religiosa de múltiples maneras. El período posterior a la Segunda Guerra Mundial ha estado marcado por el surgimiento de nuevas formas de federalismo, como la confederación posmoderna. En muchos casos, los Estados constituyentes de estos acuerdos confederales han tenido sus propias religiones dominantes, o incluso ya declaradas oficiales, diferentes de las religiones de sus confederados, y que coexisten bajo el marco de neutralidad religiosa de la confederación. A medida que la relación entre religión y Estado continúa sometida a una nueva evaluación, el federalismo se añade a la gama de posibilidades existentes para acoger la diversidad religiosa.

## **Federalismo e inmigración: modelos y tendencias**

**Peter J. Spiro**

Aunque siempre se ha considerado que la política de inmigración es una esfera que incumbe exclusivamente al gobierno central, se han observado recientemente tendencias a conferir a las unidades federales una función más importante al respecto. En este artículo se resumen y evalúan estas tendencias en lo referente a los derechos de los inmigrantes, la aplicación de las leyes en materia de inmigración y las prestaciones a los inmigrantes según los tres modelos básicos del sistema de gobierno federal: la hegemonía del gobierno central, el federalismo cooperativo y el federalismo con transferencia de competencias del gobierno central a los gobiernos regionales. La conclusión del artículo es que la concesión de mayores poderes a las autoridades subnacionales con respecto a la política sobre inmigrantes e inmigración redundará en última instancia en provecho de los inmigrantes y que, si bien una transferencia total de competencias es imposible de llevar a cabo, el federalismo cooperativo se presenta como una solución satisfactoria a este respecto.

## **Hacia una teoría normativa del federalismo**

**Daniel Weinstock**

La coyuntura política actual obliga a la búsqueda de un marco normativo adecuado para reflexionar sobre el futuro de las instituciones federales en todo el mundo. En este ensayo se ofrece un esbozo de los principales parámetros normativos que toda teoría normativa del federalismo tendría que tener en cuenta. Las instituciones federales se justifican antes que nada

por consideraciones relativas a la libertad, a la promoción de una ciudadanía activa y a la democracia. En los Estados multinacionales también se siente la necesidad de una organización federal por cuestiones de equidad y por el derecho a la autodeterminación. Ahora bien, en la organización federal suele ser más difícil el logro de la eficacia, de la solidaridad y de una identidad política común. No obstante, los Estados que optan por una constitución federal pueden allanar las dificultades instaurando mecanismos institucionales que favorezcan el desarrollo de la *confianza social* entre los diferentes actores sociales y se aporta un ejemplo de estos mecanismos especialmente apropiado para el caso de los Estados federales multinacionales: un derecho expreso en la Constitución que permite la secesión en condiciones precisas y siguiendo un proceso rigurosamente definido.

## **La política económica: ventajas e inconvenientes del modelo federal**

**John Kincaid**

En principio, las ventajas primordiales de una federación son: (1) producción y prestación de servicios públicos más eficientes y adaptados a la diversidad de los ciudadanos y preferencias de las comunidades; (2) mejor relación de costes y beneficios de gobierno para una ciudadanía diversa y por lo tanto, mayor equidad, pues los ciudadanos tienen lo que pagan y pagan por lo que tienen; (3) mejor ajuste entre los productos públicos y sus características espaciales, sobre todo las variables economías de escala de los diferentes productos públicos; (4) mayor competencia, experimentación e innovación en el gobierno; (5) mayor capacidad de respuesta a las preferencias de los ciudadanos, sobre todo desde el momento en que los gobiernos regionales y locales tienen la autoridad y capacidad de responder a esas preferencias; (6) acción política más transparente y próxima a los ciudadanos; (7) mayor sensibilidad a los problemas subnacionales regionales, puesto que los gobiernos constituyentes se encargan de atender a sus propias necesidades. Sin embargo, dentro de las federaciones hay una diversidad considerable de tipos y motivos para su creación; existen diferencias importantes entre las federaciones individualistas liberales y las multinacionales; y otros muchos factores además del federalismo influyen en la economía. En consecuencia, las federaciones abarcan a las naciones más ricas y también a las más pobres del mundo.

## **Opciones tributarias: sobre las competencias tributarias en un sistema federal**

**Bev Dahlby**

Este artículo analiza la cuestión de las competencias tributarias, a saber, ¿a qué nivel de gobierno se deberían cobrar los impuestos y qué bases imponibles se deberían utilizar. También analiza los principios generales y las recomendaciones específicas de la perspectiva del "consenso" sobre las competencias tributarias. Aborda algunos problemas de la visión de consenso, incluyendo la perspectiva gubernamental benefactora de Arriba a abajo, su falta de énfasis en la rendición de cuentas y su incapacidad para reconocer los problemas creados por la ocupación dual de sectores tributarios. Se presentan datos que señalan una amplia variación en los niveles de impuestos y en las bases imponibles utilizadas por los gobiernos subnacionales en ocho federaciones. Se sostiene que la mundialización podría fortalecer las relativas competencias tributarias de los gobiernos

central y local y, a la vez, aumentar la disposición de los ciudadanos a pagar por la educación y las infraestructuras, servicios públicos que en muchas federaciones son proporcionados por los gobiernos subnacionales.

### **La necesidad de compartir los ingresos fiscales**

**Robin Boadway**

Las transferencias compensadoras desde los gobiernos centrales a los gobiernos subnacionales son una característica de los regímenes fiscales de muchas federaciones. Se sostiene que estas transferencias son complementos necesarios de los sistemas de redistribución interpersonal. Facilitan el proceso de descentralización permitiendo que las jurisdicciones subnacionales ejerzan su autonomía de tal forma que no se reste importancia a los objetivos nacionales de equidad y eficacia. Ello sucede porque una consecuencia inevitable de la descentralización es que las jurisdicciones subnacionales asuman funciones que afectan al logro de esos objetivos; otra consecuencia es que las competencias fiscales de cada región para proporcionar los servicios que se les asignan varían. Se resumen las ventajas y los costos de la descentralización en materia fiscal. Unos planes debidamente elaborados de repartición de los ingresos fiscales permiten beneficiarse de las ventajas de la descentralización sin incurrir en todos los gastos. Se exponen algunas de las características de los planes de repartición de ingresos fiscales mediante los cuales se pueden conseguir estos beneficios.

### **Reconciliar la transferencia de responsabilidades y la equidad en la seguridad de los ingresos**

**Peter Whiteford**

En este artículo se exponen varios aspectos que se han de considerar cuando se evalúan las ventajas y los inconvenientes de las estrategias de delegación de poder, concretamente en el contexto de las políticas de asistencia social. El objetivo es aportar un punto de partida para el debate sobre la relación entre la transferencia de responsabilidades y la equidad entre las regiones y dentro de ellas.

### **Las estructuras de las relaciones intergubernamentales**

**David Cameron**

En este artículo se examinan, en primer lugar, cuáles son los factores que configuran la estructura de las relaciones intergubernamentales (RIG) y, en segundo término, esas mismas estructuras. Con relación a los factores que conforman las RIG, se determinan seis: demográficos y geográficos; sociales y culturales; históricos; constitucionales e institucionales; políticos, y circunstanciales. En lo referente a las propias estructuras, se observa que el grado de institucionalización, la medida en la que las RIG constituyen una toma de decisiones y el grado



de transparencia son elementos que ayudan a definir el sistema de RIG. A continuación, se clasifican las RIG en cuatro categorías: las RIG intrajurisdiccionales, en las que las instituciones del centro están “federalizadas”; las RIG interjurisdiccionales, que se caracterizan por la naturaleza de las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos regionales y entre los gobiernos regionales entre sí; las RIG y el poder judicial, en las que recurrir a los tribunales se convierte en una continuación de las RIG en otro terreno, y las RIG internacionales y de otra clase, en las que intervienen organizaciones internacionales cuasi gubernamentales, estructuras políticas de distintos niveles que trascienden los parámetros de los Estados y formas autóctonas de autogobierno. El artículo concluye sosteniendo que la democratización de las RIG es uno de los principales retos a los que se enfrentan los gobiernos en los comienzos de este nuevo siglo.

### **Mecanismos de las relaciones intergubernamentales en un marco federativo**

**Brian R. Opeskin**

Las federaciones utilizan una amplia variedad de mecanismos para gestionar las relaciones entre los niveles de gobierno central, regional y local. Estos mecanismos comprenden el poder ejecutivo, legislativo y judicial del gobierno en cada nivel. La participación del ejecutivo varía ampliamente en grado de formalidad, desde la elaboración de acuerdos intergubernamentales formales hasta vínculos informales entre funcionarios gubernamentales. Los mecanismos del ejecutivo también han evolucionado para corregir desequilibrios fiscales verticales y horizontales en los sistemas federales. El poder legislativo desempeña un papel importante al otorgar fuerza de ley a las políticas de cooperación lanzadas por el ejecutivo. Estos mecanismos legislativos comprenden esquemas recíprocos, esquemas complementarios, una legislación espejo y el traspaso o delegación de poderes de un nivel de gobierno a otro. Aunque a menudo subestimado, el poder judicial es importante debido a su papel en la creación de un marco legal dentro del cual otras ramas del gobierno gestionan sus relaciones intergubernamentales, a través de la articulación de poderes y competencias. El artículo llega a la conclusión de que los responsables de las políticas deberían actuar con rigor en la selección de los mecanismos apropiados para su tarea. En especial, debería prestarse atención a la eficacia de cada mecanismo y a su conformidad con los valores generales y el estado de derecho.

### **La resolución de conflictos en los sistemas federales**

**Michael Crommelin**

Este artículo trata de forma específica cuatro grandes enfoques de la gestión de los conflictos en los sistemas federales de gobierno: la resolución formal de los conflictos, la resolución informal de los conflictos, la prevención de los conflictos y la resolución popular de los conflictos. A los tribunales compete la tarea de resolver formalmente los conflictos mediante un control judicial: entre los temas de importancia actual, están los conceptos jurídicos de federalismo, las jurisdicciones de referencia, la descentralización de Escocia y el federalismo supranacional y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Los ejemplos de resolución informal de los conflictos son escasos. En la Constitución de Sudáfrica, hay una disposición que requiere de las partes en un conflicto intergubernamental que agoten todos los otros medios antes de recurrir al

litigio judicial. El proceso de resolución de conflictos recogido en el capítulo 20 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte podría estimular una experimentación con modelos similares en los sistemas federales. Las técnicas de prevención de conflictos son numerosas y variadas. Entre ellas, la propuesta de instrumentos constitucionales y el uso de los foros intergubernamentales dentro y fuera del marco constitucional. En los sistemas federales, el proceso electoral se aplica para definir la suerte de los gobiernos, de medidas legislativas específicas y de las propuestas de enmiendas constitucionales. Todas las sociedades federales tienen su propia cultura de gestión de los conflictos, lo cual ejerce una influencia sutil pero decisiva en el funcionamiento de los sistemas de resolución de conflictos y en la relación entre ellos.

### **Adaptabilidad y cambio en las federaciones**

**Richard Simeon**

Al igual que otras instituciones de gobierno, las estructuras federales deben poder adaptarse y adecuarse al cambio de las circunstancias económicas, políticas y sociales. En este artículo se exponen los principales factores que exigen cambios en las instituciones y los procesos del federalismo, entre ellos la modificación de las orientaciones y expectativas de los ciudadanos y de los programas políticos derivados del contexto, nuevas pautas de gobierno y administración pública, y las presiones ejercidas por la mundialización. Aunque hay quienes lamentan que las instituciones federales sean rígidas, existe, como se expondrá en este documento, una amplia variedad de mecanismos y procesos a través de los cuales las instituciones federales han logrado dar una respuesta. Entre ellos figuran las enmiendas constitucionales, la interpretación jurídica, la coordinación mediante las relaciones entre niveles de gobierno y los acuerdos conexos, el federalismo fiscal, los mecanismos asimétricos, la delegación de poderes y, en casos limitados, la utilización de facultades de emergencia.

### **Pueblos autóctonos: autogobierno y relaciones intergubernamentales**

**David C. Hawkes**

A menudo, el derecho de los pueblos autóctonos a la libredeterminación dentro de los Estados toma dos direcciones: 1) una búsqueda de una mayor autonomía para las naciones autóctonas, y 2) una reivindicación de mayor participación en las instituciones de toma de decisiones del Estado. Estas dos ramas de la libredeterminación autóctona parecen concordar estrechamente con los pilares gemelos del federalismo: autogobierno y gobierno compartido. Hay muchos elementos del federalismo que pueden proporcionar un contexto en el que se dé cabida a la libre determinación de los pueblos autóctonos en el marco de los Estados federales. La búsqueda de una mayor autonomía, o autogobierno, puede resolverse bien mediante una forma pública de gobierno en aquellas regiones donde los pueblos autóctonos constituyan la mayoría demográfica, bien mediante el ejercicio del derecho de los aborígenes al autogobierno y la negociación de acuerdos intergubernamentales. La reivindicación de una mayor participación en las instituciones de toma de decisiones del estado, o gobierno compartido, puede satisfacerse mediante la representación garantizada de los pueblos autóctonos en las cámaras legislativas de las

federaciones, la creación de parlamentos autóctonos, la creación de mecanismos de solución de conflictos estatales para atender a las necesidades de los pueblos autóctonos, el desarrollo de los procesos de realización de tratados y de renovación de los mismos, y por conducto de la participación autóctona en las relaciones intergubernamentales de los Estados federales.

## **El gobierno local y los sistemas políticos federales**

**Roger Gibbins**

La teoría federal y los estudios académicos sobre el federalismo han prestado poca atención al papel de las comunidades locales y de sus gobiernos, los cuales apenas están reconocidos en los acuerdos constitucionales e institucionales de los sistemas federales maduros, como son Australia, el Canadá y los Estados Unidos de América. Sin embargo, los gobiernos locales han llegado a estar enormemente imbricados en las relaciones de carácter fiscal y en la provisión de servicios sociales de los sistemas políticos federales. Aún más, podría afirmarse que las localidades, en general, y las ciudades internacionales, en particular, van a desempeñar un papel de primer orden en los próximos decenios. Este papel puede ser especialmente marcado en el caso de los sistemas federales emergentes. Es importante, por consiguiente, hacer participar a las comunidades locales y a sus gobiernos al tiempo que intentamos comprender cómo va cambiando la naturaleza del gobierno federal.