
El federalismo

Tema del número

Este número (167): El federalismo

La tendencia a la mundialización por un lado y la necesidad de reconocimiento adecuado de los grupos minoritarios por el otro han puesto en tela de juicio el modelo del Estado soberano tradicional. El mundo parece encontrarse ante un cambio de paradigma, del que representa el Estado-nación al que encarnan las federaciones, modelo político en principio más adaptado a las necesidades que plantean la diversidad y complejidad del mundo contemporáneo. Este número de la Revista internacional de ciencias sociales aborda cuestiones diversas relacionadas con este nuevo contexto. Los artículos tratan el federalismo como sistema de reparto del poder, la coexistencia en las federaciones de determinados aspectos de la diversidad social, la política económica, financiera y social, así como las relaciones intergubernamentales en las federaciones, y los nuevos niveles de gobierno, cada vez más importantes, dentro de las federaciones contemporáneas. Los artículos son fruto de las ponencias presentadas en el curso de la Conferencia “El federalismo en la era de la mundialización”, celebrada en Mont Tremblant (Québec) del 5 al 8 de octubre de 1999 bajo el patrocinio del Foro de Federaciones.

Número anterior (166): **El debate sobre el desarrollo: más allá del Consenso de Washington**

Consejero editorial: Ronald Watts

Próximo número (168): **La ciencia y sus culturas**

Consejera editorial : Hebe Vessuri

Nota biográfica

*Ronald Watts es profesor emérito de Estudios Políticos y miembro del Instituto de Relaciones Intergubernamentales del que fue Director de 1983 a 1993 en Queen's University, Canadá. Correo electrónico: rlw@qsilver.queensu.ca. Fue Presidente de la Asociación Internacional de Centros de Estudios Federales entre 1991 y 1998 y actualmente es miembro del Consejo del Forum de Federaciones. Su obra más reciente es *Comparing Federal Systems* (2ª ed., 1999).*

Introducción: el federalismo en la era de la mundialización

Ronald Watts

Los últimos decenios del siglo XX se han caracterizado por la aparición de tendencias contradictorias, tanto hacia la integración como hacia la desintegración. Teniendo en cuenta estas tendencias simultáneas, por una parte, de entidades políticas de mayores dimensiones, con más posibilidades de favorecer el desarrollo económico y mejorar la seguridad, y, por otra, de unidades políticas más pequeñas, más sensibles a su electorado y a los intereses regionales concretos, no es de extrañar que durante este período las soluciones de tipo federal hayan gozado de gran auge en todo el mundo. El federalismo, al establecer un gobierno compartido para determinados fines comunes y permitir a la vez la acción autónoma de las unidades regionales en sus intereses concretos, hace posible conciliar estas tendencias aparentemente contradictorias.

Así, en el cambio de siglo, de unos 180 Estados que hay en el mundo políticamente soberanos, hay 24 países que se pueden definir como federaciones. Estas federaciones contienen casi dos mil millones de personas, lo que representa aproximadamente 40% de la población mundial y engloban unas 480 unidades constituyentes de Estados federales. Además de estas federaciones han surgido nuevas variantes en aplicación de la idea federal. Un ejemplo especialmente significativo es el de la Unión Europea en el que las federaciones individuales, las uniones y los Estados-nación unitarios han “mancomunado su soberanía” en una estructura híbrida que combina elementos tanto federales como confederales.

Por eso, en el decenio de 1990 algunos observadores, Daniel Elazar (1996) entre otros, han señalado que quizá nos encontremos ante una corriente de cambio de modelo que nos está llevando de un mundo de Estados-nación soberanos hacia un mundo de menor soberanía estatal y más abundantes relaciones interestatales de carácter constitucionalmente federal.

El Forum de las Federaciones

En este contexto, en 1998, el Gobierno de Canadá tomó la iniciativa de fundar un comité no gubernamental que estudiara la creación de un Forum de Federaciones, organización que diera la oportunidad a los profesionales del federalismo de intercambiar información acerca de sus experiencias y mejores prácticas y que colaborara en proyectos destinados a mejorar el

funcionamiento de los gobiernos federales. A lo largo de sus abundantes consultas en unos 20 países, el Comité llegó a la conclusión de que una organización de este tipo contaría con una ayuda entusiástica y que había mucho interés en una futura colaboración por parte de los gobiernos y otras instituciones y organizaciones comprometidas en los diversos aspectos de contribuir al buen funcionamiento de los gobiernos. A la vista de estos resultados y las probabilidades de obtener ayuda económica importante para una organización en proceso de creación, en septiembre de 1999, el Comité cambió su nombre por el de Forum de Federaciones.

La primera actividad importante del Forum fue la celebración de la Conferencia Internacional sobre “El federalismo en la era de la mundialización” que tuvo lugar en Mont Tremblant, Québec, del 5 al 8 de octubre de 1999 y a la que asistieron más de 500 representantes elegidos y funcionarios de diferentes niveles de gobierno de diversas federaciones, académicos, representantes del sector privado y de ONGs, y delegados de la juventud de más de 25 países. El éxito del Forum en haber reunido a una cantidad impresionante de personas interesadas en la práctica del federalismo dio un mayor impulso al proyecto de un Forum internacional permanente. Por todo ello, el gobierno canadiense se avino a ser el primer co-fundador y se formó un nuevo Consejo directivo internacional del Forum. En enero de 2000, el Forum de Federaciones empezó a trabajar como institución.

El primer objetivo del Forum de Federaciones es contribuir a mejorar la práctica del federalismo haciendo de “centro distribuidor” de información con el fin de poner al alcance de los profesionales del federalismo todo el trabajo existente sobre este tema (estudios de investigación, proyectos para el buen funcionamiento de los gobiernos, instituciones); facilitar y apoyar la creación de redes para los profesionales del federalismo en todos los niveles de gobierno, y también para los académicos y demás interesados en este tema; y mantener fuentes de información, como una base de datos de profesionales y expertos, una página web y un anuario de las federaciones revisado periódicamente, así como la publicación de notas orientativas y casos de estudios. También está entre sus proyectos ofrecer ayuda en materia de políticas y programas a los gobiernos de las federaciones ya establecidas y de las emergentes, así como desarrollar programas para los jóvenes, que serán eventualmente los futuros profesionales del federalismo, con el fin de fomentar el conocimiento e interés por el federalismo. La sede primera del Forum estará en Ottawa pero también se prevé la posible apertura de oficinas regionales en otros continentes.

Los artículos de este número

Los artículos de este número de la revista están tomados de las muchas comunicaciones y documentos básicos de trabajo que se presentaron en la Conferencia del Forum de las Federaciones celebrada en Mont Tremblant. El tema principal de la conferencia era “El federalismo en la era de la mundialización”, centrándose en los retos existentes para la administración de los sistemas federales y descentralizados en una época en la que las fronteras van perdiendo cada vez más su significado. Las reuniones se programaron de manera que los participantes tuvieran el máximo de oportunidades de intercambiar información y comunicarse las mejores prácticas y experiencias en la resolución de problemas. Las presentaciones a cargo del Presidente de los Estados Unidos, Bill Clinton, el Presidente de México, Ernesto Zedillo, el Primer Ministro de Canadá, Jean Chrétien, y relevantes figuras políticas de otras muchas federaciones se intercalaron con mesas redondas (Forum de Federaciones, 1999). Además de las

tres sesiones plenarias de la conferencia, hubo sesiones plenarias para cada uno de los cuatro subtemas de la conferencia: la diversidad social y el federalismo; cuestiones económicas y fiscales; la política social en las federaciones; y las relaciones intergubernamentales. También hubo una serie de seminarios sobre diversas cuestiones prácticas relacionadas con el funcionamiento de los sistemas federales, y para cada uno de estos seminarios se preparó de antemano un documento de trabajo que fue distribuido a todos los participantes antes de la conferencia.

De esa extensa serie de presentaciones y documentos básicos de trabajo del Forum se ha hecho una selección para este número de la Revista Internacional de Ciencias Sociales con el fin de ofrecer una visión general de los problemas más importantes que afectan a las federaciones contemporáneas. Los artículos se han agrupado en cinco temas.

En el primer grupo hay tres artículos sobre el federalismo y el reparto de poderes. Wole Soyinka, premio Nobel de Literatura y activista a favor de los derechos humanos en Nigeria, señala las nefastas consecuencias que el centralismo de tantos líderes de la primera generación tuvo en el continente africano y defiende las posibilidades del federalismo para lograr la armonía interna entre grupos distintos y aparentemente irreconciliables. Gamini Laksman Peiris, Ministro de Justicia, Relaciones Constitucionales, Relaciones Étnicas e Integración Nacional de Sri Lanka, estudia desde la perspectiva surasiática, la cuestión de crear instituciones para conciliar la diversidad étnica y cultural con una nacionalidad madura y cohesionada. Ronald Watts, basándose en su experiencia como politólogo con muchos años dedicación al estudio comparado de los sistemas federales, identifica los diferentes modelos de reparto federal de poderes.

El segundo grupo de artículos se centra más concretamente en la adaptación de determinados aspectos de la diversidad social en las federaciones. Thomas Fleiner, Director del Instituto del Federalismo de Friburgo, Suiza, aborda el tema de la diversidad como cuestión no sólo de derechos humanos, sino también de adaptación por medio de la creación de instituciones que mantengan la diversidad existente. El impacto de los distintos grupos nacionales en las federaciones es el tema abordado por Ferran Requejo, profesor de ciencia política en la Universidad Pompeu Fabra, Barcelona. El artículo de Subrata Mitra, jefe del departamento de ciencia política en el Instituto de Asia Meridional, Heidelberg, trata del reto de la diversidad lingüística en las federaciones; y el del fallecido Daniel Elazar, del Centro para el Estudio del Federalismo en Temple University, Filadelfia, y del Centro de Jerusalén para las Relaciones Públicas, estudia la diversidad religiosa y el federalismo. Las tendencias hacia la transferencia de la política de inmigración en las federaciones son estudiadas por Peter Spiro, de la Hofstra University, Estados Unidos. Daniel Weinstock, filósofo de la Universidad de Montreal, reflexiona sobre los aspectos normativos del intento de conciliar diversidades aparentemente incompatibles en las federaciones.

La tercera serie de artículos estudia la política económica, financiera y social de las federaciones. En relación con la política económica, John Kincaid del centro Meyner para el Estudio del Gobierno Estatal y Local en el Lafayette College, Estados Unidos, y editor de *Publius: The Journal of Federalism*, estudia las ventajas e inconvenientes del modelo federal para la política económica. Las disposiciones económicas han tenido invariablemente una repercusión importantísima en el funcionamiento y evolución de las federaciones. Bev Dahlby, profesor de Economía de la Universidad de Alberta y Robin Boadway, del Departamento de Economía de la Queen's University, estudian dos aspectos de las relaciones económicas. Dahlby estudia la

cuestión de la asignación de impuestos, de qué nivel de gobierno debe encargarse de la recaudación y sobre qué bases, mientras que Boadway estudia cómo nivelar las transferencias de los gobiernos federales a los gobiernos de las unidades constituyentes con miras a satisfacer los imperativos de equidad y eficiencia. Por último, en este apartado, Peter Whiteford, Director de Investigación de la Sección de Política Estratégica del Departamento de Familia y Servicios de la Comunidad, Australia, hace una evaluación de las ventajas e inconvenientes de las transferencias en el contexto de las políticas de ayuda de rentas y de los objetivos de equidad entre las regiones y dentro de cada una de ellas.

En los cuatro artículos de la sección cuarta se estudian las relaciones entre los gobiernos. Habida cuenta de la imposibilidad de distribuir los poderes entre niveles de gobierno en compartimientos estancos, la interdependencia y la interpenetración han sido rasgos comunes en el funcionamiento de los gobiernos dentro de las federaciones. David Cameron, que ha tenido experiencia como funcionario público, tanto en gobiernos federales como provinciales, y en su calidad de politólogo por la Universidad de Toronto, repasa los factores que configuran las relaciones entre los gobiernos y las formas de su institucionalización, mientras que Brian Opeskin, de la Universidad de Sydney, estudia la gran variedad de mecanismos existentes para dar fluidez a las relaciones entre los gobiernos federal, regional y local. Michael Crommelin, Decano de la facultad de Derecho de la Universidad de Melbourne, estudia cuatro enfoques generales para la solución de conflictos en los sistemas federales. Para terminar esta sección, Richard Simeon, profesor de Ciencia Política y Derecho de la Universidad de Toronto, aborda los distintos factores y procesos de adaptación y cambio en las federaciones.

El último apartado consta de dos artículos que tratan de las instancias emergentes de gobierno que están cobrando importancia en muchas federaciones contemporáneas. Una de éstas es la presión de los pueblos indígenas para tener sus propias unidades de gobierno autónomas. David Hawkes, que ha sido en varias ocasiones ministro delegado de asuntos intergubernamentales para la provincia de Saskatchewan y Co-Director de Investigación para la Comisión Real de los Pueblos Aborígenes y que ha ocupado una gran variedad de puestos académicos, estudia la cuestión del autogobierno de los pueblos indígenas y las consecuencias que tiene en las relaciones entre los gobiernos de las federaciones. Otra instancia de gobierno cada vez más importante es la local. Roger Gibbins, Presidente de la Fundación Occidental de Canadá y ex Presidente de la Asociación de Ciencia Política de Canadá, se centra en la función de los gobiernos locales y el nuevo fenómeno de las ciudades internacionales en cuanto a su repercusión creciente en los sistemas federales.

Un rasgo sorprendente que emerge de esta recopilación es hasta qué punto las federaciones contemporáneas están afrontando los mismos problemas y cuestiones. Igualmente sorprendente es la enorme variedad de formas en que las federaciones han respondido a éstos. Por lo tanto, hay mucho que aprender del intercambio de información y de las enseñanzas, tanto positivas como negativas, de la experiencia de los demás.

Traducido del inglés

Referencias

ELAZARm D.J., 1996. "From Statism to Federalism: A Paradigm Shift". *International Political Science Review* 17(4): 417-429.

FORUM OF FEDERATIONS, Proceedings of the International Conference of Federalism, Mont Tremblant, Canadá, 5 a 8 octobubre de 1999, disponible en CD-ROM. Forum of Federations, P.O. Box 1258 Station B, Ottawa, Notario, KIP 5R3, Canadá; fax: (613) 244-3372; Correo electrónico: cff@ciff.on.ca; página web: www.forumoffederations.org.

Nota biográfica

Wole Soyinka, autor de obras de teatro y ensayos, poeta y militante en pro de los derechos humanos, recibió el Premio Nobel de Literatura. Es actualmente titular de la cátedra Woodruff de Artes en la Universidad de Emory, Atlanta (Estados Unidos de América). Correo electrónico: eniogun@aol.com. Es Presidente del Parlamento Internacional de Escritores y Embajador de buena voluntad de la UNESCO.

EL FEDERALISMO Y LA REPARTICION DEL PODER

Centralismo y alienación

Wole Soyinka

El General de División Aguyi Ironsi, quien tomó el poder en enero de 1966 tras el primer y efímero golpe de Estado en la historia de Nigeria, dio a la nación un rumbo cuyas cicatrices aún exhibimos hoy en día. Emitió un decreto cuya obvia finalidad era menoscabar la estructura federal y sustituirla por otra unitaria, empezando por la unificación de todas las estructuras regionales de la función pública, la policía, etc. Quienes nos considerábamos progresistas -hay que reconocerlo- estábamos extasiados. Recuerdo mi recorrido a lo largo y a lo ancho de Nigeria -participaba en esa época en un proyecto de película documental- y la sensación, compartida por todos los ocupantes de nuestra camioneta durante ese viaje, de que estábamos circulando en una nueva nación mágicamente surgida de la nada. Todo estaba transformado, y todos experimentábamos una suerte de exaltación política que nos convertía en ciudadanos, no tanto de un lugar, sino de una Nueva Era. Nigeria había pasado a ser no sólo una entidad geográfica, sino también un espacio en un tiempo futurista.

No demoramos muchos días, a medida que avanzábamos por otras regiones del país, en cobrar conciencia de que no todo el mundo compartía nuestra sensación de Utopía. Decir que estábamos sorprendidos es poco. ¿Cómo podía alguien no estar satisfecho con ese proyecto de fusión nacional? Estábamos a punto de perder ese estigma embarazoso -el tribalismo-, ya no había más Norte, Oeste o Este, ni más miembros de las etnias Igbo, Efik, Hausa, Yoruba, Tiv, ni Ijaw o Kanuri - cada uno de nosotros estaba por convertirse en un clon sintético, libre de conflictos, del otro. Los políticos habían sido responsables del atraso del regionalismo y del etnicismo, y ahora habíamos sido liberados para descubrir nuestra verdadera identidad nacional en consonancia con la constitución gradual de Estados en todo el mundo -¿cómo no sentir entusiasmo! Aún antes de entrar en las zonas del Norte, donde se distribuían folletos en lenguas locales llamando a "Araba" -o secesión- nuestros pensamientos se habían tornado más sobrios y moderados.

¿Podría el programa de un cambio gradual haber seguido un camino menos espinoso? Desde luego, éste es un ejercicio de retrospectiva, pero en la medida en que la el Estado-nación sigue siendo un organismo vivo, en evolución, las enseñanzas de la retrospectiva deben configurar constantemente los principios rectores para el futuro. Lo primero que hay que reconocer, naturalmente, es que habíamos sido sutilmente coaccionados en el plano intelectual -no

sometidos a un lavado de cerebro, sencillamente coaccionados- y ni siquiera por las connotaciones políticas de la lengua del mundo externo sino por sus connotaciones antropológicas, a través del mecanismo de una simple expresión tendenciosa: ¡Tribu! O Tribalismo. También había una aportación ideológica, una poderosa contribución a este espíritu de autoengaño. Esa presión ideológica no sólo proponía una orientación socialista absolutamente obligatoria para los nuevos Estados que salían del colonialismo, sino que propugnaba un socialismo equiparado con el centralismo. La lección de la poderosa y progresista Unión Soviética era clara, y ¿no habían acaso los dos papas de la nueva religión, Marx y Lenin, manifestado un virulento desdén por el irritante nacionalismo mezquino de Estados atrasados como impedimento a la plena realización de un universo sin clases? Las sociedades asiáticas y africanas habían incluso quedado fuera de la historia, incapaces de realizar su pleno ser social. Atrapadas en la estrechez de la identidad tribal, no habían superado las fases más rudimentarias de la evolución social, que les permitiría entrar en la historia del mundo. Naturalmente, no deseábamos en modo alguno quedar fuera de la historia. Desde luego, ignorábamos despreocupadamente las contradicciones existentes en la propia Unión Soviética, que verbalmente insistía en un sistema federado pero practicaba un centralismo monolítico.

Y estaba Ghana, gobernada por Kwame Nkrumah, el primer país que cruzó el umbral de la independencia. Y Sekou Touré en Guinea. Para ambos, la nación "unida e indivisible" era la única garantía de una verdadera liberación de un pasado colonial. Como ejemplo contrario, éramos testigos del modo en que el tribalismo desgarraba el Congo. La secesión de Katanga impulsada por Moise Tshombe pondría aún más claramente de relieve el hecho de que la configuración tribal de naciones que acababan de alcanzar la independencia o estaban a punto de lograrla era el talón de Aquiles que las tornaba vulnerables a la explotación de las fuerzas capitalistas neocoloniales y preparaba el camino para su segunda llegada. El Congo Belga fue la peor historia de horror, el modelo negativo de advertencia, y dio lugar a la doctrina según la cual al eliminarse las distinciones tribales de cualquier posesión colonial, se aseguraba el nacimiento de la nación. La verdad es que gran parte de mi generación rechazó intelectualmente la realidad objetiva y sucumbió a una diabolización antropológica de esa realidad objetiva. La palabra "tribu" pasó a ser una maldición, y en las ansias por integrar nuestra autoconciencia en la corriente principal de la historia mundial, quisimos deshacernos completamente de ella, lavarnos del oprobio. A la pregunta de un extranjero -especialmente un europeo o estadounidense (blanco o negro) que pudiera significar "¿A qué tribu pertenece Ud.?" se respondía con tono desafiante, "Soy africano". Si la pregunta siguiente era "Bueno, pero ¿de qué parte?", el autor de la pregunta se convertía en un enemigo inmediato de la autorrealización política. A veces, si estábamos de humor amistoso, concedíamos la identidad de "Nigeriano", pero principalmente, era "Africano", y el cielo ayudara a cualquier persona que insistiera en aludir en sus preguntas a la unidad social básica de identidad -¡la tribu!

Hablamos aquí de esa época del gran sueño panafricano, predicado por voces progresistas como las de Sekou Touré y Kwame Nkrumah -Julius Nyerere era un tanto más cauteloso- al menos en los vertiginosos fines de los años cincuenta y primeros años sesenta. Nkrumah soñaba con una Unión de Estados Africanos, con un Alto Mando africano. Una mera propuesta o un comentario sobre la distinción entre el Africa árabe y el Africa negra al sur del Sahara eran considerados ideas neocoloniales, casi una traición. Africa estaba dividida, desde este observatorio dominante, no por razones tribales, sino ideológicas - empezando por el grupo de Casablanca y el grupo de Monrovia- uno radical y progresista, el otro neocolonial y reaccionario. Ninguno de los dos

reconocía que hubieran parámetros culturales o históricos en su adhesión, ni admitía la necesidad de al menos reconocer las historias culturales y de desarrollo internas y específicas de las micronacionalidades que los constituían.

Africa se estaba organizando desde la cúspide. Kwame Nkrumah no conoció a una princesa egipcia y se enamoró de ella, no, él necesitaba sellar la unidad del continente africano con la consumación simbólica del matrimonio -el Africa negra con el resto- por lo que pidió oficialmente una esposa a Gamal Abdel Nasser, el dirigente radicalizado de la República de Egipto. Con esta unificación continental simbólica, o la esencia del unitarismo materializada en la cúspide del liderazgo, difícilmente se podía condenar a quien se negara a siquiera considerar el clamor de las llamadas "tribus" que procuraban hacerse oír.

Basta con echar una ojeada a las configuraciones nacionales de la costa de Africa Occidental. Allí, la "verticalidad" de territorios nacionales designados libra una batalla de lógica contra la realidad "horizontal" de unidades nacionales orgánicas e históricas. Relata toda la historia de una anomalía que debe ser reconocida como -como mínimo- parcialmente responsable de la hemorragia que sigue agotando la vitalidad de esa subregión. Podemos enumerar varias otras causas, pero ésta se subestima constantemente, de modo que es hora de que se reconozca toda su trascendencia. Es parcialmente responsable de los horrores en Liberia y en Sierra Leona, y de los traumas causados a las generaciones de los próximos decenios. ¿Es acaso Somalia una nación hoy en día? Sudán no puede pretender ser una nación única; cuando mucho, es una federación *de facto* del Norte y el Sur. No tengo intención de perder tiempo insistiendo en la cuestión evidente de las fronteras establecidas, que la Organización de la Unidad Africana, con su escasa sabiduría, declaró sacrosantas y absolutas; quiero simplemente destacar que, quiéranlo o no, los propios pueblos determinarán la naturaleza de su identidad nacional. Es pasmoso que todavía Eritrea y Etiopía tengan que ser expulsadas por la OUA por no respetar las sacrosantas fronteras coloniales. La reciente intensificación de la beligerancia armada entre estas dos naciones otrora fraternas es, empero, una advertencia ominosa para el continente. Se ha convertido en una llaga purulenta que es preciso cerrar rápidamente; hace ya tiempo que habría sido necesaria una iniciativa resuelta, independientemente de la naturaleza aparentemente inextricable de este conflicto que, al parecer, ha paralizado a la OUA y a las Naciones Unidas.

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. Este proceso de armonización puede tomar diversos caminos; uno de ellos empieza con el reconocimiento de entidades semiautónomas dentro del actual espacio nacional.

No es que ello no entrañe peligros, y si alguna vez hubo un modelo que se presenta como un texto exhaustivo para el estudio de esos peligros, es obviamente la historia compleja y torturada de Yugoslavia y las consecuencias de la afirmación del nacionalismo extremo, que ha llevado a sus pueblos a rivalizar con Sierra Leona, Rwanda, Somalia y Sri Lanka en materia de autoviolación nacional. La dificultad que plantea ese modelo de advertencia, sin embargo, reside en extraer una enseñanza precisa de sus tribulaciones. Una lección esencial -aparte de su

intrincada historia- es desde luego la desmesurada importancia que cobran las inclinaciones personales e incluso la psicología de políticos obsesionados por el poder en la manipulación de las diferencias dentro de los Estados-nación en beneficio de sus propias ventajas mezquinas y cortoplacistas. Esto constituye por sí solo un campo de estudio crítico, y obviamente no se puede tratar de modo significativo en este contexto.

El ejemplo de Canadá es sumamente útil. Nos permite recordar que no sólo las "tribus" de Africa son las que requieren una solución a las antinomias muy predecibles de la religión, la lengua, la identidad étnica, la cultura, los vínculos económicos, etc. - en cualquier evolución sociopolítica. Es mucho lo que se puede aprender de Europa y las Américas, en especial entre las antiguas colonias, a cuyo grupo obviamente pertenece Canadá.

Las minorías siempre constituyen un factor aparentemente desproporcionado en cualquier ecuación federalista. Pierre Trudeau, ex Primer Ministro de Canadá, lo admitió y reconoció con franqueza la lógica de la pasión nacionalista de dichas minorías, pero también advirtió acerca del peligro de que esa "pasión lógica" se convirtiera en un instrumento de fragmentación. Su solución fue irrefutable: crear condiciones en las cuales la fragmentación pase a ser indeseable. ¿Y cómo se puede lograr este objetivo? Cultivando una imagen nacional general tan atractiva que la separación deje de interesar, haciendo sentir a los ciudadanos que solamente en el marco del Estado federal se puede proteger a las culturas de las minorías, sus lenguas y sus instituciones sagradas, en los planos tanto interno como externo.

Evidentemente, Trudeau difícilmente podía proponer una imagen nacional inventada pero tenía presentes las realidades estructurales, y a su lista yo añadiría la protección de las opciones de estrategias productivas, la igualdad de acceso a las oportunidades nacionales, el derecho a adoptar decisiones relativas a las prioridades del desarrollo, una política equitativa de obtención y asignación de ingresos, etc. Y, desde luego, Trudeau podría haber estado hablando de la Chechenia y el Estado ruso de hoy o, lo que sería aún más instructivo, de Kosovo y Yugoslavia. Esas palabras brindan una receta a naciones como Nigeria, que luchan por superar o resolver una guerra civil, innumerables conflictos étnicos y religiosos que se llevan a cabo con un arsenal cada vez más complejo y a veces con indiscriminada brutalidad, una insurrección cívica en curso en la región productora de petróleo del Delta, una nación que todavía lucha para superar un centralismo militar profundamente desacreditado, vicioso, corrupto, puramente oportunista -¡lo sabemos ahora!-, que además tuvo la audacia de imponer una constitución a una sucesión democrática. Dicha sucesión, como la OUA en su época, sigue comportándose como si un documento legado por la segunda ola de colonizadores, un poder colonial interno pero igualmente alienado, increíblemente depredador, tuviera una resonancia moral o política para el futuro democrático de la nación.

¿Cuál es la finalidad del llamamiento a una Conferencia Nacional que se oye a menudo en Nigeria en la actualidad, una Conferencia Nacional con o sin el "Soberano"? ¿Qué quiere decir la gente cuando dice que es preciso reestructurar el país? Sencillamente quiere decir que es menester reexaminar la relación entre las partes y el todo, y entre ellos -pero esta vez con total libertad, en pie de igualdad y con el objetivo de revelar las ventajas de permanecer juntos y obrar para eliminar todos los obstáculos a una coexistencia unificada. Desde el punto de vista negativo, se dice que el "unitarismo" y el centralismo han sido experimentados y han fracasado rotundamente. De hecho, el unitarismo se ha manifestado como una contradicción de términos,

puesto que ha impulsado muy enérgicamente no la unidad sino todo lo contrario, la desunión. Estamos en una época de reconocimiento del fracaso monumental del sistema centralizado de gobierno, su alienación del pueblo en cuyo nombre fue desarrollada o inventada la sociedad y, por ende, el Estado. La inviabilidad del centralismo ha quedado de sobra demostrada, no sólo por el colapso de la Unión Soviética como entidad política, sino también por el evidente fracaso de su sistema económico de producción centralizada.

En otras épocas era verosímil presentar el Estado como una expresión de la voluntad monárquica, en que el monarca era en efecto la encarnación del Estado, el sol a partir del cual la vida se irradiaba hacia el pueblo. Todos conocemos el destino de los partidarios más tenaces de esta doctrina. La noción del Estado como encarnación de un Ideal, o Espíritu, a la que la dilucidación de los procesos históricos rindió homenaje, también tuvo su expresión filosófica en el siglo XX, y en algunos casos el Ideal se fusionó con el monarca -especialmente cuando era ilustrado- mientras que otras veces se identificó con la impenetrable Mente del Principio Divino, cuya encarnación infalible fue a veces el monarca, otras el supremo pontífice, o bien una combinación de ambos. Hay actualmente sociedades que exhuman y renuevan constantemente este sueño antihumano de Idealismo Espiritual, cuyos agentes terrestres siguen alardeando de ser los supremos pontífices e intérpretes de la Voluntad Divina -sus despiadados sucesores se encuentran en Afganistán. Y ya hemos mencionado el Ideal de la Utopía, cuya custodia se ha encomendado a apóstoles de la implacable marcha de la dialéctica de la formación de clases, propagandistas infalibles del Materialismo Histórico, a cuya inmanencia se sacrificaron millones de personas, de modo casi ritualista -desde los intelectuales "revisionistas" hasta los campesinos y kulaks desconcertados. La historia, rugieron desde las nubes, funcionaba de un modo ostensiblemente mecanicista, etapa por etapa, ascendiendo dialécticamente hacia el pináculo del Ideal en que se disolverían todas las contradicciones sociales y la humanidad aparecería como un paraíso sin clases, fraterno e igualitario.

Ahora bien, ¿qué tienen en común todas estas ideologías, seculares y teocráticas? El centralismo del poder, naturalmente, la erradicación de la diversidad en las convenciones sociales, en las iniciativas de desarrollo, en las culturas, en el comportamiento -a veces incluso en los atuendos, como en el caso de la Utopía de Mao Zedong; o la ópera cómica de la era marxista de la República de Benin; o, de modo más truculento, bajo el terror marxista de la Etiopía de Mengistu. En Camboya no fue tanto un atuendo uniforme sino más bien el despojo de la humanidad hasta sólo dejar los elementos más esenciales, y peor aún los meros huesos en las omnipresentes fosas comunes que sirvieron de mortajas uniformes a millones de personas. Tampoco debemos ignorar, como recordatorio constante de esos impulsos atávicos, el terror sagrado de los Talibanes. En todos esos ejemplos lo que encontramos es el extremo absurdo del conformismo centralista en asuntos que abarcan desde la vestimenta hasta la longitud de las barbas -alguna virtud mística en estas dos expresiones exteriores llevará tal vez a la humanidad hacia el estado Ideal de perfección social. La mentalidad centralista está en guerra no sólo contra la diversidad, sino también contra la creatividad y la iniciativa humanas. Sus atributos, su uniformidad y su conformismo no son el fin, empero; son apenas los servidores del objetivo final -el Poder, el Absolutismo, la Dominación y el Control.

Esa es la razón por la cual debemos denunciar la mentira. También por esa razón, al final de este milenio, debemos aceptar que el proyecto centralista difundido por ideólogos y teólogos políticos es una mistificación que sólo ha proporcionado carreras a los defensores del poder alienado. El

mundo Ideal, para nosotros, es el espacio humano que confiere autonomía al ciudadano en todos los niveles de la organización social y permite el pleno desarrollo de su potencial humano, como individuo o como miembro de una unidad básica de la sociedad. Los sistemas de gobierno más propicios para el logro de esta meta pueden parecer prosaicos, pero precisamente su carácter ordinario indica que la realidad palpable de la existencia no se está sacrificando a una noción oscurantista del Ideal. El ideal se descubrirá en el propio proceso de auto-regeneración del ciudadano, la riqueza de identidades dentro de la comunidad a la que pertenece, y la seguridad de un sistema que logra combinar la autonomía con una identidad colectiva y los frutos de una colaboración productiva. En síntesis, un sistema de gobierno estable y generoso, una asamblea de socios e iguales, no un Sistema abstracto y unidades dóciles. Si algo nos ha enseñado este siglo de Rwanda, Somalia, Sierra Leona, Congo, la Unión Soviética, Yugoslavia, etc., es que el señuelo del poder centralizado debe ceder el paso a su distribución entre los pueblos en todos los niveles de responsabilidad, que varían de un país a otro simplemente debido a sus historias diferentes e incluso a las distintas dimensiones de sus poblaciones. El olvido de este principio seguirá amenazando el marco que mantiene juntos a esos pueblos. Aún el poderoso último imperio monolítico, la República de China, parece haber empezado a cobrar conciencia de esto, aunque con una terrible lentitud. Habrá que esperar la próxima generación para determinar si China logra adherirse plenamente en la práctica a esta sabiduría, y a tiempo para que su cohesión sobreviva .

Naturalmente, la dimensión no es por sí sola el problema. Frente a ella, podríamos decir que no podemos imaginar Timor Oriental, Gambia, Liberia, Liechtenstein o Mónaco siquiera contemplar la posibilidad de una estructura de gobierno federal sin caer en el ridículo. Pero la dinámica interna y la historia de cualquier sociedad difieren de modos imponderables de otra, y las de una pequeña nación como Gambia pueden en realidad encontrar correlaciones con las de un extenso territorio y un conglomerado de pueblos como los de la República de China. Cada Estado-nación tiene sus rasgos únicos y, desde luego, comparte características con muchos otros. El común denominador de todos es siempre la humanidad. La sociedad fue creada por esta unidad dinámica con miras a su mejoramiento, y es a la humanidad, con la sabiduría actual dimanada de milenios de experiencia, a la que deben adaptarse los sistemas de gobierno. La dependencia respecto de la cúspide de la organización social ha demostrado ser nada más que la adoración de ídolos de nuestros días -la adoración de alturas enrarecidas como depositarios de la esencia de la comunidad. Debemos buscar el mundo ideal en la base de la pirámide, aún del poder representativo.

Un dicho Igbo, muy apreciado por mi compatriota Chinua Achebe -al que no hay que reprochar una interpretación que puede ser errónea de mi parte- sintetiza el enfoque equitativo de la dinámica del ejercicio del gobierno. "El águila se posará," -reza el dicho- "y el halcón se posará. El primero que diga que el otro no debe hacerlo -¡que se le quiebren las alas!" Adaptado al presente contexto, leámoslo así: "La tribu hablará. Y la nación hablará. El primero que ose denegar la palabra al otro, ¡que se le quiebre la mandíbula!"

Traducido del inglés

Nota biográfica

El profesor Gamini Lakshman Peiris es diputado de Sri Lanka y Ministro de la cartera de Justicia, Asuntos Constitucionales, Asuntos Étnicos e Integración Nacional. Es uno de los artífices del conjunto de reformas constitucionales emprendidas por el Gobierno de Sri Lanka para dar una solución pacífica y duradera a 16 años de conflicto étnico en ese país, mediante una transferencia sustancial de poder a las regiones y, a través de las regiones, a las minorías.

Nuevas orientaciones: perspectiva del sur de Asia

Gamini Lakshman Peiris

Sri Lanka no es un Estado federal, sino que estamos afrontando, junto con muchos países incipientes, un problema muy complejo que voy a resumir de la siguiente manera:

¿Cómo se concilia la diversidad étnica y cultural con el concepto de nación madura y unida? Sin duda, éste es un problema endémico del Asia Meridional. En muchos de nuestros países hay personas que hablan distintos idiomas, profesan religiones diferentes, proceden de distintos ámbitos culturales. ¿Cómo se construyen las instituciones políticas y económicas que permitan que esta serie de diversidades sean fácilmente compatibles con la sensación de pertenecer a un único país, sin que ningún grupo quede excluido de los procesos de decisión?

A mi parecer se trata de una dificultad de primer orden a la que hacen frente muchos países del mundo en desarrollo. En Sri Lanka estamos ensayando algunas ideas que nos permitirán transferir poderes sustanciales a distintas regiones del país. La finalidad de todo ello es conferir el poder al pueblo para que pueda desempeñar un papel más activo y firme en las decisiones que atañen a su vida diaria.

¿Cómo se hace esto en el marco de un Estado único? En Sri Lanka, al acometer esta iniciativa nos encontramos frente a un problema particular. La historia del federalismo en el mundo nos enseña que el modelo típico es el de regiones que se agrupan; regiones que anteriormente eran independientes, pero que se agrupan por unos motivos determinados. Ese ha sido el modelo tradicional. Sri Lanka, por el contrario, ha sido siempre un Estado unitario. El federalismo en ningún momento ha formado parte de la experiencia política de mi país. Lo que nos proponemos ahora es modificar esa estructura unitaria y admitir una cesión de poder que generalmente es propia de estructuras cuasifederales. Surge, entonces, la siguiente cuestión: a todos nos resulta conocido el fenómeno de que entidades independientes se agrupan en el marco de un Estado federal, pero ¿es posible, es viable concebir que un país que ha sido siempre un Estado unitario

adopte ahora, como consecuencia de un proceso político, estructuras y mecanismos cuasifederales? Esta es la pregunta que nos ha planteado abiertamente el proceso de reforma de la Constitución que se ha emprendido en mi país.

Debo decir que uno de los problemas a los que nos enfrentamos en este sentido es de tipo emocional: personas que no actúan de forma cerebral y reflexiva, ni piensan conscientemente en estas cuestiones, sino que dan una respuesta intuitiva y emocional a estos asuntos tan mezclados e intrincados. El problema es el siguiente: en nuestra región mucha gente tiene la impresión de que el federalismo da lugar al desmembramiento físico o a la desintegración del Estado-nación. Si se avanza en ese sentido, el resultado final será la disolución de un Estado nacional. Muchos en nuestro país desconfían del federalismo, porque lo sienten como el principio del fin. Una vez emprendida la marcha en esa dirección, ¿cómo se puede detener la desintegración física del Estado?

De lo que se trata es de llevar a la opinión pública a la convicción de que las estructuras cuasifederales, lejos de ocasionar la disolución, son modelos que, por el contrario, han permitido que países caracterizados por una gran diversidad permanezcan unidos. Es el caso de Canadá. Es el caso, más próximo a mi país, de la India, al otro lado del estrecho de Palk. Es imposible imaginar la república de la India como un país unificado si se hubiera concentrado todo el poder en la capital, Nueva Delhi.

Es pues la aparición y consolidación de estructuras lo que ha permitido a personas procedentes de ámbitos culturales diversos sentir sus respectivas naciones como propias. Esos mecanismos han hecho posible que estas entidades sobrevivan como países unidos. Puede que esto resulte evidente al plantearlo así, pero hay que superar muchas emociones y convencer a la gente de que es una postura con fundamento. Estimo que para ello tenemos que deshacernos de las etiquetas; lo más importante no es la nomenclatura. Hay muchos países del mundo que no se ajustan exactamente ni a la categoría de unitario ni a la de federal. Hay estructuras híbridas. No creo, por tanto, que debamos ser esclavos de los estereotipos ni de las etiquetas.

Ahora bien, en una estructura federal o cuasifederal hay una tensión de base: el intento de conciliar dos objetivos en conflicto. Uno de ellos es que el centro sea fuerte, que haya un gobierno eficaz. Al mismo tiempo, el gobierno eficaz debe ser totalmente compatible con el reconocimiento de la diversidad cultural y étnica que forma parte de la experiencia cotidiana de ese país. Estas son, pues, las dos consideraciones en conflicto que deben estar previstas en las estructuras establecidas.

Así pues, el gran debate al que países como Sri Lanka tienen que hacer frente a este respecto es cómo se determina la división entre el centro y la periferia. Hay dos modelos contrapuestos: simétrico o asimétrico. Por supuesto, tenemos por una parte el centro y por otra, las provincias o regiones. ¿Se habrán de transferir poderes a las regiones con criterios uniformes? ¿Será cada región receptora o depositaria del mismo grado de poder? O bien, ¿se reconocerán los matices y las gradaciones, las diferencias cuantitativas y cualitativas en lo que atañe a la distribución de poderes entre las distintas unidades que constituyen la federación?

Se puede argumentar que es preciso tener en cuenta las circunstancias existentes. La mayoría de los problemas de mi país tienen lugar en las regiones septentrional y oriental, donde la mayor

parte de la población habla la lengua tamil. Es decir, son regiones dominadas por una minoría. En Canadá, España y otros países hay una situación semejante. ¿Se puede solucionar el problema en estos casos de la siguiente manera: con un planteamiento duopolista según el cual habría que transferir mayores poderes a aquellas regiones en las que surgen a diario los problemas más graves? En Sri Lanka hemos descubierto que una de las razones por las que este planteamiento es difícil de aplicar es que hay cierta resistencia emocional. Si la mayoría estima que se le da un determinado trato totalmente especial y desigual a una región en particular, habitada por un grupo de gente que pertenece a la minoría racial, habrá una gran resistencia psicológica a adoptar esos modelos y estructuras.

Sea cual fuere la solución que se adopte, simétrica o asimétrica, es importante insistir, de acuerdo con la experiencia de Sri Lanka contemporánea, en que también tiene que haber cesión de poder en el centro. Esta situación es complicada en un país como éste donde las minorías no viven únicamente en una zona determinada. Habitan principalmente en las provincias septentrionales y orientales, pero también hay en la capital y sus alrededores mucha gente de habla tamil. Así pues, una estructura viable no puede consistir simplemente en la transferencia de poder a las regiones. Hay que tener en cuenta el problema de la cesión de poder en el centro y crear los mecanismos adecuados para conseguir ese objetivo.

Es menester hacer todo ello con claridad, factor que considero de suma importancia. En Sri Lanka tenemos experiencia al respecto. Hemos establecido una distinción clara entre los poderes que retiene el centro, que figuran en una lista de reserva, y los poderes que se transfieren a la periferia, que constituyen la lista de transferencias. Hemos prescindido del concepto de lista de coincidencias integrada por las competencias comunes, pues daría lugar a ambigüedades y debates interminables a los que no se podría poner fin de forma satisfactoria. Nunca nos encontramos, por tanto, en tierra de nadie. Hay una nítida distinción entre los poderes que pertenecen al centro y los que se transfieren a la periferia.

Otro de los requisitos que tiene que cumplir esta estructura es la eficacia. Hay que asegurarse de que el centro tenga los poderes necesarios relativos, por ejemplo, a la defensa, la política exterior o el presupuesto nacional; y de que los otros poderes se transfieran a la periferia. También es importante insistir en que las provincias deben tener los recursos y medios que necesiten para desempeñar sus funciones. Aunque en teoría las estructuras fueran casi perfectas, no funcionarían en la práctica si las unidades o las regiones no dispusieran de recursos suficientes para cumplir adecuadamente su cometido. Por los mismos motivos, las provincias deben tener una dotación de personal apropiada.

A continuación, hay otro factor al que debo referirme. Estos conflictos existentes en nuestra parte del mundo no se pueden analizar exclusivamente atendiendo a la contraposición entre mayoría y minoría. Lo que les confiere una dimensión especialmente compleja es el aspecto de contraposición entre minorías. En Sri Lanka hay dos, los tamiles y los musulmanes. Así, si en las regiones septentrional y oriental se transfieren poderes muy considerables a la minoría de habla tamil, los musulmanes pedirán que se tomen las correspondientes medidas constitucionales que afiancen sus propios derechos fundamentales, para impedir la supremacía de la comunidad tamil sobre ellos. Esta es, pues, una dimensión que debemos tener en cuenta.

Las estructuras que establezcamos deben contar con los mecanismos apropiados para resolver los problemas que puedan surgir entre el centro y las regiones, por una parte, y las regiones entre sí, por la otra. El método que hemos elegido en Sri Lanka es la celebración de una conferencia de primeros ministros como uno de los mecanismos para solucionar las disputas en el mismo momento en que surjan y antes de que lleguen a agravarse y exacerbarse.

Creo que también es importante señalar que en nuestra parte del mundo, y desde luego en el sur de Asia, tenemos un grave problema de radicalismo político: la desaparición del término medio. La gente no está dispuesta a transigir. Algunas de estas cuestiones están empañadas de sentimientos. En esta situación hemos adoptado las medidas constitucionales oportunas para que los gobiernos regionales no estén constituidos únicamente por el partido que ha ganado en las urnas, sino que el partido de la oposición tendrá también derecho a un número proporcional de miembros en el consejo de ministros de la región. Es decir, nos hemos apartado del principio tradicional de que el ganador se lo lleva todo. Hemos permitido que el partido de la oposición haga también una aportación constructiva a la formulación de la política y su ejecución, y creemos que es una contribución positiva para relegar la tradición de confrontación política y radicalismo, que es la rémora de la cultura política de buena parte del subcontinente.

El último aspecto que quiero señalar es el siguiente: por muy aconsejables que sean estas estructuras, sólo funcionarán cabalmente en un entorno en el que impere el respeto al pluralismo. Hay que tener en cuenta, por tanto, los principios de la sociedad en su conjunto. Tiene que haber una gran conciencia pública de los sistemas de valores que se incluyen en el marco constitucional. Hace falta una prensa fuerte, sindicatos, partidos políticos. Es necesario que los partidos políticos tengan democracia interna y que existan mecanismos que regulen su financiación. Debe haber acceso a la justicia. El defensor del pueblo, o su equivalente, debe tener un cometido importante.

Asimismo, es necesario cierto igualitarismo para que estos principios lleguen a triunfar. Hay que concebir el desarrollo humano como un todo, y las estructuras políticas y económicas que se instauren tienen que reflejar ese compromiso con el pluralismo, el secularismo y el funcionamiento de la democracia representativa.

He tratado de profundizar en la complejidad de los problemas de mi país y algunos de los planteamientos que estamos adoptando actualmente para solucionarlos. No creemos que la respuesta sea la guerra. Sri Lanka no es el único país que se ha enfrentado a este tipo de problemas y la lección que podemos aprender del progreso de la civilización humana es que estos asuntos tienen relación con las inquietudes, los temores, las esperanzas y las aspiraciones de los seres humanos. Son problemas que en el ámbito de la política sólo se pueden resolver mediante propuestas encaminadas a conferir poder al pueblo y a crear unidades autónomas. Considero que esa es la dirección en la que hay que ir y que es, fundamentalmente, la lección que se puede aprender de la experiencia de Sri Lanka. Queremos tomar en consideración lo que ha ocurrido en otros países, no para volver a inventar la rueda, sino para adaptar las soluciones que se han aplicado en otros lugares al conjunto de circunstancias que concurren en mi país.

Nota biográfica

*Ronald Watts es profesor emérito de Estudios Políticos y miembro del Instituto de Relaciones Intergubernamentales del que fue Director de 1983 a 1993, de la Queen's University, Canadá. Correo electrónico: rlw@qsilver.queensu.ca. Fue Presidente de la Asociación Internacional de Centros de Estudios Federales entre 1991 y 1998 y actualmente es miembro del Consejo del Forum de Federaciones. Su obra más reciente es *Comparing Federal Systems* (2ª ed., 1999).*

Modelos de reparto federal de poderes

Ronald Watts

Introducción: el reto de manejar la diversidad

El desarrollo moderno de los transportes, las comunicaciones sociales, la tecnología y la organización industrial han dado lugar a la aparición de tendencias simultáneas para la formación de organizaciones políticas, por un lado, más amplias, y por otro, más pequeñas. La necesidad de formar entidades políticas superiores se debe a que la mayoría de las sociedades actuales persiguen una serie de objetivos comunes, como son un afán de progreso, justicia social, aumento del nivel de vida, e influencia en el espacio mundial, y cada vez son más conscientes de la interdependencia mundial en una época en la que los avances tecnológicos hacen posible tanto la construcción de masas como su destrucción. La necesidad de formar entidades políticas más pequeñas y autónomas procede del deseo de tener gobiernos más sensibles a los ciudadanos y de dar expresión a los vínculos básicos de un grupo (lazos lingüísticos, culturales y religiosos, tradiciones históricas y prácticas sociales) que constituyen las señas de identidad de una comunidad y el origen de su deseo de autodeterminación. Teniendo en cuenta que estas dos tendencias contradictorias se extienden en todo el mundo, no es de extrañar que cada vez haya más países que han llegado a algún tipo de sistema político federal, que supone la existencia de un gobierno compartido para determinadas tareas comunes y unos gobiernos autónomos de las unidades constituyentes que mantienen sus diferencias regionales, pues estos sistemas permiten una mayor proximidad de las instituciones a la realidad multinacional del mundo contemporáneo. En este contexto, el objetivo de un sistema político federal no es eliminar la diversidad sino aceptar, conciliar y manejar las diversidades sociales en el seno de una entidad política que las engloba.

La necesidad de esta conciliación se ha hecho más patente a finales del siglo XX por la creciente mundialización de la economía, que ha desencadenado las fuerzas económicas y políticas, fortaleciendo tanto las tendencias supranacionales como las locales en perjuicio del Estado-nación tradicional. Las comunicaciones mundiales han despertado el afán de acceder al mercado mundial de bienes y servicios en las aldeas más pequeñas y remotas de todo el mundo. Por ello, los gobiernos han tenido que ir afrontando progresivamente los deseos de sus ciudadanos de ser, al mismo tiempo, consumidores mundiales y ciudadanos locales. Tom Courchene llamó a esta tendencia 'glocalization' (Courchene, 1995). Así pues, el Estado-nación está resultando

demasiado pequeño y a la vez demasiado grande para atender los deseos de sus ciudadanos. Debido al desarrollo de la economía de mercado mundial, está claro que la autosuficiencia del Estado-nación es imposible y la soberanía nominal no es tan atractiva cuando significa, en realidad, que los ciudadanos tienen menos control en las decisiones que les afectan más de cerca. Al mismo tiempo, los Estados-nación se han alejado demasiado de los ciudadanos para que éstos tengan la sensación de ejercer un control democrático directo y de que se atienden sus preocupaciones e intereses concretos en cuanto ciudadanos. En este contexto, el federalismo, con sus diferentes niveles de gobierno ofrece un modo de conciliar las preferencias ciudadanas mundiales y locales.

El número creciente de revistas y organizaciones académicas que se dedican al estudio del federalismo pone de manifiesto el interés que despierta en la actualidad esta cuestión (Watts, 1998). Mientras que hace 25 años había solamente una revista y dos centros de investigación sobre el federalismo, existen ahora varias revistas y la Asociación Internacional de Centros de Estudios Federales (IACFS) reúne ahora anualmente a 23 centros e institutos de 15 países de los cinco continentes. Además, la Asociación Internacional de Ciencias Políticas ha mantenido durante más de un decenio un Comité de Investigación sobre Federalismo Comparado y Federación. Las áreas estudiadas han sido los tipos y grados de diversidad en las sociedades federales, las diferencias entre la diversidad dependiendo de si está o no centrada en un territorio, el impacto diferente de las divisiones sociales transversales, el impacto del nacionalismo étnico, las características especiales de las sociedades bipolares, la tendencia a la organización asimétrica en las federaciones, el número creciente de asociaciones confederales, las organizaciones federales económicas y la función de los partidos políticos en los sistemas federales.

Principales modelos institucionales federales

En aras de la claridad, podemos distinguir tres términos: “federalismo”, “sistemas políticos federales” y “federaciones” (Watts, 1998).

El término “federalismo” no es descriptivo sino normativo y significa la defensa de un gobierno múltiple, con elementos de gobierno común y de autogobierno regional. El valor que pretende alcanzar es mantener la unidad y la diversidad aceptando, preservando y fomentando las diferentes identidades dentro de una unión política más amplia (King, 1982).

“Sistemas políticos federales” es una expresión descriptiva que se aplica a una categoría amplia de sistemas políticos en los que, a diferencia de los sistemas unitarios donde hay una autoridad central única, hay dos (o más) niveles de gobierno y mezcla elementos de gobierno compartido en instituciones comunes con elementos de autogobierno regional de las unidades constituyentes (Elazar, 1987). Esta categoría amplia abarca todo un espectro de formas concretas no unitarias entre las que se encuentran las “federaciones” y las “confederaciones”.

En el espectro de sistemas políticos federales podemos distinguir los siguientes modelos de reparto federal de poderes (en el Cuadro 1 hay una lista de ejemplos) (Elazar, 1994; Watts, 1999a).

Uniones: Son entidades políticas dispuestas de manera que las unidades constituyentes conservan su integridad exclusiva mente por medio de órganos comunes del gobierno federal y no por

medio de dos estructuras de gobierno. Un ejemplo es Bélgica, antes de convertirse en federación en 1993 (con legisladores centrales con un doble mandato: el de consejero regional y comunitario) y también Escocia y Gales en el Reino Unido antes de las transferencias. Estos sistemas reconocen la diversidad, pero no ofrecen oportunidad de gobierno regional autónomo.

Uniones descentralizadas constitucionalmente: Son básicamente unitarias en la forma, en el sentido de que, en última instancia, la autoridad constitucional permanece en el gobierno central, pero en estas uniones existen sub-entidades de gobierno protegidas por la constitución con algún tipo de autonomía funcional. Estos sistemas tienen algún grado de autogobierno regional o local, pero finalmente están por debajo de la autoridad dominante del gobierno central.

Federaciones: Son entidades compuestas que constan de unidades constituyentes fuertes con sus respectivos gobiernos, un gobierno general fuerte, cada uno con poderes delegados por el pueblo a través de una constitución, cada uno con capacidad para tratar directamente con los ciudadanos en el ejercicio de sus poderes legislativos, administrativos y fiscales, y cada uno directamente elegido por sus ciudadanos y responsable ante ellos. Actualmente, hay 24 países que cumplen estos criterios básicos, si bien en los casos de Sudáfrica y España, sus constituciones no adoptan la etiqueta de “federación”. Las federaciones permiten gobiernos regionales y generales fuertes, cada uno directamente responsable ante sus ciudadanos, aunque tengan como contrapartida una cierta dosis de complejidad y de legalismo.

Confederaciones: Es el caso de entidades políticas que se unen y forman un gobierno común para determinados fines, como la defensa o la política económica; pero el gobierno común depende de los gobiernos de las unidades constituyentes. En las confederaciones, el gobierno común sólo tiene una base electoral y fiscal indirecta, pues los gobiernos miembros actúan como intermediarios entre el gobierno común y los ciudadanos. En este sistema, que, para todas las políticas comunes importantes, exige la aprobación de los gobiernos miembros, éstos son más autónomos que las unidades constituyentes de las federaciones, pero esto significa que el gobierno común está en situación más débil para tratar decisivamente los temas contenciosos o para redistribuir los recursos. Ejemplos históricos han sido Suiza durante casi todo el período de 1291 a 1847 y los Estados Unidos entre 1776 y 1789, ambos reemplazados por federaciones. La Unión Europea es básicamente una confederación aunque ha ido incorporando rasgos de propios de la federación.

Estados libres asociados: Es el caso de una entidad mayor que se une a una entidad más pequeña, conservando ésta su autonomía esencial y con una función mínima en el gobierno de la mayor. La relación sólo se puede terminar por acuerdo mutuo. Un ejemplo es la relación de Puerto Rico con los Estados Unidos. Estas organizaciones garantizan un alto nivel de autonomía para la entidad pequeña, pero a base de no tener apenas influencia en las políticas de la entidad más grande.

Estados asociados: Las relaciones son parecidas a las de los estados libres asociados, pero se pueden disolver por voluntad de una de las entidades según los términos previamente establecidos. Por lo tanto, la estabilidad de estas organizaciones es menor.

Condominios: Son relaciones en las que una entidad política funciona bajo el gobierno conjunto de dos o más estados exteriores de manera que los habitantes tienen un autogobierno interno

sustancial. Un ejemplo es Andorra gobernada conjuntamente por Francia y España de 1278 a 1993.

Ligas: Son relaciones entre entidades políticas independientes para fines determinados que funcionan a través de una Secretaría común más que de un gobierno y los miembros pueden retirarse unilateralmente. La OTAN es un ejemplo.

Autoridades conjuntas funcionales: Son organismos creados por dos o más entidades para la implantación conjunta de alguna tarea determinada. La Organización de Pesca del Atlántico Norte (NAFO), el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) son tres ejemplos de los muchos existentes. Estas autoridades conjuntas funcionales también pueden tomar forma de organizaciones transfronterizas, creadas por gobiernos subnacionales colindantes. Un ejemplo es la agrupación de Estados con miras al desarrollo económico, creada en 1978, que abarca cuatro regiones de Italia, cuatro “länder” de Austria, dos repúblicas yugoslavas y un “land” alemán occidental. Otro ejemplo es la agrupación Regio Basiliensis de cooperación suiza, alemana y francesa en la zona de Basilea.

Híbridos: Algunos sistemas políticos mezclan características de varios modelos. El término "cuasi-federaciones" se ha empleado con frecuencia para designar aquellos sistemas que son prácticamente federaciones por su estructura constitucional y funcionamiento, pero con algunos poderes del gobierno federal dominante que son más propios de un sistema unitario. Ejemplos son Canadá, que inicialmente en 1867 era básicamente una federación, pero con algunos poderes federales dominantes que en la segunda mitad del siglo XX han ido cayendo en desuso. La India, Pakistán y Malasia son principalmente federaciones, pero sus constituciones introducen algunos poderes centrales dominantes en caso de emergencia. Más recientemente, la constitución de Sudáfrica de 1996 tiene los principales rasgos de una federación, pero manteniendo algunas características propias de un sistema unitario. Otra forma de híbrido es la que combina las características de una federación con las de una confederación. Un primer ejemplo es la Unión Europea después del Tratado de Maastricht, que es básicamente una confederación pero tiene algunos rasgos de federación. Alemania desde 1949 ha sido predominantemente una federación pero su cámara baja federal, el Bundesrat, representa un elemento confederal. Los híbridos tienen su origen en el hecho de que los gobernantes se interesan más por las soluciones políticas de tipo pragmático que por la pureza de las teorías.

CUADRO 1. Ejemplos de variedades de organizaciones federales

Unión descentralizada	Federación	Confederación	Estados libres asociados	Estados asociados	Condominios	Ligas
Antigua y Barbuda	Argentina	Benelux	Dinamarca-	Francia-	Andorra-	Liga Árabe
Camerún	Australia	Secretaría de la	Feroe	Mónaco	Francia y	Asociación
China	Austria	Comunidad del	Finlandia-	India-Bhután	España	de Naciones
Colombia	Bélgica	Caribe	Aaland	Italia-San	(1278-1993)	de Asia
Italia	Brasil	(CARICOM)	India-	Marino		Sudoriental
Japón	Canadá	Comunidad de	Cachemira	Antillas		(ASEAN)
Países Bajos	Comoras	Estados	Portugal-	Neerlandesas		Asamblea
Papua/Nueva	Etiopía	Independientes	Azores	Nueva		del Báltico
	Alemania	Unión Europea	Portugal-	Zelandia-		Organización

Guinea Islas Salomón Sudán Tanzania Ucrania Reino Unido Vanuatu	India Malasia México Micronesia Nigeria Pakistán Rusia Sudáfrica* España* St. Kitts y Nevis Suiza Emiratos Árabes Unidos Estados Unidos Venezuela Yugoslavia		Madera Reino Unido- Guernsey Reino Unido- Jersey Reino Unido- Man EEUU- Marianas Septentrionales EEUU-Puerto Rico	Islas Cook Nueva Zelandia- Niue Suiza- Liechtenstein		del Tratado del Atlántico Norte (NATO) Consejo Nórdico Asociación de Cooperación Regional de Asia Meridional (SAARC)
---	--	--	---	--	--	--

* España y Sudáfrica, que en la forma y en la práctica son fundamentalmente federativas, no han incorporado en sus constituciones el título de “Federación”.

La puesta en práctica de cualquiera de estos modelos dependerá de las circunstancias concretas de cada caso. Los factores que hay que tener en cuenta son la naturaleza y la intensidad de los motivos para la acción y el gobierno común y la intensidad y distribución de las necesidades y motivos de las unidades constituyentes para una política autónoma y de autogobierno.

Diferencias entre las federaciones

Dentro de la serie de modelos que podemos denominar "sistemas políticos federales", como dijimos antes, las federaciones son un modelo especial. Su característica primordial es que en una federación ni la entidad federal ni las entidades constituyentes están subordinadas unas a otras por la constitución. Cada instancia de gobierno tiene poderes soberanos definidos por la constitución y no por ninguna otra instancia de gobierno, cada una tiene autoridad para actuar directamente con sus ciudadanos en el ejercicio de sus competencias legislativas, ejecutivas y de fiscales, y cada una es elegida directamente por sus ciudadanos y es responsable ante ellos.

Las características estructurales comunes a las federaciones en general son las siguientes:

- Al menos dos instancias de gobierno actúan directamente sobre sus ciudadanos.
- Un reparto constitucional formal de los poderes legislativo y ejecutivo y asignación de las fuentes de ingresos entre las instancias de gobierno, lo que garantiza algunas áreas de verdadera autonomía para cada instancia.
- Medidas para la representación de las diferentes opiniones regionales en las instituciones políticas federales que normalmente adoptan la representación regional en una segunda cámara legislativa federal.

- Una constitución suprema no enmendable unilateralmente que exige para la enmienda el consentimiento de una proporción significativa de las unidades constituyentes bien por medio del consentimiento de sus cámaras legislativas o por mayorías regionales en un referéndum.
- Un árbitro, normalmente en forma de tribunales o por la organización de referéndum (como en Suiza con respecto a los poderes federales) para dictaminar en los conflictos sobre los poderes constitucionales de los gobiernos.
- Procedimientos e instituciones para facilitar la colaboración entre los gobiernos en las áreas en las que los poderes sean compartidos o se superpongan inevitablemente.

Hasta qué punto la federación es el modelo apropiado para conciliar y manejar la diversidad en una situación determinada dependerá de hasta qué punto la diversidad social es receptiva a los rasgos institucionales de las federaciones que acabamos de mencionar.

La puesta en práctica de la federación como solución política también puede depender del tipo especial de federación que se adopte. En las características mencionadas como comunes a las federaciones, hay espacio para diferencias considerables, como lo prueban las diferencias existentes en los ejemplos (Duchacek, 1987). Estas diferencias se estudian en el siguiente apartado. Hay que reconocer que no existe un único modelo puro o ideal de federación; ha habido muchas variaciones y el modelo concreto adecuado a cada caso depende de la índole y el grado de diversidad social que hay que integrar.

Características estructurales de las federaciones que influyen en su funcionamiento

El número y naturaleza de unidades constituyentes. El número y la zona que ocupan en términos relativos, y la población y riqueza de las unidades constituyentes en relación unas con otras dentro de la federación son aspectos de importancia considerable en su funcionamiento. Cuando el número es relativamente grande, por ejemplo, 89 en la Federación de Rusia o 50 en los Estados Unidos el poder político relativo y la influencia de las unidades constituyentes individuales es probablemente mucho menor que en las federaciones con seis unidades, como Australia o Bélgica, o de diez provincias (como Canadá). Es más, las que constan sólo de dos unidades (como Pakistán y Checoslovaquia antes de la ruptura) parecen generar tendencias bipolarizadas agudas que suelen provocar inestabilidad (Watts, 1999a: 113-5). Cuando existen desigualdades sustanciales entre las unidades constituyentes en territorio o en población, pueden surgir disensiones sobre la influencia relativa de determinadas regiones en la política federal. En algunos casos, los más notables India y Nigeria, se han cambiado las fronteras regionales para reducir estas desigualdades y hacer que las unidades regionales coincidan más con concentraciones lingüísticas y étnicas. Las desigualdades en la renta suponen una dificultad para que los ciudadanos reciban servicios comparables, y por eso pueden tener un efecto corrosivo en la solidaridad dentro de la federación; esto explica por qué tantas federaciones han llegado a la conclusión de que es muy conveniente alguna forma de armonización económica.

Al estudiar el carácter de las unidades constituyentes, surgen dos cuestiones dignas de tenerse en cuenta. Tradicionalmente, la federación, como forma de organización política territorial, se ha considerado más viable cuando las diversidades están concentradas en un territorio, de forma que los distintos grupos puedan ejercer su autonomía a través de las unidades regionales de autogobierno. El reparto de poderes entre los distintos grupos no territoriales (es decir,

distribuidos por todo el país en lugar de estar concentrados en zonas regionales) ha ido unido en general a una forma asociativa de organización política en la que los diferentes grupos participan en la política básicamente a través de sus representantes en un gobierno central. Sin embargo, un experimento interesante fue el de Bélgica cuando en 1993 se convirtió en federación, pues tres “regiones” territoriales y tres “comunidades” no territoriales constituyeron unidades de gobierno autónomas dentro de la federación (desde entonces, los consejos de la región flamenca y la comunidad flamenca han estado fusionados en un único “Consejo Flamenco”).

Otro hecho reciente digno de mención es la cantidad de federaciones que se han convertido en unidades constituyentes de otra organización federal más amplia, creando así una organización federal múltiple. El ejemplo más importante es la Unión Europea que cuenta entre sus miembros con cuatro federaciones consumadas maduras: Austria, Bélgica, Alemania y España, cada una de las cuales se ha visto afectada en las funciones relativas de sus gobiernos federales y constituyentes. Pero otra tendencia que ha contribuido a la corriente favorable a los sistemas federales múltiples ha sido la creciente importancia que se ha dado a los gobiernos locales, cuyas funciones en algunos casos, como Alemania y la India, se han incluido en la constitución.

La distribución de los poderes legislativo y ejecutivo y de los recursos económicos: Una característica muy importante del régimen federal es la distribución constitucional de los poderes legislativo y ejecutivo y de los recursos económicos; pero la forma y alcance de la distribución puede variar enormemente. En algunos casos, como Canadá y Bélgica, se recoge en la constitución la jurisdicción exclusiva de cada instancia de gobierno, mientras en otros, como Estados Unidos, Australia, Alemania y las federaciones latinoamericanas, se asignan en la constitución áreas sustanciales a varias jurisdicciones simultáneamente. En algunas federaciones, como Estados Unidos, Canadá o Australia, el poder ejecutivo sobre una materia determinada se asigna a la misma instancia de gobierno que tiene el poder legislativo en esa materia. Por otra parte, en muchas federaciones europeas, especialmente en Alemania, Austria y Suiza, la constitución permite que los estados se encarguen de administrar una gran cantidad de legislación federal. Así por ejemplo, Alemania está mucho más centralizada en el ámbito legislativo que Canadá pero más descentralizada en temas administrativos.

Otras diferencias son las relativas a la recaudación de impuestos y fuentes de ingresos y si las transferencias económicas se orientan a ayudar a las unidades constituyentes, así como el grado en que esto las condiciona o no, pues ello influye en su dependencia relativa con respecto al gobierno federal. También hay diferencia en el interés en armonizar las transferencias para reducir las desigualdades económicas entre las unidades constituyentes.

Además de estas diferencias significativas en la forma en que las federaciones distribuyen los recursos y los poderes legislativo y ejecutivo, también hay variaciones considerables en el alcance real de las responsabilidades concretas asignadas a cada instancia de gobierno. El resultado es la existencia de grandes diferencias en el grado de centralización o descentralización. Merece la pena señalar, como indicador de la centralización relativa, que en un grupo de federaciones representativas, los gastos del gobierno federal (después de las transferencias) en porcentaje del gasto total de los gobiernos federal, estatal y local en 1996 eran los siguientes: Malasia, 85,6; Austria, 68,6; España, 68,5; Estados Unidos de América, 61,2; India, 54,8; Australia, 53,0; Alemania, 41,2; Canadá, 40,6; Suiza, 36,7; Unión Europea, 2,5 (Watts, 1999b: 53).

Simetría o asimetría en la asignación de poderes a las unidades constituyentes: En la mayoría de las federaciones, la asignación formal de poderes a las unidades constituyentes ha sido simétrica. Sin embargo, en algunas federaciones en las que las presiones para el autogobierno eran mucho más fuertes en unas unidades constituyentes que en otras, se ha adoptado una organización federal asimétrica (De Villiers, 1994; Agranoff, 1999). Ejemplos de ello son Canadá, India, Malasia, Bélgica, España, la Federación de Rusia y la Unión Europea. Se pueden distinguir dos tipos de asimetría constitucional: asimetría permanente en unidades desarrolladas dentro de una federación, como es el caso de Canadá, India Malasia y Bélgica, existe una asimetría permanente; en otros, como España y la Unión Europea, la asimetría se debe al proceso de transición, pero la intención última es llegar a una autonomía más uniforme, aunque a “distintas velocidades”. El análisis de algunos ejemplos de asimetría pone de manifiesto que las organizaciones asimétricas pueden llegar a ser complejas y conflictivas, como puede verse en los esfuerzos realizados en los tres últimos decenios en Canadá para aumentar la autonomía de Quebec. Pero la experiencia también demuestra que puede haber casos en los que la asimetría constitucional es la única forma de resolver diferencias muy pronunciadas cuando en algunas regiones de un sistema federal existen tendencias hacia la descentralización mucho más fuertes que en otras (Watts, 1999a: 68).

La naturaleza de las instituciones federales comunes: Aunque la creación constitucional de unidades regionales con autogobierno con miras a conciliar la diversidad es un rasgo esencial de las federaciones, la representación y el reparto de poderes en las instituciones federales comunes es también un aspecto importante de la capacidad de la federación para conciliar la diversidad. Una diferencia notable entre las federaciones ha sido la relación entre los poderes legislativo y ejecutivo en las instituciones comunes. Las diferentes formas de esta relación (de la que pueden ser ejemplos la separación de poderes en la estructura Presidente-Congreso de los Estados Unidos y en la mayoría de las federaciones latinoamericanas, el poder ejecutivo colegiado a plazo fijo de Suiza, la fusión de los poderes ejecutivo y legislativo con gabinetes ministeriales responsables ante el parlamento en Canadá, Australia, Alemania -con algunas modificaciones-, India, Malasia, Bélgica y España, y el sistema mixto presidencial y parlamentario de Rusia) han configurado el carácter federal de la política y la administración y la función de los partidos políticos en la formación de coaliciones y la creación de consenso en las instituciones comunes de estas federaciones. También han influido en la naturaleza de las relaciones entre los gobiernos: en las federaciones parlamentarias, por ejemplo, la tendencia general hacia el predominio del gabinete ministerial ha dado lugar con frecuencia al “federalismo ejecutivo” en el que la mayor parte de las negociaciones se llevan a cabo entre los poderes ejecutivos de los gobiernos de la federación.

Una cuestión esencial es qué medidas especiales se toman para la representación proporcionada de los diversos grupos ante el poder ejecutivo, legislativo (especialmente, las cámaras bajas), y organismos públicos federales. Con respecto a las cámaras bajas federales, en algunas federaciones, las unidades constituyentes están representadas en pie de igualdad, mientras que en otras no hay una igualdad estricta sino una proporcionalidad para favorecer a las unidades más pequeñas (para corregir su escasa representación en las elecciones al Parlamento). En Estados Unidos, Suiza y Austria, los miembros de la cámara son elegidos directamente; en otros, como la India y Austria son elegidos por las cámaras legislativas de los estados; en Alemania, la Bundesrat se compone de delegados de los gobiernos estatales; y en otros, por ejemplo, Bélgica, España y Malasia, existe una fórmula mixta de selección. Los poderes relativos de las cámaras

bajas federales también varían, tendiendo a ser menores en las federaciones parlamentarias donde los gabinetes ministeriales son responsables ante la cámara elegida por el pueblo.

Si se comparan las federaciones con las confederaciones, vemos que en las primeras, en las que la cámara legislativa y el gobierno son directamente elegidos por el electorado y responsable ante éste, ha sido más fácil para los gobiernos federales obtener el apoyo de la ciudadanía. Por otra parte, en las confederaciones, como la Unión Europea, el carácter intergubernamental de las instituciones comunes y su relación indirecta con el electorado han suscitado críticas por el “déficit democrático”. Desde luego, las presiones existentes en la Unión Europea para reducir el déficit democrático dando mayor protagonismo al Parlamento Europeo y aumentando el grado de mayoría que vota en el Consejo, van en el sentido de hacer que la Unión Europea tenga un carácter más federal y menos confederal. Habida cuenta del predominio actual de los ideales democráticos, esta experiencia hace dudar de si los sistemas confederales van a ser sistemas de transición o permanentes.

La función de los tribunales: Con la excepción de Suiza, donde el referéndum legislativo desempeña la importante función de definir los límites de la jurisdicción federal, la mayoría de las federaciones y también la Unión Europea dejan a los tribunales la función judicial de interpretar la constitución y adaptarla a las circunstancias cambiantes. Pero también en esto hay diferencias. En algunas federaciones (el modelo clásico es Estados Unidos, pero Canadá, Australia, la India, Malasia y algunas federaciones de América Latina sirven también de ejemplos) hay un Tribunal Supremo que es el que interpreta finalmente todas las leyes. En otras, hay un Tribunal Constitucional federal especializado en la interpretación de la constitución. Alemania, Bélgica y España son ejemplos. En la mayoría hay un esfuerzo real de garantizar la independencia de los Tribunales Supremo o Constitucional de la influencia del poder ejecutivo. En muchos casos, existe también un intento por exigencia constitucional o por la práctica, de garantizar una cuota de representación regional en esos tribunales.

Derechos constitucionales: Las federaciones son esencialmente una forma territorial de organización política. Así, cumplen mejor su misión de proteger a los grupos distintos o minorías si éstos están asentados en una zona geográfica de manera que puedan gobernar como mayoría en una unidad regional. Prácticamente en todas las federaciones, son inevitables algunas minorías interiores dentro de las unidades regionales. En este caso, se han intentado tres tipos de soluciones. La primera ha sido retocar las fronteras de las unidades constituyentes para hacerlas coincidir con la concentración de los grupos étnicos o lingüísticos. Ejemplos de esto son la creación del cantón de Jura en Suiza, la reorganización de las fronteras de los estados en la India en 1956 y posteriormente, y el paso progresivo en Nigeria de tres regiones a 36 estados. Un segundo enfoque ha sido asignar al gobierno federal la responsabilidad especial de proteger a las minorías interiores de las posibles represiones por parte de la mayoría regional. Estas medidas han existido en bastantes federaciones principalmente en relación con los pueblos indígenas o aborígenes. La tercera medida para proteger a las minorías y la más empleada ha sido la introducción en la constitución de una amplia serie de derechos fundamentales de los ciudadanos para que los tribunales los respalden. Este modelo existe actualmente en la mayoría de las federaciones, excepto en Australia y Austria.

Relaciones entre los gobiernos: Es inevitable que en las federaciones se produzcan superposiciones e interdependencias debido al ejercicio por parte de los gobiernos de sus poderes

constitucionales y esto ha hecho necesario en general que entre los gobiernos tengan lugar frecuentes consultas, cooperación y coordinación. Estos procesos han servido para dos funciones importantes; resolver conflictos y proporcionar medios de adaptación pragmática a las circunstancias cambiantes. Las instituciones y procesos para estas interacciones se tratan con más detalle en varios artículos de esta revista. Aquí nos limitaremos solamente a destacar que, en estos procesos entre los gobiernos, hay diferencias entre las federaciones sobre todo en lo referente al “federalismo ejecutivo”, propio de la mayoría de las federaciones parlamentarias, y el carácter más polifacético de las relaciones entre los gobiernos en las federaciones caracterizadas por la separación de poderes ejecutivo y legislativo en cada gobierno. Estas formas diferentes de organización influyen en el grado en que las unidades regionales de gobierno pueden participar de manera efectiva en el reparto de poderes federales.

Conclusiones

De los éxitos y fracasos de los regímenes federales durante el último medio siglo se deducen cuatro enseñanzas principales que influirán en la capacidad de las federaciones y los sistemas federales para conciliar y manejar la diversidad.

- En primer lugar, en el contexto mundial actual, las federaciones, con su combinación de gobierno compartido y gobiernos autónomos, *sí* ofrecen una manera práctica de reunir los beneficios de la unidad y la diversidad por medio de las instituciones representativas. Ahora bien, no son una panacea para los males políticos de la humanidad, y ha habido algunos fracasos significativos que conviene tener en cuenta.
- El grado de efectividad de las federaciones ha dependido del nivel de aceptación por parte de los ciudadanos de la necesidad de respetar las normas y estructuras constitucionales y el imperio de la ley.
- Tercera, para el funcionamiento efectivo de las federaciones ha sido igualmente importante el desarrollo de la fe y confianza mutuas entre los diferentes grupos de una federación y un en el espíritu de tolerancia y compromiso.
- Cuarta, la medida en que una federación puede conciliar la diversidad política parece depender no sólo de la adopción de organizaciones federales sino de si la manera concreta de o variante de la federación que se adopta o evoluciona ofrece la expresión adecuada de los deseos y exigencias de la sociedad en cuestión. Como se ha venido señalando a lo largo de este artículo, hay muchas diferencias posibles en la aplicación de la idea federal en general e incluso dentro de la categoría más concreta de federaciones. Finalmente, la puesta en práctica del federalismo requiere un enfoque pragmático y prudente y su aplicación en circunstancias que puedan ser diferentes o cambiantes durante el siglo XXI dependerá en gran medida de que se sigan introduciendo innovaciones en su aplicación.

Traducido del inglés

Referencias

- AGRANOFF, R. 1999. *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*. Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- COURCHENE, T. 1995. “Glocalization: The Regional/International Interface,” *Canadian Journal of Regional Science* 18:1-20.

- DEVILLIERS, B., ed. 1994. *Evaluating Federal Systems*. Cape Town: Jutta & Co.
- DUCHACEK, I. 1987. *Comparative Federalism: The Territorial Dimension*, rev. ed. Lanham: University Press of America.
- ELAZAR, D.J. 1987. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa AL: University of Alabama Press.
- ELAZAR, D.J. ed. 1994. *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*, 2^a ed. Harlow: Longman Group Limited.
- KING, P. 1982. *Federalism and Federation*. Londres: Croom Helm.
- WATTS, R.L. 1998. "Federalism, Federal Political Systems, and Federations," *Annual Review of Political Science* 1:117-37.
- WATTS, L. 1999a. *Comparing Federal Systems*, 2^a ed. Montreal y Kingston: McGill-Queen's University Press.
- WATTS, R.L. 1999b. *The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Study*. Kingston, Ontario: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.

Nota biográfica

Thomas Fleiner es Director del Instituto de Federalismo de la Universidad de Friburgo, Suiza y profesor de Derecho Constitucional y Administrativo en dicha Universidad. Ha sido profesor invitado en Jerusalén, Belgrado y Nueva York, asesor jurídico de la Confederación Suiza y sus Cantones y jefe de diferentes misiones de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE). La más reciente de sus publicaciones sobre el federalismo, el constitucionalismo, el ejercicio eficaz del poder y el derecho administrativo es "What are Human Rights?" ¿Qué son los Derechos Humanos? (1999)

DIVERSIDAD SOCIAL Y FEDERALISMO

El desafío de la diversidad

Thomas Fleiner

Introducción

Los estados fragmentados se enfrentan a problemas casi insolubles al confrontar los conflictos, abiertos o latentes, que se originan en la diversidad social. Como ilustran estos conflictos, el tema de la diversidad no atañe solamente a los derechos humanos, sino que en la mayoría de los casos es un asunto de estado y -mucho más importante- del principio clásico de mayoría que caracteriza a la democracia moderna.

En un estado basado en el principio democrático del gobierno de la mayoría, las minorías étnicas están en posición desventajosa cuando la política estatal refleja, abierta o disimuladamente, intereses étnicos. La democracia, como concepto esencial sobre el cual se organiza el estado, se fundamenta en la idea de que a través del discurso racional democrático, los mejores argumentos en defensa de los intereses comunes serán los más convincentes, y por lo tanto prevalecerán. Sin embargo, los argumentos racionales pueden ser eficaces sólo dentro de un estado en el cual existe un proceso decisorio racional, y que está basado en un sistema judicial legítimo y racional. Este es el caso de los llamados conflictos distributivos, en los cuales, por lo general, se decide cómo debe ser repartida la renta nacional entre sus ciudadanos a través de las políticas estatales. En cambio, en lo que respecta a los conflictos de categoría no se puede convencer a los indecisos ni a los opositores con argumentos racionales. Los conflictos de categoría no están abiertos al discurso democrático a través del cual gobierna la mayoría. Las identidades étnicas se basan en particularidades subjetivas u objetivas derivadas de una comunidad de lengua, religión, cultura o historia. Estas identidades no pueden ser transformadas con argumentos racionales. Son símbolos creados por emociones. No se pueden cambiar las raíces de la identidad de una persona de la misma manera que las sociedades determinan el nivel de la seguridad social.

Puesto que los conflictos de categoría no pueden ser resueltos a través de un proceso decisorio basado en el principio de la mayoría, el estado liberal restringe el poder de la mayoría garantizando los derechos humanos y protegiendo la libertad de todos los ciudadanos. En realidad, el objetivo principal del estado moderno es proteger y promover la libertad individual. Tal libertad tiene que ser asegurada basándose en la igualdad de derechos de cada individuo.

En las sociedades fragmentadas, empero, los individuos pertenecientes a los grupos minoritarios no se contentan sólo con la protección de sus libertades individuales. Exigen también que la comunidad a la cual pertenecen goce de la misma condición social, derechos y privilegios que la comunidad mayoritaria. Sólo si un suizo de habla romanche tiene la seguridad de que a su idioma le será dada la misma posición y protección que al alemán, la lengua mayoritaria, se sentirá aceptado en el estado y la sociedad a la par de un compatriota de expresión alemana. Todo ello requiere no sólo derechos individuales iguales, sino también el derecho de pertenecer a una comunidad étnica diferente. Sin embargo, tales intereses colectivos están en evidente contradicción con el concepto de un estado basado en la libertad individual.

De esta manera, la diversidad étnica fragmenta a las comunidades políticas como consecuencia de conflictos de categoría. Estos conflictos sólo pueden resolverse si los estados y los gobiernos, además de defender la libertad individual, están preparados para hacer concesiones, estableciendo límites a esa libertad con el fin de preservar la paz. Este es el desafío al que se encuentran confrontados los estados cuando -para transformarse en una patria auténtica de todos los individuos que viven bajo su autoridad- tratan de alcanzar legitimidad y confianza, y ser respetados por sus diferentes comunidades.

¿Cuáles son los instrumentos que hasta ahora se han utilizado para fomentar, respetar y tolerar la diversidad? En principio, pueden distinguirse dos vías principales para dar cabida a la diversidad: una se basa en los modelos institucionales de distribución de poderes y la otra en los derechos de los ciudadanos.

Modelos institucionales de distribución del poder

Federalismo

El federalismo es el instrumento institucional tradicional que puede otorgar la condición jurídica de un cuasiestado con soberanía limitada a las comunidades que exigen autonomía y derechos garantizados por el estado. En los estados federales, la constitución protege no sólo la autonomía de las unidades constitutivas, sino también el poder compartido de esas unidades con respecto al proceso decisorio de la federación. Así pues, las unidades constitutivas tienen un régimen constitucional a través del cual las comunidades étnicas pueden gozar del derecho colectivo de autonomía, -por ejemplo, el gobierno propio de su unidad constitutiva- y el gobierno compartido, que es el derecho constitucional del cual gozan las unidades constitutivas para influir en las políticas de la federación. De esta manera participan en las decisiones que pudieran ampliar o limitar su autonomía y los poderes legislativo, judicial, ejecutivo y fiscal de las unidades de la federación. Es posible que a través de los derechos ciudadanos en niveles múltiples, los individuos pertenecientes a diferentes unidades constitutivas tengan distintas identidades emocionales y constitucionales.

Por lo general, el federalismo se basa en la división territorial, pero un país puede también dividirse según los usos lingüísticos y las confesiones religiosas. Entre los ejemplos de derechos autonómicos basados más en la identidad personal que en el territorio pueden citarse las comunidades religiosas reconocidas públicamente en Alemania y Suiza, las diferentes comunidades lingüísticas en Bélgica y algunas organizaciones estatales derivadas del sistema creado durante el Imperio Otomano “millet”, que concedía la autonomía a comunidades religiosas bajo su dominio. La experiencia histórica ha mostrado que tales estructuras basadas en el federalismo personal pueden ser no muy estables. No obstante, pueden ser útiles para reunir a comunidades diferentes en una organización estatal y para mantener esta cohesión.

Una unidad constitutiva puede incluso transformarse en el símbolo de una patria para los ciudadanos minoritarios, quienes son fieles a la federación a través de su lealtad a la unidad administrativa. Si los estados deciden reunir a sus sociedades fragmentadas a través de este tipo de federalismo, deben también estar preparados para reconsiderar el concepto de soberanía como derecho absoluto del gobierno central.

Los razonamientos de mayor peso contra tales políticas federales se basan en el temor de que el federalismo sea el primer paso hacia la secesión y de que los estados federales carezcan de la eficacia que los estados unitarios poseen para garantizar la igualdad de derechos y la libertad. Como respuesta a estos argumentos podría mencionarse el ejemplo de la nueva lealtad que la India ha sido capaz de inculcar en la población tamul creando un nuevo estado tamul dentro de la Unión India.

Regionalismo

El regionalismo es un instrumento menos eficaz que el federalismo para dar cabida a las minorías étnicas. Sin embargo, en algunos casos puede contribuir a mantener unidas o a reunir sociedades heterogéneas. A diferencia del federalismo, que se establece a través de la constitución estatal, el regionalismo se fundamenta generalmente en decisiones legislativas. Así pues, las regiones pueden ser configuradas, creadas o suprimidas por mayoría simple de la legislatura. La autonomía de las minorías puede ser fortalecida, pero también reducida por mayoría simple. De tal modo, las minorías no tienen rango constitucional ni para oponerse a las autoridades que deseen limitar el regionalismo, ni para promover una descentralización más amplia. Debe observarse que el regionalismo, por lo general, ofrece sólo cierto grado de autonomía; es un federalismo sin las formas de distribución de poderes concedidas a las unidades federales.

Hay que advertir que, al igual que con respecto al federalismo, existen diferentes tipos de regionalismo. Muy a menudo el regionalismo no es sólo un dispositivo general para la descentralización, sino también para dar cabida a minorías que exigen diferentes tipos de autonomía. A menudo, esto conduce a un regionalismo asimétrico que concede autonomías específicas a cada región. Este es el caso de España, por ejemplo, donde el regionalismo tiene un fundamento cuasiconstitucional, mientras que en Francia se decide sobre bases establecidas por la legislación, que reconoce la especificidad regional de Alsacia, Córcega o Normandía, pero sin conceder la autonomía.

Objetivos constitucionales

¿Cuáles son los objetivos del estado con respecto a la diversidad? Esta es la cuestión fundamental que se plantea a la organización estatal. ¿Es la diversidad considerada como un problema que debe solucionarse a través de la asimilación o de la integración? ¿Debe simplemente tolerarse la diversidad? ¿Son las minorías percibidas como huéspedes tolerados y sus miembros tratados como ciudadanos de segunda categoría, o bien la diversidad se estima como un enriquecimiento y un bien que deben fomentarse y promoverse?

Por ejemplo, el Tratado de la Unión Europea (Artículo 151, anteriormente 128) señala explícitamente que la Unión debe promover las diversidades existentes. La nueva Constitución suiza establece en el Artículo 2, que un objetivo específico del estado es el fomento de la diversidad en el país. Este tipo de compromiso se acompañará frecuentemente con subvenciones federales para apoyar y mantener la enseñanza en los idiomas de las minorías y ayudar a los feligreses de las religiones minoritarias para que tengan pleno acceso a la práctica de sus cultos, etc. Por otra parte, los estados que fomentan la diversidad estarán preparados para aceptar concesiones que permitan la convivencia pacífica de las diferentes comunidades étnicas. Puede ocurrir que tales concesiones restrinjan la libertad individual de tal modo que se respeten las tradiciones culturales de la comunidad. Por ejemplo, el Tribunal Constitucional de Columbia ha permitido a las comunidades de indios aplicar su propio sistema de castigo corporal y físico, lo cual es contrario a las normas modernas.

La democracia como gestión de conflictos

La democracia no debe ser sólo considerada como un proceso de adopción de decisiones que permite alcanzar una clara mayoría con el fin de lograr una eficiente administración estatal, sino también como un instrumento para gestionar conflictos con procedimientos pacíficos y legítimos. Así pues, quizás el fundamento mismo de este concepto deba reconsiderarse en lo concerniente a la gestión de conflictos entre diferentes comunidades étnicas.

La democracia puede ser percibida como un procedimiento que permite la libre determinación individual más plena en el contexto de la dependencia individual de las decisiones de la comunidad. Considerados desde esta óptica, los objetivos principales del método democrático no son sólo obtener una mayoría eficaz, sino también alcanzar el más amplio consenso posible. Si, como consecuencia de la interdependencia social, los individuos no pueden aspirar a lograr su bienestar a través de la libertad individual, sino sólo como parte integrante de un grupo, tendrán la autonomía más amplia si pueden decidir democráticamente en el seno del grupo más pequeño posible. A partir de esta reflexión, la democracia estará mejor garantizada cuando los procesos decisorios se descentralizan al máximo hacia el nivel local. La libre determinación óptima se consigue si puede lograrse el consenso y éste se obtiene con mayor facilidad en grupos más bien pequeños. La democracia, como medio para obtener un consenso, está vinculada por lo tanto a la descentralización y a la autonomía local. Esta noción de la democracia consensual es complementaria del regionalismo y el federalismo.

El consenso democrático también es indispensable para la gestión de conflictos. Los estados que establecen instituciones democráticas con el propósito de alcanzar el consenso, establecen a la vez los procedimientos necesarios para la gestión de conflictos.

La experiencia suiza ilustra cómo la democracia semidirecta puede al mismo tiempo educar a los ciudadanos en la tolerancia y el respeto de la diversidad, y constituir un procedimiento para alcanzar un consenso sin que se establezca una tiranía de la minoría. Un ejemplo típico de la vida política suiza ilustra este hecho. Cuando uno de los valles perteneciente al Cantón de Grison desea que se construya una nueva calle, toda la población del Cantón tiene que decidir a favor a través de un referéndum. En Grison existen tanto valles de población católica como de población protestante. Cuando los valles católicos votan sin razones convincentes en contra de la construcción de la calle en un valle protestante, sus habitantes saben de antemano que la próxima vez que un valle católico desee una nueva calle, será muy probable que los protestantes obstaculicen su empeño. Esto refuerza la disposición a votar favorablemente cuando uno de los valles de la otra confesión religiosa propone la construcción de una calle. A escala nacional también funcionan mecanismos similares.

Poder constitucional

Uno de los temas más importantes con respecto a las minorías es el de su estatuto constitucional. La constitución sirve como fundamento de todo estado. Si no se ofrece a las minorías un régimen jurídico que les permita influir en los fundamentos constitucionales del estado, será muy poco probable que lo consideren como suyo propio. El desafío que plantea la diversidad a toda sociedad se halla en la necesidad de encontrar una base institucional por medio de la cual las minorías participen a nivel constitucional. La gran dificultad consiste en llegar a alcanzar una posición intermedia que evite, en un sentido, la tiranía de la mayoría y, en el otro, la tiranía de la minoría.

Sistema gubernamental

El sistema gubernamental, o más bien, el poder ejercido por el ejecutivo, es otro instrumento a través del cual las minorías pueden tener cabida dentro de un estado. La democracia representativa ha desarrollado dos tipos principales de sistemas de gobierno: un sistema presidencial con un jefe de estado poderoso, como en Francia, o un sistema parlamentario con un primer ministro preeminente junto a su gabinete, y en el cual el jefe de estado desempeña una función simbólica representando la unidad. En un sistema presidencial, las minorías pudieran sentirse amenazadas o discriminadas ya que un jefe de estado poderoso puede estar vinculado a la representación y promoción de los intereses de la mayoría. Tal problema se encuentra en diferentes constituciones de Europa Oriental. En estos casos, las constituciones basan, por lo general, su legitimidad en la noción del ciudadano estrictamente político, rechazando la pertinencia de toda consideración cultural en la política. Esta concepción puede conducir, como en Turquía, a conflictos entre la mayoría y la minoría.

Por otra parte, las minorías pequeñas se sienten mejor protegidas por un jefe de estado fuerte, ya que éste puede ser más independiente y tener así mayor libertad para intervenir que un primer ministro, quien depende de la mayoría étnica en el Parlamento. En los estados donde el poder del ejecutivo está supeditado a la mayoría parlamentaria, puede ocurrir que los partidos consideren a

las minorías simples instrumentos al servicio de sus fines. Esto implica el riesgo de una etnificación de la política, lo cual puede resultar desastroso para las minorías. Cuando la diferencia ente la mayoría y la minoría en el Parlamento es pequeña, ningún partido será proclive a tomar en consideración los intereses de la minoría por temor a perder las elecciones siguientes. Generalmente las minorías no se sienten bien representadas por ninguno de estos tipos de gobierno. Cada vez que la mayoría comienza a promover intereses étnicos, latentes o explícitos, la legitimidad de la autoridad del ejecutivo será puesta en entredicho y en última instancia el estado mismo será cuestionado.

Existen diferentes formas colegiadas de gobierno que no dependen directamente del grupo parlamentario mayoritario y que al mismo tiempo representan al jefe del estado y al ejecutivo. Algunos ejemplos son: el Directorio de la primera República Francesa en 1795; el Consejo Federal de Suiza (indirectamente una réplica del Directorio francés) o la Comisión de la Unión Europea. Estas formas de gobierno pueden servir mejor los intereses de la minoría que un gobierno que depende diariamente de una escasa mayoría parlamentaria. Los diferentes grupos parlamentarios pueden ser la expresión de la diversidad existente en el país. Si éste es el caso, las minorías se sentirán representadas por el jefe del estado y el ejecutivo. Como que, en este tipo de gobierno, el ejecutivo no está bajo la autoridad de un presidente o de un primer ministro, tiene que lograr un consenso dentro del gobierno. Esto aumenta, a su vez, las posibilidades de que los intereses de la minoría sean, de un modo u otro, planteados, respetados e incluso defendidos por un gobierno en el cual la minoría también se halla representada. Sin embargo, es importante para el funcionamiento de un gobierno colegiado que su elección no se sustente en el origen étnico del electorado, como es el caso de la presidencia de Bosnia. Para representar los intereses de la minoría hay que tener también legitimidad en los otros sectores del país. Un sistema que tiene en cuenta la selección de individuos con un mandato que represente a todos los ciudadanos y que defienda al mismo tiempo los intereses del estado en general, así como los de sus comunidades específicas, tiene las mejores posibilidades para integrar la diversidad y evitar la fragmentación de la sociedad.

Sistema electoral

El tema de los sistemas electorales está vinculado a la reflexión sobre el sistema de gobierno. La cuestión primordial que se plantea con respecto al sistema electoral es la siguiente: ¿Debe aspirarse a gobiernos que dispongan de una mayoría parlamentaria eficaz, o es preferible que los parlamentos reflejen la diversidad social, sacrificando así su eficiencia en aras de la paz social? En un estado con una diversidad particularmente conflictiva la respuesta es clara. Si se desean resultados electorales que reflejen la diversidad social, debe adoptarse un sistema electoral basado en la representatividad proporcional con el más amplio electorado. Sólo sobre estas bases puede un sistema de representación proporcional ofrecer a las minorías dispersas territorialmente una posibilidad realista de estar plenamente representadas en el Parlamento. En los estados donde las comunidades étnicas se hallan concentradas geográficamente, los territorios no son por lo general completamente homogéneos. Así pues, en este sistema, las minorías menos numerosas que se hallan en el seno de minorías más amplias tienen una mayor posibilidad de representación. Además, los estados fragmentados que deseen reflejar la diversidad no deben establecer un umbral de porcentaje mínimo, lo cual tiende a eliminar del parlamento a los partidos pequeños. Los umbrales así creados no sólo eliminan a las formaciones políticas pequeñas, sino que también disminuyen la representación de las minorías pequeñas.

En algunos estados, los sistemas electorales tienen ciertas cuotas para las minorías, de modo que éstas tengan la posibilidad de estar representadas proporcionalmente. Estas cuotas pudieran ser ventajosas en estados con minorías muy pequeñas, que no estarían representadas equitativamente, incluso en un sistema proporcional.

Los derechos de los ciudadanos

Acción afirmativa

La libertad es la aspiración tradicional de los derechos humanos, y puede alcanzarse estableciendo límites al poder gubernamental. La preocupación principal de las comunidades minoritarias es la discriminación -tanto la que proviene de las autoridades públicas como de las acciones privadas- que la excluyen o impone dificultades adicionales a sus miembros. Esta discriminación, sea real o percibida como tal, atañe a sus oportunidades en ámbitos como la educación, la economía, la vivienda, en comparación con las posibilidades ofrecidas a las personas pertenecientes a las comunidades mayoritarias.

Si se desea proteger a las minorías contra la discriminación social general, la noción tradicional de los derechos individuales tiene que ser ampliada considerablemente. La acción afirmativa es un importante dispositivo desarrollado en particular en los Estados Unidos. Este principio proporciona a un estado las bases para invertir la discriminación a través, por ejemplo, del establecimiento de cuotas para los grupos minoritarios, facilitándoles privilegios de acceso a las escuelas, universidades, etc. La acción afirmativa es, por definición, una discriminación a la inversa basada en un sistema de cuotas que favorece el acceso a las universidades de personas pertenecientes a las comunidades minoritarias, incluso cuando no poseen los mismos niveles que las personas de la comunidad mayoritaria. Como consecuencia de este sistema de cuotas reservadas a las minorías, se exigirá a los miembros de los grupos mayoritarios alcanzar niveles más altos, y algunos de los que en condiciones normales hubieran sido admitidos, serán eliminados y se sentirán injustamente discriminados. El único argumento en favor de esta discriminación es que, históricamente, la mayoría ha excluido a la minoría y que por tanto debe aceptar tal cambio de papeles.

Este argumento está plenamente justificado a nivel colectivo, pero ¿cómo puede serlo individualmente? ¿Por qué debe la gente pagar las consecuencias de la discriminación que sus padres y abuelos infligieron a los grupos minoritarios? Esta es la principal razón por la cual todavía se critica y, en algunos casos, se rechaza la acción afirmativa basándose en el hecho de que la ley protege a todos por igual.

Doctrina de la acción estatal (Drittwirkung)

La doctrina de la acción estatal prohíbe a las autoridades del estado la imposición de medidas privadas discriminatorias contra las personas pertenecientes a grupos minoritarios. Por ejemplo, las tentativas para impedir que ciertos clientes, por ejemplo turcos o afronorteamericanos, utilicen los servicios privados en los espacios públicos -tales como restaurantes y parques- o compren casas en determinadas zonas, violan los derechos de los ciudadanos, ya que se excluyen a los individuos basándose en criterios raciales o nacionales. Inspirados en la doctrina de *Drittwirkung*,

los tribunales de justicia en Alemania y Suiza han desarrollado un mecanismo similar contra la discriminación privada. Dicha doctrina se basa en la idea de que ciertos derechos y libertades no sólo limitan el poder de los estados, sino también las acciones privadas de los individuos o empresas. El concepto de *Drittwirkung* es un enfoque esencial de los derechos, dirigido a los individuos, en tanto que la doctrina de acción estatal prohíbe todo apoyo gubernamental a medidas discriminatorias. La Constitución suiza del 18 de abril de 1999 (Artículo 35) expresa el principio de *Drittwirkung* de la forma siguiente: “Las autoridades velarán por que los derechos fundamentales sean respetados también en las relaciones entre grupos privados cuando la analogía sea aplicable”. Por ejemplo, esa doctrina permite que nuevos competidores instruyan un proceso judicial contra una empresa que los boicotea a fin de impedirles el acceso al mercado.

Derechos colectivos

Los derechos colectivos pueden utilizarse como un medio para proteger los intereses de la minoría. El Tribunal Constitucional de Columbia ha concedido los derechos colectivos a las minorías indias, como respuesta a su reivindicación de que el derecho a la vida fuera considerado un derecho colectivo, ya que su modo de vida no puede ser comprendido en sentido individual, sino sólo en sentido colectivo. De la misma manera, el idioma de una minoría puede ser defendido sobre bases individuales por una persona perteneciente al grupo minoritario que reclame el derecho de utilizarlo.

Sin embargo, hay quien sostiene que los derechos sólo protegerán eficazmente los intereses de una minoría, si se otorgan considerando a la minoría como una colectividad y si pueden ser defendidos por un cuerpo representativo de esa comunidad. Si éste es el caso, los derechos de los individuos dentro de la minoría -tales como la libertad religiosa o la libertad lingüística- pueden ser restringidos basándose en los derechos colectivos, para de esta manera proteger y defender su religión minoritaria o su idioma.

Jurisdicción de los tribunales

La eficacia de los derechos de los ciudadanos depende, por supuesto, de la jurisdicción del sistema de tribunales del país. Fue en base a ello que el Tribunal Supremo de los Estados Unidos pudo hacer la defensa del concepto de integración que se hizo célebre durante el proceso “Brown contra la Junta de Educación”. En Columbia, el “*actio popularis*” y la “*tutela*” son nuevos instrumentos constitucionales que han permitido a los tribunales establecer y mantener su nueva jurisdicción con respecto a los derechos colectivos. En la tradición jurídica de Europa continental, donde los tribunales tienen una jurisdicción mucho más limitada, es más difícil garantizar eficazmente los derechos de las minorías a través de las decisiones de los tribunales.

Derecho internacional

El derecho internacional es un instrumento importante para tratar la diversidad y para garantizar la protección de las minorías. Al respecto pueden mencionarse el muy debatido derecho de libre determinación de las naciones o los pueblos (Artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), algunas recomendaciones de organizaciones internacionales, como la Carta de París para una Nueva Europa, de la Organización para la Seguridad y la Cooperación

en Europa (OSCE), (1990), o los acuerdos relacionados con las minorías del Consejo de Europa sobre los idiomas y las minorías en general.

Derecho a la libredeterminación

El derecho a la libredeterminación de los pueblos, reconocido en los Artículos 1 y 55 de la Carta de las Naciones Unidas, podría interpretarse como un derecho de toda comunidad étnica a la autonomía, o incluso a separarse unilateralmente del estado de la mayoría. Si hubiera una definición objetiva de “pueblo” o de “nación”, podrían discutirse tales derechos colectivos basándose en la Carta de las Naciones Unidas. Ahora bien, tal definición no existe.

Toda comunidad que reivindica algún idioma, cultura, religión u otras raíces históricas comunes, podría considerarse a sí misma un pueblo o una nación. De este modo, el derecho a la libredeterminación unilateral de las naciones podría llevarnos a una anarquía internacional completa de comunidades cada vez más pequeñas que reivindican sus propios derechos a la libredeterminación. Además, hay que considerar que, las más de las veces, las comunidades minoritarias tienen, por regla general, a otras comunidades minoritarias más pequeñas dentro de sus territorios. Muy a menudo, la comunidad minoritaria más numerosa no está preparada para proteger a la comunidad étnica más pequeña que habita dentro de su territorio. De esta manera, con frecuencia sus conflictos con la mayoría terminan en un nuevo conflicto con su propia minoría.

Por último, debe señalarse que el Artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas proclama la igualdad soberana de todos sus miembros. El derecho a la libredeterminación de los pueblos no debería estar en contradicción con dicho Artículo 2.

Acciones coercitivas

Otro problema incumbe a las acciones internacionales para hacer cumplir los derechos de las minorías, tales como el derecho a la libredeterminación. No existe una autoridad internacional -ya sea jurídica o de otro tipo- que pueda interpretar o hacer cumplir legítimamente los derechos internacionales de las minorías. Cuando la comunidad internacional interviene en conflictos de las minorías, a menudo no puede permanecer como un mediador objetivo, sino que se transforma en aliado de una de las partes en conflicto. Esto significa que hace cumplir los derechos de la minoría en detrimento de otras comunidades minoritarias o mayoritarias. La fragmentación de la antigua Yugoslavia es un ejemplo patente. Con la excepción de Eslovenia y de Macedonia, Yugoslavia, en lugar de adoptar la diversidad, terminó con tres regiones homogéneas en Bosnia, una Croacia homogénea y, según es de temer, un Kosovo étnicamente homogéneo. No se conoce ningún caso en el cual la coerción aplicada por la comunidad internacional haya logrado sostener la diversidad existente haciendo cumplir derechos de la minoría. Por el contrario, ha tolerado o incluso fomentado indirectamente la homogeneización territorial.

Otros instrumentos internacionales son los derechos de autonomía, que se basan en convenciones obligatorias como la Carta Europea para los Derechos de las Minorías, o en recomendaciones como las de la Carta de París de la OSCE. En ambos casos, la garantía o el establecimiento de la autonomía para las comunidades minoritarias depende de la mayoría dentro de un estado. Sin embargo, el problema principal de estas convenciones es que, por lo común, las minorías niegan

toda legitimidad al estado dirigido por la mayoría. De tal modo, todos los derechos de autonomía generosamente otorgados a las minorías son rechazados. Las minorías aceptarán sólo aquellos derechos que ellas mismas toman de la mayoría, repudiando los “regalos”.

Conclusión

Confucio relata la siguiente historia : un discípulo le preguntó al maestro que cuáles eran las condiciones necesarias para que existiera un estado. El maestro le respondió : la economía, el ejército y la confianza. El discípulo inquirió que si hubiera que renunciar a una de estas condiciones, cuál debería ser ésta. La respuesta del maestro fue: el ejército. Entonces el discípulo le preguntó que si sólo fuera posible tener uno de los tres elementos, cuál de ellos era indispensable. Y el maestro respondió: la confianza.

Sin confianza ningún estado puede funcionar. Al enfrentar el desafío moderno de la diversidad hay que estar conscientes de que la confianza es realmente indispensable. El estado necesita no sólo de la confianza del pueblo en las instituciones y los dirigentes, sino también de la confianza entre las diferentes comunidades. Así pues, las instituciones tienen que satisfacer la exigencia de legitimidad de todas las comunidades y tienen que preparar procedimientos que puedan crear la confianza entre las diferentes comunidades étnicas. La diversidad en los estados fragmentados será preservada sólo apoyándose en esta confianza fundamental.

Traducido del inglés

Nota biográfica

Ferran Requejo es profesor de Ciencia Política en la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona (correo electrónico: ferran.requejo@cpis.upf.es). Los campos en los que desarrolla principalmente sus investigaciones son la democracia, el federalismo y el liberalismo político después de la Segunda Guerra Mundial. Obtuvo el Premio Rudolf Wildenmann (ECPR, 1997). Sus últimas obras son: European Citizenship, Multiculturalism and the State (1998), Federalisme per a què? (1998), Asimetría Federal y estado Plurinacional (1999), Pluralisme nacional y legitimitat democrática (2000).

El federalismo y los grupos nacionales

Ferran Requejo

En algunas federaciones o entidades descentralizadas regionalmente, coexisten diversos grupos nacionales. Entre las características de estos grupos que conviven en una entidad determinada, podemos mencionar el hecho de que sus miembros se reconocen como tales porque comparten ciertos modelos culturales, así como cierto sentido de la diferencia histórica con respecto a los demás grupos; están localizados en un territorio más o menos delimitado y muestran deseos de mantener su diferencia en el ámbito político. Cuando existen diferentes grupos nacionales conviviendo dentro de la misma federación o estado regional, estamos ante una federación plurinacional o ante un estado regional plurinacional. Es el caso, por ejemplo, de Bélgica, Canadá, India, Rusia o España. Se trata de federaciones plurinacionales o estados regionales descentralizados con retos institucionales y regulatorios distintos de los que tienen las federaciones mononacionales como Estados Unidos, Alemania, Austria, Brasil o Australia.

El *pluralismo nacional* no es una característica común a todas las federaciones. Ni, hasta estos últimos tiempos, ha sido objeto de una atención suficiente en los estudios de los sistemas federales. La valoración actual del tema se debe a los procesos crecientes de mundialización y de pluralismo cultural (multiculturalismo). En este artículo se señalan brevemente algunos elementos propios del federalismo democrático-liberal en contextos plurinacionales, prestando una atención especial a las características de los principales tipos de convenio federal y ofreciendo una propuesta de organización federal, que llamaremos *federalismo plural*, más apropiada para las necesidades de las sociedades plurinacionales.

Aspectos generales

La desconexión entre los distintos tipos de análisis teórico. En términos generales, podemos decir que ha habido una cierta falta de conexión entre los análisis del federalismo, la democracia y los diversos tipos de nacionalismo. Por una parte, en los estudios de federalismo comparado, no siempre se distingue entre los sistemas federales democráticos y los que no lo son, o entre los mononacionales y los plurinacionales. Y por otra parte, los estudios sobre el federalismo,

normalmente, no valoran la relación con la democracia con cierta profundidad, mientras las teorías de la democracia (especialmente, las de carácter más filosófico) no han prestado atención suficiente al estudio de los sistemas federales.

Escasez de casos empíricos. Si comparamos la estructura política de las *democracias federales*, no encontramos muchas federaciones democráticas plurinacionales. Básicamente lo son Canadá, Bélgica, India, Suiza y, en menor medida, España (que, en rigor, no es una federación). Por lo tanto, si abordamos estos casos, tenemos que ser especialmente cuidadosos a la hora de hacer juicios, evitando las deducciones basadas en una información limitada, y las generalizaciones. La cuestión básica es cómo *armonizar* las diversas realidades nacionales dentro de la misma federación. Los distintos grupos nacionales se suelen caracterizar por diferencias reales y perceptibles (demográficas, lingüísticas, culturales, de renta, de derecho civil, etc.) que condicionan la manera de percibirse a sí mismos y a los demás grupos. También es preciso tener presentes otros factores, como si las poblaciones con identidades nacionales distintas están entremezcladas territorialmente o no, y la importancia de la ‘identidad nacional doble’, con relación a la ‘entidad federal’ y a la ‘federación’.

Democracia y nacionalismo. El debate actual sobre la legitimidad democrática en contextos plurinacionales se debe a la existencia de dos maneras fundamentales de entender el liberalismo democrático. La primera defiende un concepto basado esencialmente en los derechos individuales de tipo ‘universal’, en una idea ‘no-discriminatoria’ de igualdad de todos los ciudadanos, y en una serie de mecanismos que regulan los principios institucionales y los procesos colectivos de adopción de decisiones. Es una forma de liberalismo político que desconfía de la noción de *derechos colectivos*, por considerarlo un concepto sospechoso de llevar consigo riesgos de autoritarismo (*liberalismo 1*). El segundo enfoque añade a estas ideas las de protección y desarrollo, en las esferas pública y constitucional, del reconocimiento y autogobierno de los distintos grupos nacionales que viven dentro de la misma democracia y mantiene que la falta de este reconocimiento y de un amplio autogobierno da lugar a un prejuicio discriminatorio contra las minorías nacionales y favorable a las mayorías, y que, por lo tanto, viola el principio de igualdad (*liberalismo 2*)

Si una de las críticas tradicionales (tanto desde posiciones conservadoras, como socialistas) contra el liberalismo es la del contraste entre las ideas expresadas en la teoría liberal, y las políticas realmente llevadas a cabo por los gobiernos autodenominados liberales, esta crítica cobra actualmente mayores dimensiones pues abarca los *componentes meramente sociales o socio-económicos* y, además, los *componentes culturales* que vamos a encontrar en las democracias. Los conflictos que pueden surgir entre los valores o derechos colectivos y los de carácter individual (una distinción que a veces no está tan clara en la práctica) tendrán que resolverse por medio de mecanismos institucionales parecidos a los que resuelven los conflictos que surgen entre los derechos individuales mismos¹. Escoger una u otra de las dos versiones de liberalismo político dará lugar a variaciones en la formulación de las posibles soluciones federales en contextos plurinacionales.

La concepción ‘monista’ del demos. Uno de los problemas que nunca han resuelto las diferentes teorías de la democracia es la de a qué *demos* se refieren. En la mayoría de las concepciones democráticas, eso es algo que se define de antemano. Sabemos que en el mundo empírico, el *demos* de los sistemas democráticos, incluido el de las federaciones, normalmente, no ha sido

establecido por las reglas de procedimiento de las democracias liberales, sino que es consecuencia de un proceso histórico lleno de guerras, conquistas, invasiones, exterminios y marginaciones de pueblos enteros, etc, que tiene poco que ver con los legitimadores principios democrático-liberales. Es más, estos principios suelen justificar las normas constitucionales en términos universales e imparciales, pese a la asunción implícita e ineludible de unos valores culturales particulares ligados a una democracia en concreto y al interés supuestamente ‘nacional’ de su *demos*. Desde este punto de vista, las federaciones plurinacionales deberían revisar, por motivos tanto de orden moral como práctico, algunas de sus premisas “estatistas” que los grupos culturales hegemónicos han impuesto tras algunas nociones homogeneizantes de “ciudadanía democrática” y “soberanía popular”.

El federalismo no es lo mismo que la descentralización. Como muchos estudiosos han señalado con respecto a las estructuras federales, hay dos perspectivas que suelen estar interrelacionadas, pero que, individualmente implican objetivos y conclusiones bastante distintos. Son la perspectiva de la *no-centralización* y la de *descentralización*. Las repercusiones prácticas de esto van mucho más allá de lo que el carácter aparentemente académico de la distinción puede dar a entender. Y esto es así especialmente en las federaciones democráticas plurinacionales

En la tradición liberal, por un lado, el núcleo básico de la federación es la división territorial de poderes. Este principio, originalmente asociado a los acuerdos sobre la centralización o no-centralización de determinadas funciones políticas es de un tipo distinto a otros principios organizativos que también actúan en las federaciones liberales, como los de participación, eficiencia o descentralización. Por otra parte, la descentralización, empieza con una sola unidad política y consiste en la dispersión de poderes del centro a otros centros.

Como este arreglo presupone la existencia de una estructura centralizada anterior a cualquier acuerdo, el *demos* se puede considerar en términos más uniformes en este modelo que en la interpretación federal tradicional. Incluso una organización territorial con un grado significativo de descentralización municipal, como el de algunos países nórdicos, está muy lejos del espíritu del federalismo. Es más, la descentralización de una entidad mononacional y la armonización constitucional y política de las distintas realidades nacionales que conviven en una entidad plurinacional apenas pueden ser reguladas por los mismos mecanismos.

Dependiendo del enfoque dominante adoptado (descentralización, federalismo mononacional, federalismo plurinacional) se pueden observar distintas repercusiones prácticas. Éstas se encuentran sobre todo en los ámbitos simbólico e institucional (uso de banderas e himnos, cámaras superiores, tribunales constitucionales o supremos, representación internacional, etc.) que son fundamentales para el reconocimiento del pluralismo nacional en los sistemas liberales democráticos.

Federalismo no equivale a subsidiariedad. Aunque estamos hablando de un término que puede adquirir diversos significados, el uso más frecuente de la palabra ‘subsidiariedad’ es el de un principio organizativo y territorial según el cual, una decisión política o al menos su implantación, se debe llevar a cabo lo más cerca posible del pueblo. En este sentido, la subsidiariedad se entiende como una distribución de poderes entre los diversos niveles de la administración, que van desde las organizaciones internacionales a las municipales destinadas a

garantizar la mayor eficacia posible en el sistema global y la mayor proximidad con respecto a los ciudadanos.

La subsidiariedad, como forma de organización, puede parecer a primera vista que se aproxima a la filosofía del federalismo. Sin embargo, un análisis más detallado de la cuestión, nos muestra que la subsidiariedad puede representar en realidad una erosión importante de los principios federales. Y éste es un tema particularmente importante para la situación de las federaciones plurinacionales. Se puede decir que las diferencias entre los principios de subsidiariedad y el federalismo no se encuentran en *lo* que consideramos, sino en *cómo* lo consideramos.

Como ya hemos observado, la organización federal está en relación con la división (más que con la distribución) de poderes entre los distintos niveles territoriales. De hecho, podríamos decir que la división de poderes es el verdadero punto de partida del federalismo, no su finalidad. Poner en duda este principio o subordinarlo en nombre de una (supuesta) mayor eficacia o incluso en pro de unos criterios democráticos que homogeneicen a los ciudadanos de un colectivo que no está cuestionado, es discutir en términos que son más unitarios (y monistas) que federales (y pluralistas). Y es además una cuestión de especial importancia para las federaciones.

El pluralismo nacional no se puede reducir ni a una complejidad técnica ni a unos enfoques democráticos monistas. De hecho, en los sistemas en los que el principio federal tiene una función importante que desempeñar, la subsidiariedad no encaja del todo. Incluso en una federación mononacional y ‘cooperativa’ como Alemania, el Tribunal Constitucional ha demostrado no estar dispuesto a reconocer que la subsidiariedad sea una forma conveniente de organización política. El principio federal se puede complementar con el de solidaridad interterritorial, pero no con el de subsidiariedad. Éste puede ser útil como principio organizativo para diversos niveles de autogobierno concebidos o en términos prácticos de eficiencia o económicos, o en términos “democráticos” para aproximar las decisiones a los ciudadanos de un *demos* concebido en términos unitarios. La subsidiariedad es un principio técnico y democrático útil que se puede emplear para legitimar tanto la centralización como la descentralización. Pero, en cualquier caso, no es muy útil para designar la armonización de las realidades plurinacionales cuando éstas se consideran a sí mismas de diferente *demos*.

Los convenios federales y las federaciones

Basándonos en las tipologías más extendidas en los estudios actuales sobre el federalismo, podemos distinguir, en términos muy generales, cuatro clases principales de acuerdo federal (concepto más amplio que el de ‘federación’).

Estados regionales. Son entidades políticas en las que el doble nivel de gobierno es consecuencia del proceso de descentralización política que garantiza la Constitución. A diferencia de lo que ocurrió en algunas federaciones históricas (USA, Suiza, Alemania) que tienen su origen en un proceso de unión de entidades previamente existentes e independientes, en el caso de los estados regionales, lo que existía *previamente* era un centro unitario que, en un momento dado, se descentraliza. La cesión de derechos, responsabilidades y poderes ha seguido una línea de arriba abajo, por así decir.

La descentralización política ‘regional’, que lógicamente presupone la existencia anterior de un centro, sólo se ha establecido realmente en la práctica en algunas regiones de la entidad política. Los poderes judiciales, fiscales y económicos suelen permanecer en las instituciones del poder central. En el proceso de reforma constitucional, el poder de las instituciones ‘regionales’ es también muy marginal o incluso inexistente. El prototipo de estado regional es Italia desde la Segunda Guerra Mundial.

Federaciones simétricas. El ‘pacto’ con el que se ‘constituye’ este tipo de federación se suele basar en un proceso de unión por el que las unidades federales ceden una serie de responsabilidades y poderes a la autoridad central. En algunos casos, las federaciones han estado basadas también, al menos parcialmente, en un proceso político devolucionario. En algunas federaciones, la *simetría* de este acuerdo se basa en el hecho de que la cesión implicada y, más generalmente, las relaciones entre todas las unidades federales entre sí y con la federación, son más o menos uniformes. Las unidades federadas asumen las responsabilidades legislativas, ejecutivas, judiciales y económicas.

En este caso, y a diferencia del modelo anterior, el territorio de la federación en su conjunto es igual a la suma del territorio de las unidades federadas. En algunas federaciones mononacionales (Alemania y Austria) ha aumentado en los últimos años el número de mecanismos para la cooperación o coordinación entre los dos niveles de gobierno debido al aumento de la responsabilidad compartida.

Convenios federales asimétricos. Hay dos tipos de convenio: federaciones asimétricas y acuerdos concretos asimétricos entre diferentes tipos de ‘unidades’ (estados libres asociados y estados asociados). La perspectiva de centralización que hemos visto en el modelo 2.2 está también presente en el caso de las federaciones asimétricas, pero en este caso concreto la relación entre las unidades federales y su autoridad central no es uniforme. La Constitución federal establece relaciones distintas para unidades determinadas y esto se refleja en la variedad de niveles de autogobierno, en la estructura simbólica e institucional, en la representación de la federación en el extranjero, en temas económicos, etc.

Existen razones muy variadas para gobernar sobre una base de asimetría legal, pero todas proceden de las asimetrías de hecho (culturales, geográficas, históricas, etc.) que existen entre las unidades federadas. En la historia reciente, Bélgica (1993) es un ejemplo de federación asimétrica (Agranoff, 1999; Requejo, 1998; McRoberts 1997).

Otros acuerdos asimétricos son los *estados libres asociados* y los *estados asociados*. Los primeros consisten en un acuerdo entre una unidad grande y una o varias unidades mucho más pequeñas. En este convenio la unidad menor conserva un alto grado de autogobierno, si bien su papel en las decisiones de la unidad mayor es limitado. El convenio no se puede romper unilateralmente, las dos partes tienen que estar de acuerdo en su disolución (Puerto Rico-USA; Bhutan-India). Por su parte, los *estados asociados* son parecidos a los *libres asociados*, pero el acuerdo se puede disolver unilateralmente, siguiendo unas directrices preestablecidas (Islas Cook-Nueva Zelanda).

Confederaciones. Son convenios entre diferentes entidades políticas con el fin de establecer gobiernos comunes para el cumplimiento de tareas u objetivos concretos (que son, esencialmente,

los referentes a política internacional, defensa o economía). No obstante, el gobierno común depende por completo del gobierno de las entidades confederadas. Esto da origen efectivamente a lo que podríamos llamar un gobierno de ‘delegados’ de las unidades confederadas. Éstas pueden, en cualquier momento, dar el convenio por terminado. Algunas confederaciones han dado origen posteriormente a federaciones (los Estados Unidos norteamericanos entre 1776 y 1787; Suiza entre 1291 y 1847). Otros ejemplos son la Comunidad del Caribe, la Comunidad de Estados Independientes, y, en algunos aspectos, la Unión Europea³.

El federalismo plural

En referencia a los modelos que acabamos de ver, cabe hacerse la siguiente pregunta: ¿es el sistema federal un patrón efectivo para la armonización de las sociedades plurinacionales, en los modelos democrático-liberales?⁴

En sentido amplio, el federalismo es un modelo que en principio no está relacionado, ni histórica ni moralmente, con ninguna regulación del pluralismo nacional. Es más, tanto los estudios institucionales como normativos del federalismo han estado influidos por el ejemplo histórico de los Estados Unidos y éste es un caso empírico que no está relacionado, históricamente, con el pluralismo nacional⁵. Si nos mantenemos en la órbita del federalismo americano, la respuesta a la pregunta sobre las posibilidades de armonización de las sociedades plurinacionales parece ser esencialmente negativa.

Los motivos son tanto de tipo histórico como organizativo. Se trata básicamente de un modelo mononacional que elude la pregunta básica, sin respuesta en la teoría democrática, sobre quiénes son los pueblos y quién decide quiénes son. En mi opinión, es prácticamente imposible desde estos presupuestos, armonizar los diferentes *demos* de una sociedad plurinacional dentro de las reglas constitucionales del juego (Requejo, 1999; Fossas & Requejo, 1999)

La historia del federalismo, o, para ser más exactos, la historia de las federaciones, se ha caracterizado principalmente por el desarrollo de modelos simétricos, que han estado relacionados básicamente con entidades mononacionales y sus procesos de construcción de la nación; y cuando han tratado de adaptar las diferentes realidades nacionales dentro del orden democrático-liberal, han surgido los problemas. Estos modelos no se han revelado especialmente prometedores cuando hay procesos paralelos de construcción de la nación dentro de la misma entidad política. La simetría estimula la uniformidad en las ‘reglas de entrada’ a un determinado sistema político. Esta es una cuestión que hace especialmente difícil lograr un grado de armonización, cuando lo que pretende el pluralismo de minorías nacionales es, concretamente, que esas mismas reglas de entrada establezcan el reconocimiento de la plurinacionalidad; y deberían regular también el autogobierno de la minoría nacional. Los retos que las sociedades plurinacionales plantean a la noción de federalismo son, con mucho, significativamente diferentes de los retos que ofrecen las sociedades mononacionales. Además de buscar posturas comunes dentro de la federación, lo que más preocupa a las sociedades plurinacionales es establecer instituciones liberales y mecanismos de protección, a escala constitucional, que salvaguarden el *demos* de la minoría nacional de las decisiones tomadas por las mayorías⁶. La experiencia de la política comparada parece indicar que es tarea difícil de lograr si nos basamos en los modelos ‘regionales’ o simétricos’ vistos en el apartado anterior.

Como sabemos, partiendo de unas premisas estrictamente liberales, existen modelos federales, además de los simétricos, con mayor potencial de incluir el pluralismo nacional dentro de la misma entidad política. En este sentido es en el que propongo un modelo de *federalismo plural* (en el que se incluyen también algunas regulaciones asimétricas o confederales) por ser el mejor para las realidades plurinacionales. En efecto, se trataría de un modelo institucional basado en la perspectiva de la revisión democrático-liberal mencionada anteriormente (liberalismo 2), que pretende articular las consideraciones éticas relacionadas con la ‘justicia’ de una federación plurinacional y señalar las consideraciones políticas relativas a la estabilidad y eficiencia de la federación.

En esencia, el federalismo plural incluye tres tipos básicos de convenio federal:

- La regulación constitucional del pluralismo nacional a escala de la ‘federación’.
- El establecimiento de una serie de acuerdos, de carácter asimétrico o confederado, para la regulación de los aspectos decisivos para el reconocimiento y autogobierno de los grupos nacionales minoritarios. El objeto de estos acuerdos es la defensa y el desarrollo de estos grupos, tanto en relación con la federación como en relación con la situación internacional.
- La regulación de acuerdos más simétricos en otras áreas de autogobierno.

El primer tipo de convenio está más próximo a la perspectiva del *reconocimiento constitucional de la plurinacionalidad*, mientras que los otros dos están más relacionados con el *autogobierno* de los grupos federados. La finalidad básica del federalismo plural es regular los diferentes tipos de convenio federal de acuerdo tanto con el ámbito funcional que hay que regular, como con las características de las unidades federadas⁷. Los dos primeros tipos de convenio señalados antes constituyen el núcleo básico del federalismo plural.

Evidentemente, una *buen a armonización* de la *plurinacionalidad* no puede consistir simplemente en una mera adaptación de un ‘modelo formal’, sino que necesita un contenido político y una regulación constitucional derivada de la noción de *plurinacionalismo*. Cuando la realidad nacional de una federación es asimétrica, la regulación de las asimetrías federales no constituye en sí misma una garantía de armonización de las asimetrías nacionales reales. Esta regulación es un requisito previo necesario para la armonización constitucional, pero no garantiza por sí misma que las condiciones para la armonización sean suficientes. Sin embargo, pese a esto, podemos decir que, según las circunstancias sociales e históricas de las sociedades plurinacionales, sin regulaciones constitucionales sobre el reconocimiento de la plurinacionalidad, y sin regulaciones asimétricas o confederadas en el ámbito del autogobierno, es especialmente difícil llegar a una resolución satisfactoria de la ‘cuestión nacional’ en lo que respecta a las demandas democrático-liberales de una realidad plural y compleja.

La aplicación de estos tres tipos de convenio federal cubre cinco áreas básicas: la simbólico-lingüística, la institucional, el área de responsabilidades y poderes, la fiscal-económica y la internacional. De este modo, la interrelación de estos tres tipos de convenio con las cinco áreas de aplicación da origen a quince intersecciones posibles. En el área simbólico-lingüística, por ejemplo, los dos primeros tipos de convenio (regulación de la plurinacionalidad a escala federal, y convenios asimétricos) incluyen cuestiones como la regulación del plurilingüismo en el nombre

de la federación, de la moneda, en los documentos personales de identidad (pasaportes, etc.); la cuestión de la representación *internacional* para los equipos deportivos *nacionales*; el diseño y contenido diferenciado y uso de banderas, himno, etc., en los diversos territorios nacionales; la regulación lingüística relativa a los registros civil y de la propiedad y cosas de este tipo⁸. Otras intersecciones entre los tipos de convenio federal y las áreas de regulación serían las regulaciones asimétricas en los ámbitos institucional e internacional. Esto necesitaría regulaciones específicas, como segundas cámaras, que regulen el derecho de los parlamentarios de las minorías nacionales al veto en determinadas cuestiones, así como un bicameralismo especializado y simétrico. También hay que regular la composición del Tribunal Supremo o Constitucional. El federalismo plural requiere la articulación de normas y procedimientos tanto mayoritarios como de carácter 'consensuado'. Su finalidad es mantener la unidad de las sociedades plurinacionales ya existentes más que allanar el camino para el desarrollo de otras nuevas.

En términos generales, podríamos decir que la filosofía y los valores *liberales, democráticos, y nacionales* son, en conjunto, deseables, pero no siempre son unívocos ni tienen siempre las mismas finalidades (Tamir, 1993). En los contextos plurinacionales, la demanda básica es, concretamente, que los valores de libertad, igualdad y dignidad individual puedan desarrollarse mejor y se implanten a través de la armonización efectiva de las diferentes realidades nacionales que coexisten dentro de una misma democracia (Gibbins & Laforest, 1998; Gagnon y Tully, en imprenta).

De la relación entre el federalismo y la plurinacionalidad, en el contexto de las democracias liberales, surgen algunas preguntas concretas que forman parte de los debates actuales, tanto a nivel teórico como institucional y que son las siguientes:

- ¿Debe haber regulación constitucional o mecanismos de procedimiento que permitan a los grupos nacionales separarse de la federación plurinacional? Esto conlleva otras preguntas como qué mayoría se requiere en estos casos, normas de procedimiento, los plazos necesarios, las posibles compensaciones económicas, etc. En principio, no parece que haya una superioridad moral implícita en mantener la unidad de una federación. El hecho de compartir los valores democrático-liberales no indica en sí mismo, que exista deseo por parte de los grupos nacionales de convivir en la misma entidad política.
- ¿Qué tipo de representación y qué clase de responsabilidades y poderes deben tener las unidades federadas con características nacionales a escala internacional?
- Con respecto a los símbolos de la federación, ¿cuál debe ser la relación y la prioridad de los símbolos de la entidad nacional?
- Dentro del proceso actual de globalización, ¿qué responsabilidades y poderes se consideran irrenunciables si seguimos considerando una federación *como tal*? ¿Cómo puede articularse constitucionalmente la igualdad entre *demos* nacionales distintos según los criterios más tradicionales de igualdad individual?
- ¿Cómo afecta el sistema de partidos al funcionamiento práctico de las instituciones y de las relaciones intergubernamentales?
- En una federación plurinacional, ¿qué composición y funciones debe tener la segunda cámara? Esta pregunta afecta a la naturaleza de la participación en la autoridad central, de los grupos federados. ¿Es aconsejable con referencia a los parlamentarios de diferentes grupos nacionales, introducir la posibilidad del mecanismo de veto en algunas cuestiones?

- ¿Qué composición debe tener el Tribunal Supremo o Constitucional y cuáles deben ser sus funciones? Con respecto a una determinada entidad nacional federada, ¿qué temas y áreas debe abordar su tribunal superior como institución última para la resolución de conflictos?
- ¿Qué función debe desempeñar la plurinacionalidad de la federación en el proceso de reforma constitucional?

Traducido del inglés

Notas

1. Sin duda, no deja de ser significativo que, en las entidades plurinacionales, los defensores de *liberalismo 1* sean mayoría en Ottawa, Toronto, Londres o Madrid, mientras que es más fácil encontrar defensores de *liberalismo 2* en ciudades como Montreal, Edimburgo o Barcelona.
2. En este punto, sigo el análisis comparado del federalismo de Daniel Elazar y Ronald Watts (Elazar, 1991, 1987; Watts, 1999).
3. Dejando aparte estos cuatro tipos básicos de convenio federal, existen otros acuerdos de carácter e implicaciones más limitados que mencionaremos muy brevemente. (a) Uniones, en las que las partes constituyentes mantienen su integridad, sobre todo por medio de instituciones generales como consejerías de doble mandato (regional y general): éste era el caso de Bélgica antes de 1993. (b) Ligas, en las que los acuerdos se establecen entre entidades políticas diferentes para lograr objetivos concretos por medio de un secretariado y no de un gobierno (por ej. La Liga Árabe, la ASEAN, la OTAN, el Consejo Nórdico). (c) Condominios, en los que algunos territorios están bajo el control de un grupo de otros estados (Andorra antes de su ‘constitucionalización’ de 1990). (d) Autoridades Funcionales Compartidas u organizaciones creadas por distintas entidades políticas para llevar a cabo políticas concretas (la Agencia Internacional de Energía Atómica, la Organización Internacional del Trabajo). Evidentemente, hay también categorías intermedias que se caracterizan por la mezcla de varios tipos de acuerdos (como el de la Unión Europea después del Tratado de Maastricht, 1992).
4. En términos generales, cabe decir que el federalismo pretende reunir las ventajas de la unidad con las de la diversidad (De Villiers, 1995; Burgess & Gagnon, 1993). Como dice Daniel Elazar, uno de sus estudiosos más famosos, el federalismo clásico liberal por un lado, ‘está destinado a impedir la tiranía sin impedir el gobierno’, y por otro lado, “está en relación con la necesidad de los pueblos y entidades políticas de unirse para metas comunes pero permaneciendo separados para preservar sus integridades respectivas. Es como querer alcanzar el pastel y, además, comérselo” (Elazar, 1987: 129, 33).
5. A diferencia de las federaciones que asumen su carácter plurinacional, como Canadá, Bélgica y, en menor medida, Suiza. En el campo analítico, los estudios tradicionales del federalismo han caído a menudo en la falacia de dar por hecho que un ejemplo, USA, es plenamente representativo de toda una categoría.
6. Las regulaciones entre los grupos de una entidad plurinacional exigen ciertas garantías constitucionales en relación con la “libertad negativa” liberal a nivel colectivo, o, como dice Will Kymlicka, la regulación de las “protecciones exteriores” que

acompaña a la falta de “restricciones internas” en las relaciones entre los grupos (Kymlicka, 1995). En el ámbito cultural, la ‘tiranía de la mayoría también ha tenido consecuencias en la evolución del liberalismo tradicional, sobre todo en relación con la falta de reconocimiento del pluralismo nacional que se da en algunas sociedades. En este sentido, como han observado Charles Taylor y James Tully entre otros, armonizar una realidad plurinacional significa que los derechos y valores colectivos de las minorías nacionales tienen que ser reconocidos, protegidos y promovidos al mismo nivel que los derechos y valores de la mayoría establecidos e implantados en el constitucionalismo tradicional (Taylor, 1992; Tully, 1994).

7. Por lo tanto no es una cuestión de comparar un modelo federal global de carácter esencialmente asimétrico con otro modelo (también global) de tipo simétrico. Es más bien cuestión de mezclar ambos tipos, y, en el caso de sociedades plurinacionales, valorar los territorios en los que tienen que ser aplicados.
8. En términos más jurídicos, esto sitúa la cuestión en el contexto de la importante y reciente sentencia emitida por el Tribunal Supremo de Canadá que establecía que los principios democráticos se deben articular y evaluar junto a otros principios: *federalismo, respeto a la ley, y respeto a las minorías* (Tribunal Supremo de Canadá, 25506, 1998).

Referencias

- AGRANOFF, R (ed). 1999. *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*. Book series, vol 10, Tübingen: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung
- BURGESS, M. and A. GAGNON (eds). 1993. *Comparative Federalism and Federation*. Toronto: University of Toronto Press
- DE VILLIERS, B (ed). 1995. *Evaluating Federal System*. Cape Town and Dordrecht: Juta & Martinus Nijhoff
- ELAZAR, D. 1991. *Federal Systems of the World*. Essex: Longman
- ELAZAR, D. 1987. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press
- FOSSAS, E and F. REQUEJO (eds). 1999. *Asimetría Federal y Estado Plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*. Madrid: Trotta
- GAGNON, A and J. TULLY (ed) (forthcoming). *Struggles for Recognition in Multinational Societies. The Search for Justice and Stability in Belgium, Canada, Spain, the United Kingdom and the European Union in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press
- GIBBINS, R and G. LAFOREST (eds). 1998, *Beyond the Impasse*. Montréal: Institute for Research on Public Policy
- KYMLICKA, W. 1995. *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford: Clarendon Press
- McROBERTS, K. 1997. *Misconceiving Canada: The Struggle for National Unity*, Toronto: Oxford University Press
- REQUEJO, F. 1999. "Cultural Pluralism, Nationalism and Federalism. A Revision of Democratic Citizenship in Plurinational States" *European Journal of Political Research* 35, 2: 255-286
- REQUEJO, F. 1998. *Federalisme, per a que? L'acomodació de la diversitat en democracies plurinacionals*. Valencia: Tres i Quatre
- TAMIR, Y. 1993. *Liberal Nationalism*. Nueva Jersey: Princeton University Press

TAYLOR, C. 1992. *Multiculturalism and the "Politics of Recognition*. Nueva Jersey: Princeton University Press

TULLY, J. 1994. *Strange Multiplicity. Constitutionalism in an Age of Diversity*, Cambridge: Cambridge University Press

WATTS, R. 1999. *Comparing Federal Systems*. 2^a ed, Montréal & Kingston: McGill-Queen's University Press

Nota biográfica

*Subrata K. Mitra es profesor y jefe de departamento de Ciencia Política en el Instituto de Asia Meridional, Universidad de Heidelberg, Im Neuenheimer Feld 330, 69120 Heidelberg, Alemania; correo electrónico: js3@ix.urz.uni-heidelberg.de. Sus principales intereses giran en torno a la gobernación, los nacionalismos dentro de las naciones, la teoría de la elección racional, y la política comparada. Sus últimas publicaciones son: *Culture and Rationality* (Delhi: Sage, 1999) y *Democracy and Social Change* (Delhi: Sage, 1999).*

La lengua y el federalismo: el reto multi-étnico*

Subrata K. Mitra

La corriente principal de investigación sobre el federalismo, en gran parte por motivos históricos, apenas se ha ocupado de la función de la lengua. Los estudios clásicos sobre el federalismo, sobre todo los que se basaban en los Estados Unidos por ser este país el principal ejemplo empírico (Wheare, 1964), se han centrado en el reparto de poderes entre dos instancias de gobierno, la que representa a las unidades constituyentes y la que ostenta el gobierno central, considerando que en esto radica la esencia del federalismo. La investigación empírica sobre el federalismo aborda las instituciones clave del estado: una constitución escrita que establece la división de poderes entre los dos tipos de gobierno y las fuentes de ingresos independientes, y un Tribunal Supremo que actúa como árbitro imparcial en los casos en los que la división de poderes no está clara. Estos principios han sido suficientes en países en los que, antes de la creación del estado federal, existía una identidad nacional esencial basada en la lengua. En este sentido, la lengua no ha sido problema en los Estados Unidos ni en Australia ni, por la misma razón, en una Alemania lingüísticamente homogénea y orgullosa de su lengua. Sin embargo, en los estados poscoloniales, tras la independencia, había que crear una nación partiendo de muchos grupos sociales distintos cuya diferencia principal era el hecho de tener su propia lengua. Es el caso de la India, donde existía una lengua nacional, el hindi, que no era reconocida como tal por la comunidad que no lo hablaba tras el traspaso de poderes de los británicos al partido del Congreso, controlado por dirigentes de habla hindi; de Pakistán (donde la división sobre este tema dio origen a Bangladesh, de habla bengalí); o Ceilán, (más tarde Sri Lanka, que se halla actualmente en pleno conflicto por la cuestión del tamil). La lengua, especialmente si se percibe como motivo para la discriminación económica, se puede convertir en un problema importante en los estados ricos, industriales, democrático-liberales como Canadá o Suiza, sobre todo cuando resurgen las divisiones implícitas relacionadas con la lengua, latentes durante un tiempo. En estos casos, la estructura institucional del federalismo, en vez de ser una condición *sine qua non* de la comunidad política, se convierte en un campo de batalla política. En este artículo, cuyo tema principal es la existencia de varias lenguas que compiten con otra por la supremacía, y se sitúa dentro del enfoque neo-institucionalista de los últimos estudios (Lijphart, 1996; Mitra, 1999; Watts, 1981, 1988), se llega a la conclusión de que el éxito de un estado para superar el reto de la diversidad lingüística depende de su capacidad constitucional para armonizar la diversidad.

El problema

La lengua tiene una doble función con respecto a los problemas de legalidad y legitimidad en el estado moderno. Como nexa *tenue*, es la base de comunicación entre las instituciones del estado, y la base de negociación por el poder y los recursos entre grupos sociales competidores. Por lo tanto, el hecho de tener una lengua común que reduce la inseguridad y la pérdida de información en curso de transmisión, e iguala las oportunidades de los grupos competidores, aumenta considerablemente la legalidad y la legitimidad del estado. Como sistema *denso* de significados, que lleva en sí el peso de la historia, la religión, la cultura, el ritual y la memoria, la lengua es un vínculo moral entre el estado y el individuo. Lo importante no es tanto lo que el individuo puede obtener del estado, sino si el individuo se puede identificar con un estado que, de no producirse esta identificación, constituye solamente una presencia formal, distante y opresiva. Sobre esta base teórica, se pueden estudiar casos, como Estados Unidos o Australia, en los que el carácter anglosajón históricamente dominante ha sido un guardián para generaciones de inmigrantes, haciendo de la aceptación de la homogeneidad lingüística la condición para su integración. En el polo opuesto, están la India o Pakistán al final del período colonial, que, convertidos en estados autoestables por su propio derecho, tuvieron que construirse como naciones. Entre estos dos tipos hay estados como Suiza, donde, por razones históricas y políticas, no hubo una lengua determinada que se alzara con la condición indiscutible de símbolo nacional exclusivo.

En este artículo, partiendo de los casos de Suiza e India como ejemplos de estado plurilingüe democrático-liberal y de estado plurilingüe poscolonial respectivamente, se tratan varios problemas concretos. ¿Por medio de qué instituciones y procesos se formulan y resuelven estos problemas los problemas de legalidad y legitimidad con respecto al problema del plurilingüismo? El bilingüismo o el plurilingüismo ¿se practican a escala territorial o personal? ¿Cómo sobreviven las lenguas minoritarias? Teniendo en cuenta las desigualdades de las diferentes lenguas en cuanto a fuerza y grado de desarrollo, ¿cómo se hace compatible el imperativo de alcanzar un equilibrio federal con la cuestión de la asimetría de lenguas?

La institucionalización de la diversidad lingüística en Suiza

Las estadísticas sobre el porcentaje de personas que se identifican con las cuatro lenguas principales de Suiza dan una visión general de los problemas potenciales que pueden surgir en el estado. (Cuadro 1)

Cuadro 1
Residentes en Suiza clasificados por la lengua materna (en %)

Año	Alemán	Francés	Italiano	Romanche	Otros
1950	72.1	20.3	5.9	1.0	0.7
1960	69.3	18.9	9.5	0.9	1.4
1970	64.9	18.1	11.9	0.8	4.3
1980	65.0	18.4	9.8	0.8	6.0
1990	63.6	19.2	7.6	0.6	8.9

Fuente: Statistisches Jahrbuch der Schweiz (Berna, 1995), citado en Steinberg, 1996: 131.

Los que no conocen la realidad suiza se preguntarán si estas cifras no se traducen en una supremacía automática del alemán. Sin embargo, la realidad es diferente y bastante compleja. De hecho, Suiza no tiene una lengua nacional, sino cuatro, y la función de la lengua está institucionalizada de manera que no se percibe como amenaza para la identidad o la subsistencia de ningún grupo concreto. En la práctica, Suiza ha triunfado en esto de tal forma que, en palabras de un famoso especialista, “la lengua define y al mismo tiempo, niega la identidad suiza, refuerza las particularidades de la práctica política y las refleja.” (Steinberg, 1996: 130). Este fenómeno curioso se puede explicar por las siguientes razones:

En primer lugar, pese al hecho de que el alemán sea la lengua materna de la mayoría de la población suiza, en términos filológicos, lo que se llama alemán suizo es *schwyzerdütsch*, una categoría amplia que comprende una sorprendente cantidad de dialectos hablados en una zona geográfica relativamente pequeña. Esta amplia categoría se puede subdividir en tres grupos lingüísticos, bajo alemán, alto alemán y alemán superior. Aunque en las categorías amplias suele haber una tendencia general a atenuar las diferencias, en el caso del *schwyzerdütsch* como categoría lingüística, las diferencias internas se intensifican debido al orgullo que los suizos germanos sienten por su *dialecto*, actitud totalmente distinta de la condescendencia con la cual el francés se refiere al *patois*. El dialecto es un tema de discusión constante entre los suizos germano-hablantes y una forma diferenciada de identidad. En segundo lugar, el dialecto es identidad, pero es también una forma de comunicación social. En tercer lugar, la fórmula implícita del bilingüismo facilita el uso del dialecto en familia y el alto alemán en la escuela, en la iglesia y en el trabajo. Esta situación implica lo que Steinberg, citando a la filóloga checa Olga Neversilova (Steinberg, 1996: 138), llama ‘aprender al mismo tiempo a tocar el piano y a conducir’ pero seguramente suaviza los complejos del mayoritarismo. Mientras estas razones explican por qué la identidad suiza germánica no oprime a las demás aprovechándose de su gran predominio en la población, a continuación explicaremos por qué la identidad suiza francesa, una minoría orgullosa desde todos los puntos de vista, no se aprovecha de su proximidad geográfica a Francia para poner en peligro a la Federación iniciando un movimiento de irredentismo.

La identidad cultural de la Suiza francesa se define históricamente tanto por referencia a Francia como por oposición a ella. A diferencia de Francia, la cultura de los cantones suizos no ha estado nunca vinculada al estado, ni ha sido un instrumento de poder estatal. La cultura ha tenido su existencia en pequeños compartimentos, que no han estado nunca unificados ni uniformizados por un poder central, como era el caso de las provincias francesas bajo los regímenes sucesivos. Los cantones franceses son antiguas repúblicas que tienen su origen en la autonomía de las comunas. En la Suiza francesa predomina el protestantismo, que ha influido en la mayor parte de las costumbres, la moral y la escasa afición a los rituales, mientras que en Francia domina el catolicismo. A diferencia de algunos estados como Sri Lanka, donde la acumulación de divisiones lingüísticas y religiosas pone en peligro la unidad nacional, en Suiza, éstas son transversales, con 61,3% de germano-hablantes que se declaran protestantes y 37,2% católicos, y 53,7% de los franco-hablantes, protestantes y 44,4%, católicos. Por último, los cantones franceses no son solamente vecinos de un mundo alemán, sino que están en constante interacción con él, más de lo que normalmente se cree.

A diferencia de los suizos germanos, la “suicidad” de los *suisses romands* no radica fundamentalmente en la lengua. Es la historia, y no una única lengua lo que los ha hecho suizos, y la religión, la política y la economía los ha mantenido así. La característica más sorprendente de

la Suiza franco-hablante es su diversidad. Para empezar, los seis territorios están divididos geográficamente y sus sistemas fluviales, a diferencia de los de las zonas germanas, no conducen a un gran valle central. Están divididos por la religión lo que significa que están divididos por la educación cultural y por las costumbres sociales. Están divididos políticamente, y comprenden las comunidades más radicales y las más conservadoras de Suiza. Cada cantón tiene su propio sistema escolar, su propia universidad, (con la excepción del cantón de Jura recientemente francés monolingüe), su educación secundaria y sus propias leyes tributarias.

En cuanto a la superioridad cultural, el hecho de pertenecer a un universo cultural que tiene su centro en París otorga a los suizos franco-hablantes un aura de superioridad sobre sus parientes suizos germanos, más provincianos, que no tienen nada comparable que ofrecer en respuesta. Por otro lado, para el francés parisino, los suizos son provincianos sin remedio, *les petits suisses*. La Suiza francesa vive en una postura ambivalente, por un lado hacia sus compatriotas de diferente lengua y por otro hacia los franco-hablantes de distinta nación.

El plurilingüismo es un ideal nacional, no individual. Es una realidad de los suizos como pueblo; es muy difícil decir si es una actitud personal de los hombres y mujeres suizos y hasta qué punto. La comisión gubernamental sobre la lengua afirmó en 1989 que el plurilingüismo en Suiza es un hecho social, es decir, el país está compuesto por cuatro regiones lingüísticas, pero los habitantes de estas regiones son en su mayoría monolingües. El principio territorial, reconocido por el artículo 116 de la Constitución Federal Suiza, reconoce esta realidad. No obstante, existe un bilingüismo suficiente para hacer posible la interacción entre cantones. El censo de 1990 confirma este hecho. La necesidad práctica de bilingüismo personal es inversamente proporcional al tamaño del grupo lingüístico. Mientras que el 65,4% de los suizos germanos se declara monolingüe, esta proporción es de 43,4% entre los suizos franco-hablantes, de 40% entre los suizos italianos y de 20,3% entre los suizos romanches. Evidentemente, cuanto más reducida es la comunidad lingüística, más probable es que haya hablantes de otras lenguas. Los suizos germanos monolingües alcanzan un porcentaje casi idéntico del mismo censo, 66,4%, que afirma que no habla nunca alto alemán. Mientras que los suizos franceses e italianos que sólo hablan dialecto no llegan a 1% los primeros y a 0,4% los segundos, dos tercios de los suizos alemanes viven exclusivamente en el ámbito del dialecto. Un complicado sistema de subsidios, rotación de cargos electivos, y la tradición de democracia directa que da una oportunidad de ejercer el poder a escala local a los grupos lingüísticos, fragmentados a escala nacional pero homogéneos a escala local, han hecho posible que ambos nexos, el *tenue* y el *denso*, interactúen contribuyendo a la creación de un estado y una nación sin una lengua nacional común.

La India: la diversidad lingüística y el problema de la integración nacional

En comparación con sus homónimos occidentales, la India parece, en un primer momento, contar con pocas posibilidades de pertenecer al club de los sistemas federales. Comparado con la existencia relativamente más antigua de los cuatro estados federales clave, Estados Unidos (1789), Suiza (1848), Canadá (1867) y Australia (1901), con su homogeneidad racial y sus elevados índices de alfabetización y nivel de vida, requisitos considerados necesarios para el sofisticado reparto de poderes que requiere un sistema federal, la India ofrece una serie de obstáculos aparentemente insuperables para llegar a una solución federal. Sin embargo, gracias a una nítida división de poderes entre el gobierno central y los estados constituyentes, garantizada por la Constitución y vigilada eficazmente por un Tribunal Supremo independiente, al sufragio

directo para elegir los gobiernos central y regionales, controlado por una Comisión Electoral independiente, y a la capacidad del proceso político de mantener un equilibrio dinámico entre las jurisdicciones de las dos instancias de gobiernos, la India ofrece muchos rasgos de federalismo. Pero, no obstante, el escepticismo de los estudiosos persiste y aflora en la siguiente pregunta básica: teniendo en cuenta la sociedad multi-étnica, la asimetría estructural de las unidades constituyentes, las masas de pobreza y analfabetismo y la tarea ímproba de crear un estado y a la vez construir una nación, ¿cómo es posible que el federalismo, aun en sentido amplio, pueda simplemente sobrevivir en la India?

En los primeros años después de la independencia, la diversidad lingüística de la India era la causa principal del escepticismo sobre la duración del estado. “La India, como civilización y como un todo cultural integrado, ha demostrado una capacidad de supervivencia sólo comparable a la de China. Pero los territorios multilingües separados de la India han fracasado, igual que los de Europa, en mantenerse unidos formando una sola entidad política.” (Harrison, 1960: 3). Harrison llegó a predecir el fracaso de “unos pueblos tan diferenciados lingüísticamente, tan a sabiendas y tan numerosos que se cuentan por millones y decenas de millones de personas” en mantenerse unidos en un solo órgano político nacional”, con lo que ofrecía una perspectiva de “anarquía, ‘fascismo’, y ‘pequeñas nacionalidades totalitarias’.”

El hecho de que la experiencia india desmienta tan nefastas predicciones es debido a una buena gestión constitucional y política, y a una forma especialmente innovadora de poner en práctica las posibilidades del federalismo para la armonización de la diversidad lingüística. Aunque, en un principio, los Padres de la Constitución esperaban que la India se convirtiera en un país monolingüe, en el plazo de unos pocos años se puso de manifiesto que era efectivamente necesario, no sólo aceptar el multilingüismo, sino también reestructurar las divisiones del país de acuerdo con las diferentes expectativas culturales y lingüísticas. De manera bastante comprensible, tras la independencia de Gran Bretaña y la división de la India por criterios religiosos, surgió un fuerte sentimiento unitario y, como prueba de éste, la constitución afirmaba categóricamente (art. 343) que “la lengua oficial de la Unión será el hindi en escritura devnagari” y que (art. 351) “será obligación de la Unión promover la difusión de la lengua hindi [...] de manera que pueda servir como medio de expresión para todos los elementos que conforman la cultura de la India [...]”. Ahora bien, aunque el proyecto federal de la constitución de 1935, se reveló impracticable, y aunque no existía en la práctica un sentimiento para la creación de un estado unitario constitucionalmente, sí había un gran afán de otorgar a las autoridades centrales el poder suficiente para combatir las tendencias centrífugas en un país tan enorme y con tan gran diversidad de culturas, lenguas y religiones.

Con el complejo perfil lingüístico de la India (Cuadro 2), es difícil imaginar cómo podría haber sido de otra manera. Uno de los retos más interesantes con los que tropezaban las tendencias centralizantes y los primeros movimientos unitarios, era la oposición política de los no hindi-hablantes al ‘imperialismo hindi’ y a las políticas destinadas a llevar a cabo el mandato constitucional de elevar el hindi al rango de lengua común de la India. Debido a esto, el inglés siguió siendo la *lingua franca* de una gran parte de las minorías dirigentes y del mundo de los negocios de la India, aunque las lenguas regionales, gracias a las exigencias de la política democrática y de la competencia, y a la necesidad de los políticos regionales y locales, de comunicarse con las masas en su lengua materna, siguieron cobrando auge. Por imperativos de la democracia de masas y de construir una coalición, el estado ha seguido el camino de la menor

resistencia lingüística. La suma del espíritu constitucional y la política democrática ha dado lugar a una compleja fórmula lingüística que consagra el hindi y el inglés como lengua nacional y lengua-eslabón respectivamente, y considera las lenguas principales de las regiones, oficiales en los respectivos estados regionales, protegiendo a la vez las lenguas de las minorías, inmersas en amplios estados monolingües, por medio de la garantía constitucional que otorga a los grupos el derecho a su cultura y a su identidad.

Cuadro 2
Principales grupos lingüísticos en la India por habitantes

	Porcentaje	Millones de personas (1991)
Lenguas Indo-arias		
Hindi	30.4	258.4
Bengali	7.7	65.5
Marathi	7.6	64.6
Gujarati	4.6	39.1
Oriya	3.6	30.6
Punjabi	2.5	21.3
Assamés	1.6	13.6
Lenguas drávidas		
Telugu	8.6	73.1
Tamil	7.0	59.5
Kannada	4.0	34.0
Malayalam	3.9	33.2
Otros		
Inglés	2.5	21.3
Urdu	5.3	45.0

Fuente: Hardgrave y Kochanek, 1993: 11.

La India, ante el reto de la diversidad lingüística, ha ido adoptando soluciones que combinan la innovación constitucional y el consenso político. Entre las primeras, la más importante es la disminución gradual de la gran importancia que se le daba al hindi como lengua nacional. Debido a los temores de los no hindi-hablantes, que constituyen la mayoría de la población india, durante los quince años siguientes a la independencia no se llegó a ningún consenso. Así, la India estableció una fórmula trilingüe en la que al hindi se le otorgaba la condición de lengua nacional contando con que el inglés se mantendría indefinidamente como lengua eslabón y las regiones tendrían una o más lenguas oficiales. El multilingüismo territorial es compatible con la división federal de poderes, pues la mayoría de los aspectos de las políticas lingüísticas están dentro del área de competencias del gobierno regional. En segundo lugar, como esta fórmula de tres o más lenguas podría seguir creando minorías lingüísticas de los grupos que son mayoría en otros lugares, (ver Cuadro 3 para la descripción de las regiones por lenguas), se ha creado un cuerpo de vigilancia con esta finalidad. La Comisión de Minorías Lingüísticas de la India es nombrada por el Presidente de la India y, para todos los efectos, es independiente de las políticas nacionales y regionales de la India.

Cuadro 3
Estados y Territorios de la Unión India y sus Lenguas Principales

Estados	Lenguas
Andhra Pradesh	Telugu y Urdu
Arunachal Pradesh	Monpa
Assam	Assamés y Bengali
Bihar	Hindi
Goa	Konkoni y Marathi
Gujarat	Gujarati
Haryana	Hindi
Himachal Pradesh	Hindi y Pahari
Jammu y Kashmir	Kashmiri, Dogri y Urdu
Karnataka	Kannada
Kerala	Malayalam
Madhya Pradesh	Hindi
Maharashtra	Marathi
Manipur	Manipuri
Meghalaya	Khasi, Garo, e Inglés
Mizoram	Mizo e Inglés
Nagaland	Dialectos Naga e Inglés
Orissa	Oriya
Punjab	Punjabi
Rajasthan	Rajasthani y Hindi
Sikkim	Bhutia, Nepali, Lepcha e Inglés
Tamil Nadu	Tamil
Tripura	Bengali, Kakbarak y Manipuri
Uttar Pradesh	Hindi y Urdu
West Bengal	Bengali

Fuente: Hardgrave y Kochanek, 1993: 143.

Esta defensa institucional de los derechos de las minorías es de la máxima importancia. La siguiente cita de la recomendación de la Comisión, dirigida en este caso concreto contra el gobierno de Punjab, nos dará una idea de cómo funciona esta institución admirable. “El gobierno de Punjab [...] ha afirmado que Punjab ha pasado a ser un estado monolingüe y, por lo tanto, no existen minorías lingüísticas en ese estado. La postura adoptada por el gobierno del estado no está en consonancia con la decisión de toda la India [...]. Punjab no es [...] absolutamente monolingüe y las minorías lingüísticas del estado tienen diversas garantías. A la vista de estos hechos, el gobierno de Punjab debe [...] emprender las acciones necesarias para implantar las diversas garantías que asisten a las minorías lingüísticas”. (Gobierno de la India, 1985: 97).

Para la protección de las demás lenguas existen las siguientes directrices. Para la presentación de quejas o reparación de agravios ante cualquier funcionario o autoridad de la Unión o de un estado, el solicitante tiene derecho a emplear cualquiera de las lenguas habladas en la Unión o en

el estado en que ocurra (Art. 350). Todas las autoridades estatales y locales dentro de un estado tienen la obligación de proveer los medios adecuados para que, en la educación preescolar, los niños pertenecientes a grupos lingüísticos minoritarios reciban la enseñanza en su lengua materna y el Presidente tiene que enviar estas directivas a cualquier estado cuando lo considere necesario. (Art. 35a). El Presidente nombra a un Funcionario Especial para las minorías lingüísticas con el fin de que investigue todos los asuntos relacionados con las garantías que ofrece la Constitución para las minorías lingüísticas e informe al Presidente de todos esos asuntos. Será obligación del Presidente hacer que todos estos informes lleguen a cada Parlamento y al gobierno del estado en cuestión (Art. 350B)

Junto a todo esto, ha habido iniciativas para fomentar el bilingüismo entre los funcionarios y entre los profesores. Los políticos, los hombres de negocios y los profesionales, ante la perspectiva del inmenso mercado que es la India, se han dado cuenta de la importancia del bilingüismo. La interfaz práctica de las lenguas en competencia viene dada en el bilingüismo que, como en Suiza, es más abundante en los grupos lingüísticos reducidos, cuando el hecho de hablar otra lengua mejora considerablemente las perspectivas profesionales. Las cifras de hablantes de otra lengua además de la materna son bastante reveladoras: hindi (5,10%), oriya (5,75%), malayalam (7,11%), gujarati (7,31%), tamil (8,11%), bengalí (8,65%), assamés (8,96%), marathi (10,47%), kashmiri (10,69%), telugu (14,03%), punjabi (14,16%), kannada (14,43%), urdu (22,09%). Por otra parte, las diferencias que surgen de la lengua y la religión no se superponen. Tanto los hindúes como los sikhs hablan el punjabi; los musulmanes, los hindúes y los sikhs entienden el urdu, y la literatura bengalí cuenta con varios escritores musulmanes junto a los hindúes entre los más importantes.

La Constitución India establece una clara división de poderes entre el gobierno de la Unión y los gobiernos de los estados en el artículo séptimo. La Unión controla la 'agenda central' con áreas como las relaciones entre los estados, la seguridad nacional y los asuntos extranjeros. Los asuntos de más interés para las regiones, las agendas de los estados, están bajo la jurisdicción de éstos. La agenda conjunta abarca temas de interés común, como leyes de reforma agraria o cuestiones relacionadas con las minorías culturales o religiosas en las que tanto el centro como el estado puede legislar con el acuerdo de que, en caso de que las leyes entren en conflicto, tienen preferencia las centrales. Así queda garantizada la institucionalización, tanto de la unidad, como de la diversidad.

Con las Cuartas Elecciones Generales de 1967, en el parlamento nacional, la abrumadora presencia del partido del Congreso se redujo drásticamente a una mayoría simple, mientras que la mitad de los estados pasaron del control del partido del Congreso a manos de los partidos o coaliciones de la oposición, con lo que se produjo un cambio radical en la naturaleza de las relaciones centro-estados. Ya no era posible que el autoritario Primer Ministro del partido del Congreso se permitiera 'dar órdenes' a los leales primeros ministros del partido del Congreso de las regiones. Pero, incluso aunque el tono se hiciera más prudente, los principios esenciales de armonización y consulta continuaron durante el período crucial de transición 1967-1969. El partido del Congreso, que dominaba el centro, empezó a cohabitar con los partidos de la oposición en las regiones. El equilibrio se rompió cuando el partido del Congreso se dividió (1969) e Indira Gandhi, con su partido reducido a una minoría en el Parlamento, emprendió la estrategia de la retórica radical y el liderazgo autoritario. Sin embargo, después del interludio autoritario de 1975-1977 que, de hecho y de derecho, redujo el sistema federal de la India a un

estado unitario, el sistema volvió a la fase anterior de cooperación entre el centro y los estados. El equilibrio se restableció durante los períodos alternos de gobierno del partido del Congreso y las coaliciones Janata y sigue durando hasta hoy. El partido nacionalista hindú Bharatiya Janata, que gobierna en la actualidad, ha aceptado rápidamente las normas que rigen las relaciones centro-estados establecidas por sus predecesores, con todos los principios de la Unión India, incluso la fórmula trilingüe, pese a la defensa que había hecho del hindi como lengua nacional de la India durante los largos años que estuvo en la oposición.

Los en otro tiempo adalides de las lenguas regionales, una vez establecidos en sus regiones, en esta nueva fase de la política india en que hemos entrado, han emprendido la construcción del tipo de nación apropiado para el nuevo orden de cosas. Pero, en vez de quedarse satisfechos en su región, están extendiéndose cada vez más, y empleando sus alianzas con otras fuerzas similares externas para definir la naturaleza de la comunidad nacional según su criterio. La experiencia reciente en diferentes partes del país ha demostrado que la aspiración a estos objetivos no se puede limitar a coexistir con aspiraciones similares en otros sitios; de hecho, los movimientos regionales pueden reforzarse mutuamente aunando sus fuerzas políticas. El elemento nuevo en la política india es hacer de la incorporación de los intereses locales y regionales una manera explícita y sistemática de integrar las áreas y los pueblos que están al margen de la corriente nacional.

Conclusión: ¿por qué algunos estados logran solucionar la heterogeneidad lingüística y otros fracasan?

Comparando la forma en que los estados federales han tratado el problema de la diversidad lingüística, podemos llegar a la conclusión de que existen principalmente tres bases estructurales que impiden la unión: (1) la división lingüística entre los grupos dominantes y los minoritarios, tanto en términos filológicos como de número de hablantes; (2) las relaciones reales y percibidas entre la lengua y los medios de vida y, por lo tanto, la posibilidad de discriminación por razones lingüísticas; y (3) la exclusión de los dirigentes de los grupos lingüísticos minoritarios de la elite política. Estas causas estructurales para la falta de unión se exacerban en la práctica por los siguientes procesos: (1) la fuerza del control central en las zonas habitadas por grupos lingüísticos minoritarios; (2) ciertas razones geopolíticas que contribuyen al separatismo, como la expresión de ayuda simbólica o material por parte de los países vecinos, y un clima internacional favorable a su causa; y (3) una red social que se puede transformar en una organización política por el lenguaje de los dirigentes, que genera ayuda simbólica y material y actúa como organización vigilante para castigar a los miembros reacios del grupo lingüístico.

La capacidad del estado para gestionar el posible descontento se puede mejorar por medio de enmiendas constitucionales, tendentes sobre todo a la creación de unidades regionales monolingües. Pero éstas necesitan ir reforzadas por alguna forma de protección para las minorías, como la innovación institucional de crear comisiones de investigación para las quejas y actuar de acuerdo con sus recomendaciones; y un proceso electoral limpio y eficaz que pueda integrar los intereses regionales y locales; los partidos de ámbito superior a las divisiones lingüísticas, las coaliciones que puedan ofrecer fórmulas informales de adaptación de las lenguas minoritarias; la elección conjunta de los líderes de la oposición por los gobiernos regional y nacional; y, por último, una administración limpia y eficaz de la ley y el orden que haga costosas las revueltas y, por lo tanto, aumente el valor de la negociación.

Los ejemplos indio y suizo ofrecen enseñanzas para todos los estados que afrontan el reto de la diversidad lingüística. Aunque la constitución federal suiza, a diferencia de la de la India, no garantiza explícitamente el derecho de los grupos a su lengua, existe una solución de protección territorial para las lenguas en la flexibilidad para la creación de cantones monolingües, como hemos visto en el caso de la creación del cantón monolingüe francés de Jura. Con notable sabiduría, los creadores de la constitución india han dotado al estado indio de la capacidad de responder a las demandas de autonomía lingüística por medio del doble mecanismo de los derechos individuales y los de grupo. Durante la primera etapa de desarrollo constitucional de la India, algunos de estos instrumentos fueron muy útiles pues reconocían a las mayorías políticas por debajo del nivel del estado nacional por medio de la posibilidad real de llevar a cabo las administraciones provinciales. En la segunda fase de desarrollo constitucional, tuvo lugar la Reorganización de los Estados de 1957, por la cual se crearon estados homogéneos desde el punto de vista lingüístico y se contrarrestaba el posible chovinismo por medio de la promoción de la fórmula trilingüe, que exigía el uso del hindi, el inglés y la lengua regional, lo que hizo posible institucionalizar la naturaleza multicultural del estado indio. Para apreciar mejor la sabiduría que encierra la política india es preciso compararla con la evolución que han seguido Pakistán y Sri Lanka durante el mismo período: el primero negándose a aceptar el movimiento a favor de la lengua bengalí en Paquistán oriental, lo que condujo al final violento de la federación, y el segundo, con la ‘política sinhala única’ que en la práctica redujo a la minoría tamil a la condición de ciudadanos de segunda categoría, llegando finalmente a la guerra civil en la que el país está hoy inmerso.

Este desarrollo normativo del principio federal y su adaptación al contexto cultural e histórico de la India se ha visto bien complementado con el proceso político democrático. Durante los años críticos de la transición de la soberanía británica a la consolidación de la democracia popular en la India, el partido del Congreso proporcionó el eslabón entre el estado moderno y la sociedad tradicional. El gobierno del partido del Congreso, tanto en el centro como en los estados, proporcionó los canales informales de comunicación y equilibrio de los intereses nacionales, regionales y locales. La política de coaliciones que ha sustituido a la hegemonía del partido del Congreso ha dado una formulación pública al proceso de integración de las lenguas indias con la finalidad de iniciar un nuevo debate sobre la naturaleza de la nación y de identificar los límites variables de la nación y la región. Por todo ello, la búsqueda de aliados regionales se ha convertido ahora en un imperativo para todos los partidos nacionales, y esto ha contribuido mucho a reforzar el carácter plurilingüe de la política india. Los procedimientos constitucionales, legislativos y políticos que la India ha establecido para seguir profundizando en el desarrollo del federalismo tienen una gran importancia para el estudio del federalismo comparado.

Del estudio empírico abordado en este artículo se deducen algunas conclusiones generales sobre las posibilidades que tiene el régimen federal para solucionar los conflictos que surgen de la diversidad lingüística, así como sus límites. En primer lugar, aunque el principio federal se basa en el reconocimiento de las diferentes identidades lingüísticas por medio de medidas legislativas, económicas y morales, existen límites de tipo práctico para este proceso. Los grupos lingüísticos que están dispersos en un territorio por encima del estado nacional, o que son muy reducidos, pueden encontrar difícil crear y mantener una entidad política. En este caso, puede ser preferible armonizar los intereses del grupo lingüístico concreto a escala nacional por medio de una especie de asociación, que crear una nueva entidad federal. En segundo lugar, una minoría lingüística

nacional puede tener en sí grupos más pequeños que, en caso de que la minoría sea reconocida como unidad regional, podría constituir un nuevo grupo minoritario perseguido, cuyo sentimiento de privación se amplificaría por el mero hecho de que al grupo solicitante original se le hubiera concedido la condición de grupo regional. Éste era el caso de los bengalíes de Assam después de la Reorganización de los Estados de 1957, o de los gorkhas de Bengala Occidental más recientemente. La solución india de crear ‘sub-estados’ en los que a estas minorías se les garanticen ciertos derechos culturales mientras el estado nacional controla cuidadosamente las implicaciones para las ‘nuevas’ minorías, es una solución viable (Mitra y Lewis, 1996). Por último, si se abre la caja de Pandora de las demandas de expresión reprimidas de identidad lingüística, el proceso de ingeniería constitucional puede poner en peligro la unidad y la seguridad del estado y crear un mare magnum que pondría en peligro las demandas ya atendidas y legítimas de diversidad lingüística. Por lo tanto, las federaciones multilingües necesitan salvaguardar los intereses nacionales, la comunicación entre los grupos y la integración nacional por medio de una lengua nacional efectiva. Esto requiere unos mecanismos institucionales cuidadosos que garanticen que ningún grupo se sienta privilegiado ni discriminado en este proceso. La ‘fórmula trilingüe’ india que permite el uso simultáneo del hindi (lengua nacional), el inglés (lengua eslabón) y la lengua regional es un ejemplo de compromiso relativamente logrado.

Traducido del inglés

Nota

Quisiera expresar mi agradecimiento a Harihar Bhattachariyya, Thoma Fleiner y Ronald Watts por sus comentarios y a Clemens Spiess por su ayuda de investigación crítica.

Referencias

GOBIERNO DE LA INDIA. 1985. *Report of the Commission for Linguistic Minorities*. Nueva Delhi.

HARDGRAVE, R. L. Jr. y S. KOCHANEK 1993. *India. Government & Politics in a Developing Nation*. 5ª edición. Fort Worth: Harcourt Brace College Publishers.

HARRISON, S. 1960. *India: the Most Dangerous Decades*. Princeton: Princeton University Press.

LIJPHART, A. 1996. "The Puzzle of Indian Democracy: A Consociational Interpretation". *American Political Science Review*, 90(2): 258-268.

MITRA, S. K. 1999. "India", en G. Almond, G. Bingham Powell Jr., K. Strom y R. Dalton (eds.) *Comparative Politics Today*, 7ª edición. Nueva York: Addison Wesley Longman.

MITRA, S.K. y Alison LEWIS (eds.) 1996. *Subnational Movements in South Asia*. Boulder, Colorado: Westview.

STEINBERG, J. 1996. *Why Switzerland?* Cambridge: Cambridge University Press.

WATTS, R. L. 1981. "Federalism, regionalism and political integration", in D. Cameron (ed.) *Regionalism and Supranationalism*, pp. 3-19, Montreal: Institute for Research on Public Policy.

WATTS, R. L. 1998. "Federalism, Federal Political Systems and Federations". *Annual Review of Political Science* 1: 117-137.

WHEARE, K. C. 1964. *Federal Government*, 4^a edición. Nueva York: Oxford University Press.

Nota biográfica

Daniel J. Elazar se desempeñó como Director del Centro de Estudios del Federalismo, como profesor de Ciencias Políticas en la Universidad de Temple, Filadelfia, Estados Unidos, y como presidente del Jerusalem Centre for Public Affairs. Conocido por sus numerosas y destacadas contribuciones al estudio del federalismo, fue editor de Publius: The Journal of Federalism y presidente fundador de la International Association of Centres for Federal Studies. Falleció el 2 de diciembre de 1999.

La diversidad religiosa y el federalismo

Daniel J. Elazar

En un artículo que trata de la diversidad religiosa y el federalismo, creo que debemos empezar mirando con mayor amplitud la relación entre religión y federalismo, especialmente las maneras en que sus orígenes están tan íntimamente entrelazados, y cómo las conexiones entre ambas, tanto en general como en relación con la diversidad religiosa, se han mantenido a lo largo de los años. La idea de federalismo fue inicialmente una idea religiosa, y la encontramos en la Biblia. Cuando se describe la relación entre Dios y los israelitas, la relación de gobierno entre las doce tribus de Israel y su gobierno nacional, el lenguaje es el del convenio, un lenguaje federal (Elazar, 1983; Elazar, 1987: 5).

Cualquiera sea su importancia teológica, políticamente la idea de alianza entraña las ideas de acuerdo y constitucionalismo, es decir, que las instituciones humanas están formadas sobre la base del consentimiento mutuo, y que las personas establecen pactos unas con otras con este fin y para conducir sus asuntos. Tanto el convenio como el constitucionalismo son fundamentales en la teoría y la práctica del federalismo, y el hecho de que estén presentes en la Biblia como parte de la relación entre Dios y los seres humanos les otorga una condición muy especial en los asuntos humanos, especialmente en el mundo occidental.

La propia palabra "federal" proviene del latín "foedus", que figura en la Vulgata como la traducción de la palabra hebrea "Abrit", que significa alianza. El federalismo se basa en la organización de los asuntos humanos a través de los acuerdos, es decir a través de pactos de mutuo acuerdo y de contenido moral que cuentan con el compromiso moral de las partes para establecer y mantener ciertas relaciones, así como las estructuras necesarias para tal fin.

La noción de federalismo basada en la Biblia alcanzó su máxima expresión religiosa en la época de la reforma protestante de los siglos XVI y XVII, en las figuras de los grandes reformadores protestantes, como Zwingli de Zurich, Calvino de Ginebra, y Knox de Escocia. Ellos y sus contemporáneos desarrollaron una teología federal que entendía el mundo como un ente organizado en torno a una alianza fundamental entre Dios y los hombres, con acuerdos

subsidiarios entre los seres humanos para lograr diversos objetivos sociales, políticos y teológicos.

La proyección más acabada de la teología federal en la realidad política y social fue obra de la Colonia Puritana de la Bahía de Massachussetts, que se asentó en la América del Norte británica en 1629. Su gobernador, John Winthrop, formuló una clara definición de libertad y declaró que ésta podía tener un carácter federal o un carácter natural. Describió la primera como la libertad en sí, que incluía la libertad de los seres humanos para vivir en el marco de sus alianzas, y la segunda como una libertad inadecuada de hacer lo que uno quisiera hasta que otra persona se lo impidiera. La lucha entre ambas formas de libertad sigue caracterizando a la humanidad en la época moderna.

A partir de este entendimiento religioso del federalismo nació la idea política moderna. La transición dio sus primeros pasos con Johannes Althusius, analista político y funcionario (fue síndico, o magistrado jefe de la ciudad de Emden, Alemania) y teólogo protestante reformista cuyo libro *Politica Methodice Digest* (Presentación metódica de la política) ofreció el primer marco global para organizar un poder federal (Elazar, 1994:35-52). Mientras Althusius desarrollaba una teoría política del federalismo, a lo largo del siglo XVII en las colonias de Nueva Inglaterra los puritanos experimentaban con nuevas formas de relaciones y acuerdos federales.

Al comienzo de la época moderna, en el siglo XVII, los filósofos comenzaron a hablar de separar religión y Estado para impedir que el Estado velara por el culto de ciertas creencias religiosas o que apoyara a determinadas iglesias. A finales del siglo XVIII, primero en Estados Unidos, éste se convirtió en el principio constitucional de la separación entre Iglesia y Estado, con un especial giro federal. Cuando los padres fundadores de Estados Unidos desarrollaron la federación moderna en 1787, se inspiraron en dos fuentes: directamente de las experiencias de las colonias de América del Norte, sobre todo, aunque no exclusivamente, de Nueva Inglaterra, e indirectamente a través de la Ilustración en Escocia. El federalismo que crearon siguió en gran medida el modelo del antiguo federalismo de la Biblia, por el cual todas las partes constituyentes compartían una constitución y leyes comunes para aquellos asuntos críticos en la definición del gobierno como un todo, pero que eran a la vez unidades constituyentes (Estados) con gobierno propio en todos los aspectos (Elazar, 1994: 111-132). Por otra parte, los Estados contribuyeron a dar forma a la constitución y a las leyes nacionales de forma permanente.

Una de las decisiones críticas de los fundadores de Estados Unidos fue aquella que trataba de la cuestión de la diversidad religiosa. Dado que Estados Unidos era un país protestante, comenzó su existencia con numerosas confesiones diferentes, todas, a la manera protestante, celosamente protectoras de su autonomía, y la más importante de las cuales realmente esperaba que el gobierno permaneciera neutral ante las diversas confesiones y sus demandas. A pesar de que el federalismo fue originalmente concebido a la luz de ciertas ideas religiosas originales de gobierno mediante convenio, en la creación del federalismo en Estados Unidos se acordó que, al menos para el gobierno federal, debería existir una sólida separación entre Iglesia y Estado, de modo que ninguna confesión se viera favorecida en desmedro de las otras. Inicialmente, estas medidas restrictivas sólo se aplicaron al gobierno federal. Bajo la constitución de los Estados Unidos, se prohibió al congreso elaborar leyes para crear una religión oficial, limitar la libertad de culto o proporcionar apoyo a determinadas iglesias. Bajo sus constituciones, la mayoría de los Estados

podían mantener sus iglesias oficiales si lo deseaban, y unos cuantos siguieron ese sistema durante otros cincuenta años, si bien, a la larga, la idea de separación y neutralidad entre las confesiones se convirtió en la norma nacional. Todas las constituciones de los Estados aprobaron disposiciones que estipulaban la separación, en muchos casos a través de lo que fue conocido como las Enmiendas Blain. Estas disposiciones eran más extremadas que las que recogía la constitución federal. Por otro lado, en el siglo XIX, un sistema general de creencias protestantes se convirtió en el núcleo del modo de vida de Estados Unidos. No implicaba un apoyo a una confesión en concreto, pero más o menos "decretaba" una cierta visión del mundo, para gran confusión de la creciente minoría católica. En el siglo XX, a través de presiones políticas de la población católica en aumento y de una serie de acciones legales firmemente seguidas por los expertos legales judíos, el protestantismo informalmente oficializado fue eliminado por el Tribunal Supremo de Estados Unidos para ser reemplazado por el multiculturalismo abierto que es la norma actualmente.

La posición de Estados Unidos en relación a la separación de Iglesia y Estado se puede normalmente definir como exclusiva de ese país. Aun así, la idea de la separación, o al menos de una relación limitada, entre religión y Estado se extendió por Europa. Encontró una expresión en la Revolución Francesa, donde los revolucionarios propiciaron lo que acabó siendo un breve período de separación (más un intento de abolir la religión que de liberarla de las trabas del Estado). A pesar de que superficialmente fue similar, la separación en Francia fue diferente de la de Estados Unidos. Mientras que la primera estaba destinada a fomentar una sociedad secular, en Estados Unidos la separación se introdujo para proteger las variedades de corrientes religiosas que profesaban los habitantes de Estados Unidos. Esta separación continúa comprometida con ese fin, luchando por la neutralidad gubernamental para beneficio de la religión, no en oposición a ella.

En otros sistemas federales, el federalismo ha sido utilizado para proteger a la diversidad religiosa de diversas maneras. Durante el siglo XIX, se desarrollaron seis modelos en Europa. Uno, el caso del Reino Unido, era una iglesia oficial con libertad de culto para las iglesias disidentes. Un segundo, ilustrado por el caso de los Estados alemanes, era brindar igual apoyo a todas las iglesias reconocidas, mediante los impuestos del Estado sobre la base del número de miembros, con la condición de que las iglesias se convirtieran, básicamente, en corporaciones a cargo del Estado. Un tercer modelo es el de Italia, donde hay diversas iglesias oficiales y una es especialmente favorecida. Un cuarto modelo son los países donde no hay una religión oficial, si bien algunas reciben el apoyo del gobierno para proporcionar servicios educativos y sociales y/o con fines religiosos. En quinto lugar, hay países donde no hay una religión oficial y no se presta apoyo a ninguna, pero todas son candidatas a recibir el apoyo del gobierno en la medida en que proporcionen servicios educativos y sociales necesarios para el Estado. Sexto modelo, el de países como Francia, donde la religión y el Estado están claramente separados. El Estado apoya a las religiones que reconoce con un porcentaje de los impuestos asignado a diversas comunidades religiosas, y mediante programas de apoyo vehiculados por las iglesias. Esta última situación es el modelo que caracteriza a Australia, donde no hay un apoyo general del Estado a la religión, pero donde ciertas funciones educativas y de bienestar social patrocinadas por las comunidades religiosas tienen derecho a un apoyo del Estado. Aquí también, en ciertas ocasiones el gobierno federal proporcionará ese apoyo, pero generalmente sólo como afinamiento. Los Estados proporcionan la mayor parte del apoyo de la manera más adecuada a la composición religiosa dentro de sus fronteras.

Es posible que Canadá sea el sistema federal más diverso en este sentido. Existe una gran diversidad en las diferencias religiosas de provincia a provincia. Entre éstas, destaca la provincia de Quebec, tradicionalmente católica, la provincia de Ontario que antaño era fundamentalmente protestante, las provincias occidentales más diversas y abiertas y una mezcla de protestantes y católicos en las provincias marítimas. De hecho, la constitución canadiense que estableció la federación en 1867 reconocía específicamente las diferencias religiosas de Quebec y Ontario y establecía sistemas educativos distintos para las minorías protestantes en la primera y para los católicos en la segunda.

En los años transcurridos desde la Segunda Guerra Mundial, estos esquemas han empezado a converger en dos grandes modelos. En el primero, hay una religión oficial pero igualdad de tratamiento. En la otra, hay separación, pero el Estado presta apoyo a los servicios proporcionados por las iglesias que el gobierno estima necesarios por razones civiles. En ambas, el federalismo es a menudo un mecanismo utilizado para lidiar con estas tareas. Por ejemplo, en Suiza algunos cantones tienen iglesias oficiales y otros no, mientras que la religión y el Estado están separados en la constitución federal. Un ejemplo del segundo tipo se puede encontrar en Australia y Canadá, donde no hay religión oficial pero donde los Estados proporcionan a los organismos religiosos el apoyo para brindar servicios educativos y sociales esenciales.

¿Hasta qué punto contribuye el federalismo a mantener la diversidad religiosa? Debería quedar claro que entre los cánones de la democracia moderna y contemporánea figura la libertad de conciencia y la libertad de culto. La experiencia nos dice que esto significa que la diversidad religiosa, en grados variables, será un dato de la realidad donde sea que prevalezca la democracia. En otra ocasión, he definido por qué el federalismo actúa como una poderosa fuerza que contribuye al éxito de la democracia (Elazar, 1994:168). Esto tiene implicaciones para la diversidad religiosa. Esas implicaciones pueden ser especialmente evidentes en el desarrollo del federalismo posmoderno. El federalismo moderno es esencialmente una federación, es decir, el establecimiento de un gobierno nacional fuerte con unidades constituyentes fuertes, a la manera de Estados Unidos. La federación moderna era una idea tan convincente en una época de estatismo, que expulsó del mercado a la confederación, la forma dominante del federalismo moderno y el único competidor por el título, a medida que unas confederaciones se desintegraban y otras se consolidaban.

Desde la Segunda Guerra Mundial, han surgido nuevos acuerdos federales, de los cuales el más conocido es la confederación posmoderna, de las que la Unión Europea es el mejor ejemplo, en la que Estados antiguamente soberanos han traspasado parte de su soberanía a una nueva entidad basada en principios funcionales. Estos acuerdos confederales de nuevo cuño se están convirtiendo en la norma en la época posmoderna así como las federaciones al estilo de Estados Unidos lo fueron en la era moderna (Elazar, 1996:417-429). Aunque hasta ahora no hay otros ejemplos tan bien articulados como la Unión Europea, hay acuerdos similares en la Comunidad del Caribe, la Asociación de Países del Sudeste Asiático, la Comunidad de Estados Independientes y, quizá con el tiempo, algunas de las otras configuraciones económicas regionales que han sido creadas en los últimos años.

Estos nuevos acuerdos tienen implicaciones para la diversidad religiosa, a pesar de que no están necesariamente diseñados para ese fin. En muchos casos, los Estados constituyentes de los

acuerdos confederales tenían sus propias religiones dominantes, o incluso oficiales, diferentes de las religiones de sus confederados. Por lo tanto, las iglesias antiguamente consideradas dominantes, o favorecidas en determinados Estados, podrían situarse en un marco más neutral, donde las tradiciones religiosas, cuando no las instituciones religiosas, deben compartir el escenario con otras diferentes.

Desde luego, el federalismo ha contribuido a que esto sea posible, especialmente porque estas nuevas confederaciones operan sobre una base funcional. En general, la religión no se ha encontrado entre las funciones transferidas a la confederación, excepto indirectamente, en el sentido de que ciertas funciones que pueden llevar a cabo las instituciones religiosas en los Estados miembros son transferidas. Europa y, al parecer, el resto del mundo, convergen hacia una posición que rechaza la oficialización de la religión, o que establece una completa separación entre Iglesia y Estado. En una situación como ésta, todas las religiones son igualmente favorecidas o desfavorecidas por los gobiernos responsables y se les apoya en ciertas funciones que pueden realizar y que las personas estiman favorables a sus intereses. Bajo estas condiciones, el federalismo o se convierte en un rasgo muy importante para mantener la diversidad religiosa.

Por lo tanto, la diversidad religiosa asume dos formas. Una es la protección para los diferentes grupos religiosos dentro del mismo gobierno; la otra es la vinculación de los gobiernos con diferentes religiones dominantes, utilizando el federalismo como medio, mientras se protege la diversidad religiosa basada en el territorio que esto implica.

Las dos formas se han vuelto bastante más complejas en un mundo globalizado. Los padres fundadores de Estados Unidos hablaban de igualdad de derechos no sólo para las confesiones cristianas sino también para los "judíos, turcos e infieles". Podían hacer esto con suma facilidad. En aquel tiempo, los judíos eran el único grupo no cristiano en el mundo cristiano y, de hecho, constituían una muy pequeña minoría, mientras que los "turcos", es decir los musulmanes, se encontraban sólo ocasionalmente como individuos, y los "infieles" o ateos recién comenzaban a aparecer como respuesta a las ideas de la Ilustración. Esto siguió siendo verdad en el mundo occidental hasta después de la Segunda Guerra Mundial. Desde entonces, millones de musulmanes han llegado a Europa y América del Norte y miembros de religiones orientales, normalmente no considerados dentro del marco del monoteísmo, también han emigrado hacia Occidente en números suficientemente grandes para establecer sus propias instituciones religiosas. Si bien la presencia de los ateos no ha demostrado ser un problema político importante, el surgimiento del neopaganismo (como en el renacimiento de la *wicca*, o religión de brujería, así como nuevas formas de adoración de la naturaleza) comienzan a suscitar preguntas en casi todos los gobiernos con respecto a los límites de la diversidad religiosa. Cada gobierno tendrá que responder a esta pregunta a su propio modo. A pesar de que actualmente sabemos que hay límites al espectro de respuestas que se considerarán permisibles en un mundo que pone de relieve la democracia y los derechos humanos, incluyendo la libertad de culto, los sistemas federales tendrán que abordar estos asuntos. Por su propia naturaleza, el federalismo nos enseña que es posible mantener la diversidad a través de pactos, de acuerdos, y de la constitución. A pesar de que es un tema delicado, la diversidad religiosa no es una excepción.

Por lo tanto, a medida que la relación entre religión y Estado es sometida a una nueva evaluación, el mantenimiento de la diversidad religiosa también adopta nuevas formas. A pesar de que sería

difícil sostener que el federalismo es necesario para conservar la diversidad religiosa, no hay dudas de que contribuye a crear la gama de posibilidades para que ésta exista.

Traducido del inglés

Referencias

ELAZAR, D.J. 1983. *The Covenant Idea and the Jewish Political Tradition*. Ramet Gan: Bar Ilan University, Department of Political Studies and Centre for Jewish Community Studies.

ELAZAR, D.J. 1987. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, University of Alabama Press.

ELAZAR, D.J. 1994. *Federalñism and the Way to Peace*. Kingston, Canadá: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.

ELAZAR, D.J. 1996. "From Statism to Federalism: A Paradigm Shift". *International Political Science Review*, 17: 417-429.

Nota biográfica

Peter J. Spiro es profesor adjunto de derecho en la Universidad de Hofstra en Hempstead, Nueva York. Correo electrónico: lawpjs@maill.hofstra.edu. Durante 1998-1999 efectuó un análisis de la legislación estadounidense sobre ciudadanía para el Open Society Institute; en 1993-1994, siendo investigador sobre asuntos internacionales en el Consejo de Relaciones Exteriores, estudió la función de los agentes no estatales en los organismos internacionales. Ha escrito numerosos artículos sobre la función de los gobiernos subnacionales en los asuntos internacionales.

Federalismo e inmigración: modelos y tendencias

Peter J. Spiro

Se ha considerado por lo general que la política de inmigración forma parte de las relaciones exteriores de una nación y, por tanto, está sometida en última instancia a la autoridad del gobierno central. Aun en las federaciones, las unidades subnacionales sólo gozan de poderes limitados al respecto. Esto parece estar cambiando actualmente y la mundialización está ofreciendo la posibilidad de una mayor participación subnacional en el proceso de adopción de decisiones relativas a la inmigración. Esta participación permitirá satisfacer mejor las preferencias de las unidades subnacionales y al mismo tiempo redundará en última instancia en provecho de los grupos de inmigrantes.

En este artículo se examinan las nuevas modalidades posibles de organización federal en tres ámbitos distintos de la legislación y la formulación de políticas en materia de inmigración: los derechos de los inmigrantes, las prestaciones a los inmigrantes y la aplicación de las leyes al respecto. Los derechos de los inmigrantes comprenden el trato de los extranjeros a los efectos del derecho civil y penal, así como las consecuencias de la condición de extranjero para el acceso a los servicios públicos sociales y otras prestaciones. Las prestaciones a los inmigrantes comprenden la autorización de entrar en el territorio y de adquirir la nacionalidad. La aplicación de las leyes en materia de inmigración comprende el control de fronteras y entradas y la aplicación de las condiciones de entrada previstas por la ley.

En el artículo se evalúan las posibilidades que ofrecen al respecto tres modelos de federalismo: la hegemonía del gobierno central, el federalismo cooperativo y el federalismo con transferencia de competencias del gobierno central a los gobiernos regionales. La hegemonía del gobierno central es un sistema en que las unidades subnacionales tienen sólo una función indirecta y periférica en el proceso de adopción de decisiones relativas a la inmigración. En el modelo de federalismo cooperativo, el gobierno central conserva casi todo el control y la supervisión de dicho proceso, pero asocia a las autoridades subnacionales y les delega algunos poderes para hacer valer determinadas necesidades subnacionales o responder a ellas. En el modelo de federalismo con

transferencia de competencias, el gobierno central cede la autoridad principal a la unidad subnacional.

En las federaciones se observa una tendencia general a apartarse del modelo de hegemonía del gobierno central para orientarse hacia el federalismo cooperativo. Cabe preguntarse si para la formulación de políticas de inmigración es preferible o incluso posible adoptar un modelo con una mayor transferencia de competencias.

Tipología de los procesos de adopción de decisiones en materia de inmigración y tendencias recientes

Derechos de los inmigrantes. Los derechos de los inmigrantes se pueden clasificar en dos grandes categorías. En primer lugar, los derechos civiles, incluido el de estar protegido por la ley y ante la ley, esto es, los derechos de la persona, como por ejemplo los derechos procesales de la defensa en los procesos penales y el derecho de recurrir a la ley para protegerse de actos delictivos cometidos por terceros (en particular en el marco del derecho de los contratos y el derecho laboral). Las autoridades subnacionales tienen poca latitud con respecto a la aplicación de la mayor parte de esos derechos. Esto no se debe a la hegemonía del gobierno central, sino más bien a la preponderancia del derecho internacional. Los derechos civiles son ahora derechos humanos y éstos no se rigen a nivel nacional sino más bien a nivel internacional.

Figura 1 : Tres modelos de federalismo

	hegemonía del gobierno central	federalismo cooperativo	federalismo con transferencia de competencias
derechos de los inmigrantes	todos los derechos y servicios sociales se definen en el plano nacional; no se autoriza a las subunidades discriminar a los extranjeros	el gobierno nacional establece los derechos y prestaciones mínimos, pero deja a discreción de las subunidades la utilización de la condición de extranjero como criterio de concesión de derechos	el gobierno nacional no impone restricciones a las subunidades (pero el derecho internacional puede imponérselas)
aplicación de las leyes en materia de inmigración	el gobierno nacional ejerce todos los controles en las fronteras y vela por el cumplimiento de la ley en el país	el gobierno nacional asume la responsabilidad principal, con la participación voluntaria complementaria de las subunidades	las subunidades ejercen los controles relativos a la inmigración
prestaciones a	los gobiernos	los niveles y criterios	las subunidades

los inmigrantes	nacionales establecen los niveles y criterios con respecto a los inmigrantes	nacionales son completados por la contribución de las subunidades y/o su control sobre la inmigración específica	establecen los niveles y criterios con respecto a la inmigración
------------------------	--	--	--

El derecho internacional no contempla todavía la mayor parte de los derechos sociales, tales como los derechos a servicios sociales como la atención sanitaria, a los programas de lucha contra la pobreza y a la educación pública. La adopción de decisiones relativas a estos derechos puede incumbir al gobierno nacional o a unidades subnacionales. Fuera del contexto de la inmigración se ha entablado un importante debate sobre el nivel de gobierno que mejor conviene para administrar los programas sociales.

En el contexto de la inmigración, se trata de saber si los extranjeros (en situación legal o ilegal) tienen o no derecho a programas sociales subvencionados por el gobierno. En Alemania y Canadá, las autoridades subnacionales han ejercido desde hace tiempo la facultad de determinar los niveles de prestaciones sociales para los extranjeros. En los Estados Unidos de América al menos, este asunto se trataba hasta hace poco según un modelo de hegemonía del gobierno central; esto es, el gobierno federal tenía exclusivamente la facultad de decidir en qué medida la condición de extranjero determina el derecho a las prestaciones sociales, aun para programas financiados localmente. Esto ha cambiado en los últimos años ya que, en el marco de la ley de reforma de la protección social de 1996, se autorizó por primera vez a los gobiernos estatales de los Estados Unidos de América a supeditar a la condición de ciudadanía los derechos a determinados programas importantes.

Aplicación de las leyes en materia de inmigración. La aplicación de las leyes en materia de inmigración consiste en la vigilancia de las fronteras y la ejecución de las disposiciones para la expulsión de extranjeros que han ingresado ilegalmente o han violado las disposiciones relativas a la entrada legal. En la mayoría de los Estados, esta función incumbe al gobierno central, mediante los servicios de los ministerios de la inmigración encargados de hacer cumplir la ley. Alemania, donde los *Länder* se han hecho cargo de las expulsiones, constituye una excepción importante a esta regla general. En otros países, las autoridades subnacionales han podido ejercer una influencia indirecta en las decisiones de expulsión, al menos cuando éstas atañen al derecho penal y a otros mecanismos subnacionales; por ejemplo, un tribunal estatal o provincial ha tenido a veces la posibilidad de determinar, en virtud de sus poderes discrecionales de sanción, si la expulsión se justificaba. Las autoridades federales encargadas de la aplicación de las leyes en materia de inmigración pueden también prestar ayuda de modo informal a las autoridades subnacionales si las circunstancias locales se prestan a ello. Esto ha ocurrido en los Estados Unidos de América, donde la aplicación de las leyes ha sido más rigurosa en el Sudoeste, región donde ha surgido ocasionalmente un intenso sentimiento xenófobo, que en el Noreste, región que se ha mostrado más acogedora con los inmigrantes en los últimos años.

El modelo de hegemonía del gobierno central sobre la aplicación de las leyes en materia de inmigración se ha sometido también a nuevo examen. A raíz de la importante reforma de la legislación relativa a la inmigración de 1996 en los Estados Unidos de América, el Ministerio de Justicia está autorizado a concertar acuerdos con gobiernos estatales y administraciones locales

en virtud de los cuales se delega a estos últimos la facultad de hacer indagaciones sobre los extranjeros en situación ilegal en los Estados Unidos, de apresarlos y detenerlos. Las autoridades policiales estatales y locales pueden también tener la autorización de efectuar controles de inmigración durante un periodo de “entrada masiva”, según lo determine el Ministro de Justicia.

Ninguna de estas nuevas disposiciones de la ley estadounidense ha entrado en vigor todavía, aunque algunas localidades han estudiado la posibilidad de concertar acuerdos de delegación de poder. Entretanto, en algunos *Länder* de Alemania la expulsión de extranjeros a los que se había negado el asilo ha sido motivo de controversia. Pero la tendencia parece apartarse de la tutela exclusiva del gobierno central y se orienta hacia un modelo por lo menos cooperativo de decisión en materia de inmigración. Peter H. Schuck, de la Facultad de Derecho de Yale, ha escrito recientemente un importante artículo en que defiende una mayor participación de las autoridades de los distintos Estados en la aplicación de las leyes en materia de inmigración (Schuck, 1999).

Ahora bien, las tentativas del gobierno central de exigir la colaboración de las autoridades subnacionales en la ejecución de los controles de inmigración no forman parte de esta tendencia. Tales tentativas se han observado, por lo menos en los Estados Unidos de América a mediados del decenio de 1990 (cuando varias localidades promulgaron leyes que prohibían la cooperación con las autoridades federales de inmigración), pero parecen haberse disipado desde entonces.

Prestaciones a los inmigrantes. Estas consisten en el otorgamiento de varios derechos con respecto a la entrada y la estancia en el país, esto es, en conceder o no la entrada inicial y en definir las condiciones en que se la autoriza (en especial, si la estancia es temporal o permanente). Esta categoría de adopción de decisiones relativas a la inmigración comprende también los poderes de naturalización y sus modalidades de aplicación.

Al igual que la aplicación de las leyes en materia de inmigración, las prestaciones a los inmigrantes, al menos durante el siglo XX, han permanecido ampliamente y en última instancia bajo la autoridad de los gobiernos centrales. (Para una descripción de la autoridad exclusiva ejercida sobre la inmigración en los Estados Unidos de América por los gobiernos estatales durante el siglo XIX, véase Neuman, 1993.) Los gobiernos centrales han sido los que han decidido qué categorías de candidatos a la inmigración debían ser admitidas y en qué condiciones. Entre esos criterios de selección, cabe destacar el que define los requisitos para los inmigrantes permanentes. En los Estados Unidos de América, las autoridades subnacionales no han sido consultadas sobre el tema de la admisión de inmigrantes. Las categorías a las que se ha concedido la residencia permanente se determinaron sobre la base de una evaluación global de las necesidades y las capacidades nacionales, teniendo muy poco en cuenta las diferencias subnacionales. El caso más evidente en el pasado ha sido el de las admisiones basadas en competencias profesionales.

Sin embargo, también en esta categoría se está debilitando el modelo de hegemonía del gobierno central. Los gobiernos nacionales toman cada vez más en cuenta las necesidades subnacionales variables que se pueden satisfacer con las competencias de inmigrantes. En Australia y Canadá (en este último país la inmigración siempre se ha designado como un poder constitucional compartido, por lo menos formalmente), esto se ha traducido en programas gracias a los cuales las provincias tienen derecho a cuotas suplementarias de inmigrantes cualificados, como está previsto en acuerdos formales entre las autoridades centrales y las subnacionales. En Canadá, las

autoridades de Quebec participan muy activamente en los asuntos relacionados con la inmigración en esa provincia. Quebec mantiene en la actualidad varias oficinas independientes en el extranjero entre cuyas responsabilidades figura la promoción de la inmigración. Se ha autorizado a esa provincia el cálculo de su propio “sistema de puntos” para la inmigración basada en las competencias y la ejecución de un programa de “inmigrante inversionista” distinto del programa canadiense nacional, considerado como una versión rival del programa provincial (Tessier, 1995). En los Estados Unidos de América no hay todavía una participación formal de los gobiernos estatales en la determinación de los niveles y prioridades en materia de inmigración. No obstante, se han formulado recientemente propuestas de ampliar las admisiones de trabajadores invitados en determinados Estados en el marco de “programas piloto”.

La naturalización sigue siendo una responsabilidad exclusivamente nacional en cuanto a la formulación de políticas y a la administración. Sin embargo, esto no siempre ha sido así. En los Estados Unidos de América antes de 1906, las autoridades estatales gozaban de poderes administrativos paralelos para la naturalización de extranjeros.

Evaluación de los modelos federalistas de inmigración

Así pues, se observa una clara tendencia hacia una mayor participación subnacional en cada una de las tres categorías de procesos de decisión en materia de inmigración. Cabe preguntarse, empero, si esta tendencia es deseable.

La autoridad exclusiva del poder federal sobre ese proceso de decisión tenía sentido en un mundo de Estados Naciones hostiles y en competencia. La inmigración implicaba casi de modo inherente la política exterior: ésta supone por definición el trato de nacionales de otros Estados. Esto ha hecho que la inmigración y el trato de los extranjeros en general sea un tema delicado en las relaciones entre Estados en el sistema de Westfalia.

Como ocurría con el resto de la política extranjera, el hecho de encomendar la política de inmigración a un agente centralizado capaz de tratar las decisiones en materia de inmigración, integrándolas en las consideraciones generales de política exterior, ofrecía importantes ventajas estructurales. De otro modo, las unidades subnacionales podrían actuar en virtud de preferencias que podrían alterar el delicado equilibrio de las relaciones bilaterales, con posibles consecuencias catastróficas. (En efecto, hay muchos ejemplos históricos en los anales del siglo XIX y principios del siglo XX de autoridades subnacionales que han actuado en contra de los intereses nacionales y desencadenado grandes polémicas de política exterior.) Esto constituye la principal explicación del predominio tradicional de los gobiernos centrales sobre la política de inmigración.

Ahora bien, la hegemonía del gobierno central siempre se ha impuesto a costa de la supresión de las variaciones en las preferencias subnacionales y de un rigor que impide toda flexibilidad. En los Estados Unidos de América esto generalmente ha ido en contra de los intereses de los inmigrantes (residentes, indocumentados y candidatos a la inmigración). En su momento más álgido, el sentimiento xenófobo suele estar más concentrado geográficamente y experimentarse con más intensidad que las opiniones neutras o favorables que le sirven de contrapeso en otros lugares. Cuando la autoridad del gobierno central es exclusiva, el sentimiento xenófobo localizado se encauza contra éste, aun si puede no reflejar las mayorías nacionales (Skerry, 1995, págs. 83-85).

Dos casos de restricciones extremas aplicadas en los Estados Unidos de América, uno a fines del siglo XIX (ilustrado por las leyes de exclusión de chinos) y el otro a mediados del decenio de 1990, pueden relacionarse de hecho con la política practicada en California contra la inmigración. Estado políticamente poderoso pero incapaz de actuar por su cuenta, California pudo concretar sus preferencias xenófobas por medio de la legislación nacional.

Frente al imperativo de política exterior, la supresión de las preferencias subnacionales era deplorable pero necesaria. Desde hace algunos años, empero, el equilibrio se ha alterado. En primer lugar, ya no se cierne sobre las relaciones entre Estados-Naciones (por lo menos en el mundo democrático) la amenaza de graves hostilidades. Han disminuido así los riesgos derivados de una actividad subnacional que implique las relaciones exteriores. En segundo lugar, las autoridades de los gobiernos centrales pueden comprender mejor ahora que cuando un componente subnacional de una federación adopta medidas en su esfera de competencias, está actuando por cuenta propia. Hay menos tendencia en la actualidad a responsabilizar al gobierno nacional de la conducta de una unidad subnacional (Spiro, 1994).

Estos cambios explican y justifican a la vez la intensificación de la actividad subnacional en política exterior en general y en asuntos relativos a la inmigración en particular. Deberían marcar el fin de la hegemonía del gobierno central sobre la inmigración. Esto no significa, empero, que la competencia al respecto debería o aun podría transferirse a las unidades subnacionales, pero lo más probable es que los modelos futuros sean el federalismo cooperativo o el federalismo con transferencia de competencias.

Derechos de los inmigrantes. El federalismo con transferencia de competencias es el modelo que ofrece más posibilidades con respecto a los derechos de los inmigrantes. Aunque los defensores de esos derechos se inclinan muy pronunciadamente por el sistema federal, los inmigrantes pueden en realidad salir ganando, en términos generales, si las decisiones en materia de prestaciones sociales se transfieren al nivel subnacional. El ejemplo estadounidense de la ley de reforma de la asistencia social de 1996 lo confirma. En aquel momento, los defensores de los inmigrantes en los Estados Unidos de América deploraban esa transferencia del proceso de decisión con respecto a la asistencia social y los servicios de asistencia sanitaria para las personas de edad avanzada, y vaticinaban una “carrera hacia el abismo” en que se privaría de prestaciones a todos los inmigrantes. En realidad, casi todos los Estados reaccionaron definiendo generosos criterios para la concesión de derechos a los extranjeros. Los funcionarios subnacionales pueden ser más sensibles a las preferencias de los inmigrantes extranjeros (sobre todo si están vinculados con comunidades de inmigrados naturalizados) y pueden querer defender su reputación internacional en una economía mundial competitiva (Spiro, 1997).

Si las autoridades subnacionales ejercieran un control completo sobre los derechos de los inmigrantes se correría el peligro de que en algunos casos los inmigrantes se vieran privados de sus derechos. Sin embargo, el umbral que constituyen los derechos humanos reconocidos internacionalmente limita considerablemente este peligro, pues ni las autoridades nacionales ni las subnacionales pueden permitirse no respetarlo. Para cumplir esas obligaciones internacionales, los gobiernos nacionales deberían seguir limitando la facultad de las autoridades subnacionales de determinar las prestaciones sociales para los inmigrantes. Ahora bien, tratándose en especial de los programas sociales sobre los que los gobiernos subnacionales

ejercen ya un control general, se podría considerar lógico permitirles determinar las condiciones de disfrute de derechos aplicables a los extranjeros.

Aplicación de las leyes en materia de inmigración y prestaciones correspondientes. Un elemento que complica el control de la aplicación de la legislación en materia de inmigración y de las prestaciones a los inmigrantes es la libertad fundamental de desplazamiento dentro de las federaciones. Ese control no se puede transferir por completo debido al problema del “eslabón débil”. En efecto, cuando no existen restricciones para el desplazamiento entre unidades subnacionales después de la entrada, el poder central debe ejercer algún control, pues de lo contrario una unidad subnacional podría fijar las normas de entrada para todas las demás. Esta dificultad se está sorteando en la Unión Europea, donde la libertad completa de desplazamiento dentro de la Unión se ha conseguido mediante una importante cesión al Grupo de Schengen del control nacional sobre la política de inmigración.

Así pues, la aplicación de las leyes en materia de inmigración y las prestaciones correspondientes no son compatibles con un modelo de federalismo con transferencia de competencias. En cambio, el federalismo cooperativo ofrece grandes posibilidades para ambas, como se ha observado en casos recientes.

Las autoridades federales no pueden transferir por completo el control de la aplicación de las leyes en materia de inmigración (en especial la vigilancia de las fronteras) a las unidades subnacionales, pues se corre el riesgo de que una subunidad no lo ejerza como es debido. El Estado de Montana, por ejemplo, puede ser indiferente a la inmigración incontrolada y abandonar los controles fronterizos, lo cual, dada la libertad de desplazamiento, entraría en conflicto con la preferencia de otros Estados por una inmigración limitada. Pero este riesgo no impide en absoluto que una unidad subnacional ayude al poder federal a aplicar las leyes. Una unidad subnacional expuesta a una importante inmigración clandestina podría ser facultada (como lo permite ahora la legislación estadounidense) a prestar asistencia para el control de la inmigración. Esto podría satisfacer su preferencia sin que ello afectara a las demás subunidades y podría atenuar los sentimientos xenófobos que de otro modo podrían extenderse a nivel nacional.

Por otro lado, el federalismo cooperativo es una solución interesante con respecto a las prestaciones concedidas a los inmigrantes. Algunas unidades subnacionales pueden apartarse de la media nacional y preferir una inmigración más importante, como ocurre en algunos Estados agrícolas estadounidenses y canadienses. Esa preferencia puede afirmarse mediante la concesión de prestaciones en el marco de una inmigración predefinida, como la de determinados especialistas, organizada actualmente en Canadá y Australia con la participación de los gobiernos provinciales. Esta forma de federalismo cooperativo podría ampliarse considerablemente si la condición de inmigrante se supeditara a un periodo de estancia razonable en el lugar de destino después de la entrada. Así, el visado de inmigrante de un médico admitido en el marco de un programa especial para las zonas rurales estaría supeditado a una estancia de cinco años, por ejemplo. Se han establecido mecanismos similares en los Estados Unidos de América para la inmigración motivada por el matrimonio y la inversión, para precaverse del fraude. Este sistema permitiría que cada subunidad dispusiera de una cuota facultativa de inmigrantes cuyas competencias podría determinar según sus necesidades particulares.

Presentada de esta manera, la fórmula del federalismo cooperativo aplicada a las prestaciones a los inmigrantes aumentaría la eficacia de los controles ejercidos en materia de inmigración. Haría que aumentaran los niveles de inmigración en general con respecto a los niveles mínimos determinados en el plano nacional. Sería también provechoso para las unidades subnacionales que han recibido un número insuficiente de inmigrantes.

Por último, aunque la dificultad planteada por el “eslabón débil” impide la transferencia completa de las condiciones de naturalización, el federalismo cooperativo puede ofrecer posibilidades con respecto a la administración del proceso de naturalización. En Alemania la administración de la naturalización corre a cargo de los *Länder*, como ocurría en los Estados Unidos de América antes de 1906. En los Estados Unidos de América se han acumulado grandes atrasos en materia de naturalización en los últimos años. Estos podrían reducirse si se permitiera a los gobiernos estatales contribuir a facilitar la naturalización, con la apropiada supervisión de los organismos federales.

Conclusión

La política de inmigración es un indicador desfasado de las tendencias generales hacia una forma de gobierno con transferencia de competencias. Sin embargo, el hecho de que no ha sido inmune al cambio demuestra el alcance del nuevo federalismo. Como en otros ámbitos, las autoridades subnacionales están participando más activamente en la formulación de políticas relativas a la inmigración, evolución positiva que debe sin embargo acogerse con reservas. Aunque es muy probable que los gobiernos centrales sigan ejerciendo un control importante sobre la inmigración, el modelo de federalismo cooperativo debería satisfacer mejor las necesidades y preferencias subnacionales protegiendo al mismo tiempo los intereses nacionales relacionados con la inmigración.

Traducido del inglés

Referencias

- NEUMAN, Gerald L., 1993, The Lost Century of American Immigration Law (1776-1875), *Columbia Law Review*, 93, pág. 1833.
- SHUCK, Peter H. & John Williams, 1999, Removing Criminal Aliens: The Pitfalls and Promises of Federalismo, *Harvard Journal of Law & Public Policy*, 22, pág. 367.
- SKERRY, Peter, 1995, Many Borders to Cross: Is Immigration the Exclusive Responsibility of Federal Government?, *Publius: The Journal of Federalism*, 25, n° 3.
- SPIRO, Peter J., 1997, Learning to Live with Immigration Federalism, *Connecticut Law Review*, 29, págs. 1627-1646.
- SPIRO, Peter J., 1994, The States and Immigration in an Era of Demi-Sovereignties, *Virginia Journal of International Law*, 35, págs. 121-178.
- TESSIER, Kevin, 1995, Immigration and the Crisis in Federalism: A Comparison on the United States and Canada, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 3, págs. 211-244.

Nota biográfica

Daniel Weinstock, Departamento de Filosofía, Universidad de Montreal, CP 6128 sucursal centro ciudad, Montreal, H3C 3J7, Canadá. (Correo electrónico: weinstod@philo.umontral.ca). Sus principales intereses de investigación giran en torno a la ética y a la filosofía política. Su obra más reciente es “Building Trust in Divided Societies”, Journal of Political Philosophy, vol. 7, nº 3, 1999).

Hacia una teoría normativa del federalismo

Daniel Weinstock

Introducción

No deja de ser sorprendente que el federalismo no haya dado lugar hasta este momento a una literatura filosófica normativa más importante. En efecto, frente al constitucionalismo liberal que, sobre todo desde la publicación de la *Teoría de la justicia* de John Rawls (1971), ocupa un puesto preponderante en filosofía política y a las instituciones propiamente democráticas, que desde hace algunos años son objeto de importantes despliegues filosóficos (ver, por ejemplo, Gutman y Thompson, 1996), el federalismo, salvo raras excepciones (por ejemplo, Norman, 1994), no ha interesado de modo especial a los filósofos. Ahora bien, la coyuntura política en la que se encuentran actualmente muchas sociedades modernas, hace necesaria una reflexión normativa profunda sobre el federalismo. En primer lugar, debido a la mundialización económica, política y jurídica, será cada vez más necesario idear nuevas formas de gestión y de reglamentación política de los espacios supraestatales (Held, 1995). En segundo lugar, las reivindicaciones cada vez más numerosas y apremiantes por parte de los grupos sub-nacionales (étnicos, religiosos, lingüísticos, culturales, etc.) de un cierto grado de autonomía en las decisiones relacionadas con los intereses de sus miembros, imponen una descentralización de las responsabilidades antes reservadas al Estado central. Por otra parte, algunos federalismos existentes en sociedades privilegiadas, tanto desde el punto de vista material como cultural, como Canadá y Bélgica, parecen estar en crisis, al borde de la disolución. Por lo tanto, no tenemos unos modelos reales de los que poder copiar posibles iniciativas nuevas de integración o de reestructuraciones federales. Así, entre la mundialización, la “política de las identidades” y la crisis de los federalismos existentes, parece haber llegado el momento de hacer una reflexión sobre las posibilidades del federalismo para responder a unos imperativos aparentemente incompatibles. Este texto pretende ser una modesta aportación a esta empresa (ver también Bauböck, 2000; Karmis y Maclure ms.).

Es preciso hacer algunas consideraciones previas. Para empezar, entenderemos por sistema federal todo sistema político que establece un reparto de poderes definido en la constitución y protegido por ésta, entre un gobierno central cuyas decisiones afectan a todos los miembros del Estado, y diversos gobiernos subestatales cuyas decisiones sólo se aplican a los miembros de los subconjuntos de la población del Estado, definiéndose éstos paradigmáticamente en función de un territorio. Entenderemos por justificación *normativa* del federalismo todo argumento que trate

de basar la conveniencia de un sistema federal en los *valores* que este sistema de gobierno permite llevar a la práctica y en su contribución a la promoción del *bien común*, por oposición a una justificación puramente *instrumental*, en la que la elección de un sistema federal obedece a un simple cálculo de las ventajas respectivas de los grupos afectados así como a su relación de fuerza.

Un sistema federal puede tener su origen en dos tipos de procesos diametralmente opuestos. En primer lugar, puede ser el resultado de la ‘federalización’ de un Estado unitario. Las reformas constitucionales introducidas recientemente en España son un ejemplo de esta vía hacia el federalismo. Para referirnos a este tipo, hablaremos de proceso de *reestructuración federal*. En segundo lugar, una federación puede proceder del acuerdo de dos o más entidades políticas independientes de dotarse de unas estructuras políticas comunes. Es el camino que está tomando actualmente Europa. Los federalismos americano y canadiense han emergido ambos de este tipo de proceso. Para designar este tipo de creación de federaciones hablaremos de *integración federal*. A veces, la federalización de un Estado unitario se hará siguiendo unas divisiones territoriales, culturales, lingüísticas o de otro tipo que la creación del Estado unitario había tratado de borrar. Pero también se pueden concebir sistemas federales en los que las entidades federadas no remiten a ninguna división política o cultural preexistente.

¿Cómo evaluar las reestructuraciones y las integraciones federales?

A primera vista, se podría suponer que las justificaciones para las integraciones y reestructuraciones federales pueden ser, *grosso modo*, las mismas. Es decir, se podría pensar que si actualmente es conveniente, por ejemplo, para España, reestructurar su espacio político para dividir los ámbitos de decisión entre el gobierno central y los gobiernos regionales, habría sido también conveniente por las mismas razones, para las regiones que constituyen España actualmente, seguir el camino de la integración federal si hubieran sido independientes políticamente. Si la meta es deseable, ¿no lo es independientemente de cuál sea el punto de partida? Por otra parte, esta hipótesis estaría acorde con el espíritu del contractualismo liberal que afirma a grandes rasgos que la legitimidad de un régimen político depende de que pudiéramos representárnoslo como si procediera de la elección racional de unos individuos reunidos para decidir los principios sobre los que basar su eventual unión política. Al menos dos filósofos que han tratado recientemente la cuestión (Norman, 1994; Lehning, 1997) han sugerido una forma de justificación contractualista para proporcionar una base justificativa al federalismo.

Pero es un error creer que, en el caso de cambios de régimen como los que estamos viendo, el punto de partida no afecta a la conveniencia de la meta. En efecto, si consideramos la situación más a fondo, nos damos cuenta de que los valores de ética social y política que entran en juego cuando unos Estados independientes abandonan parcialmente su soberanía en el caso de una integración, o cuando existe un reparto de atributos de soberanía si se trata de una reestructuración, son muy diferentes. Teniendo que tomar caminos opuestos para llegar a un sistema federal, los gobiernos que se proponen la integración y los que se proponen la reestructuración tendrán que invocar ante sus ciudadanos argumentos a veces diametralmente opuestos. Es decir, es el *proceso* que va del statu quo constituido por la presencia de uno o varios Estados centralizados *hacia* una organización federal lo que tiene que ser evaluado, más que la simple organización federal en sí, al margen de este proceso.

A continuación nos ocuparemos de los parámetros normativos que debería tener en cuenta un Estado que ha iniciado la vía de la *reestructuración* federal.

Los parámetros normativos de la reestructuración: argumentos a favor

¿Cuáles son los valores que permite realizar una reestructuración? ¿Por qué que un Estado unitario debería reestructurarse según un modelo federal? Tradicionalmente, se han invocado tres argumentos relacionados respectivamente con la libertad, la ciudadanía y la democracia.

- *El argumento de la libertad:* según este argumento, el principal de la defensa madisoniana del federalismo americano, en todo gobierno existe un peligro potencial para la libertad individual y por ello se considera que la multiplicación de instancias gubernamentales con los contrapesos que conlleva, favorece esta libertad (Hamilton, Jay y Madison, 1788).
- *El argumento de la ciudadanía:* La multiplicación de instancias gubernamentales aumenta también el número de intereses políticos al alcance de los ciudadanos, lo que facilita el desarrollo de una ciudadanía *activa*, tanto más cuanto que los intereses políticos creados por la reestructuración federal estarán más próximos al ciudadano que los establecidos por el gobierno central. Se podría hablar de una defensa tocquevilliana del federalismo (de Tocqueville, 1835).
- *El argumento de la democracia:* la creación de niveles de gobierno con soberanía en muchos temas, pero con un número menor de ciudadanos que el Estado central, multiplica las oportunidades de los ciudadanos de expresarse democráticamente por medio del voto, aumenta el peso de cada voto y favorece una participación democrática informada por el hecho de poner algunas decisiones políticas en una escala cognitivamente más al alcance del ciudadano medio. Razones de este tipo se encuentran en los argumentos de John Stuart Mill a favor de la multiplicación de instancias gubernamentales (Mill, 1981)

Este breve resumen de los argumentos más frecuentemente invocados para justificar el federalismo pone de manifiesto hasta qué punto es ilusoria la hipótesis contractualista mencionada anteriormente. En efecto, aunque el argumento de la libertad se pueda invocar tanto en el caso de una integración como en el de una reestructuración (pues aquí el factor decisivo es el aumento de instancias de poder, ya se haga “hacia arriba” o “hacia abajo”, por emplear una metáfora espacial), no ocurre lo mismo con los argumentos interrelacionados de la democracia y la ciudadanía. En efecto, a las nacientes instituciones europeas federales se les reprocha justamente un déficit democrático y el hacer que toda posibilidad de ciudadanía democrática efectiva sea ilusoria. Pese al intento de algunos pensadores de argumentar contra esta objeción (por ejemplo, Weale 1995 y Pogge 1997), la defensa de la integración federal se suele hacer invocando otras consideraciones, a menudo de tipo consecuencialista, haciendo referencia sobre todo a las ventajas que tiene la creación de un sistema económico y político común en términos de eficacia y de rendimiento económico.

Los parámetros normativos de la reestructuración: argumentos en contra

Si la reestructuración federal permite a los Estados obtener ventajas relativas a la libertad de los ciudadanos y a sus posibilidades de participar de manera activa en la deliberación democrática y

en la gestión de un bien común, ¿por qué no llegar a la conclusión de que *todos* los Estados unitarios deberían emprender este tipo de reestructuración?

Ocurre que el federalismo hace también más difícil la realización de otros valores aparentemente igual de deseables desde el punto de vista de la ética social. Tomemos tres argumentos que parecen ir en contra del federalismo y que se relacionan respectivamente con la eficacia, la identidad y la solidaridad.

- *El argumento de la eficacia:* esta misma multiplicación de instancias de gobierno que según Madison era susceptible de crear contrapesos entre poderes y obstaculizar los abusos potenciales del poder es también una fuente de ineficacia y de obstáculos para la acción colectiva. La creación de barreras, arancelarias o de otra clase, entre entidades políticas puede ocasionar un coste económico importante. Los contrapesos entre poderes que dificultan la utilización tiránica del poder también son susceptibles de bloquear medidas que pueden contribuir significativamente al bien común.
- *El argumento de la identidad:* la creación de entidades administrativas y políticas y la definición de las nuevas entidades territoriales correspondientes pueden diluir la identidad política definida por la referencia de identidad que representa el Estado central. Como es sabido, las identidades políticas no son de orden natural, por así decir, sino que reflejan más bien coyunturas políticas y, muy a menudo, reestructuraciones institucionales. La “Padania” tienen su origen en conflictos sobre justicia distributiva entre el norte y el sur de Italia; y la identidad quebequesa (por oposición a la identidad franco-canadiense) refleja, al menos en parte, la emergencia del Estado de Québec. Una distribución del espacio político como el que requiere la reestructuración federal es susceptible de crear identidades nuevas, distintas de las que se habían formado en torno al Estado central. Y como las fidelidades de grupo comportan inevitablemente una dimensión negativa (somos x en parte porque *no* somos y ni z) (Hardin, 1995), la emergencia de estas identidades puede ocasionar nuevas tensiones y nuevos conflictos, tanto entre los miembros de las nuevas identidades federadas, como entre éstas últimas y el Estado central. Por lo tanto, la reestructuración federal conlleva un peligro en el plano de la identidad, que puede incluso degenerar en veleidades secesionistas.
- *El argumento de la solidaridad:* La creación de nuevos sub-espacios políticos, y por lo tanto, de nuevas identidades y solidaridades, puede hacer más difícil el logro de objetivos deseables a escala nacional. Especialmente, podría disminuir la solidaridad que existe entre los miembros de una sociedad reunida bajo un gobierno unitario. Según diversos autores que han tratado de demostrar en estos últimos años la profunda interdependencia del *nacionalismo* y del *liberalismo*, los Estados liberales contemporáneos necesitan, para que las medidas de redistribución de los recursos entre ciudadanos y regiones más y menos ricos, defendidas por las teorías liberales social-demócratas, sean viables, que los ciudadanos que son contribuyentes netos experimenten una fuerte solidaridad con los que se van a beneficiar de sus dones y esta solidaridad sería especialmente difícil de crear fuera del contexto de las naciones (Miller, 1995; Tamir, 1995). Por su creación de nuevas identidades potencialmente rivales, el federalismo puede hacer más difícil el logro de objetivos sociales deseables, como la distribución equitativa de los recursos materiales.

Así pues, la reestructuración federal es un arma de dos filos. Aunque pueda ser ventajosa en el plano de la democracia, de la ciudadanía y de la libertad individual, tiende también a crear nuevas divisiones, a debilitar las bases afectivas para una redistribución equitativa de los recursos y a generar cierta ineficacia tanto en el terreno político como en el económico.

No existe ningún algoritmo que permita determinar, de una vez por todas, cuál es la mejor elección que una sociedad puede hacer entre estos valores opuestos. En qué medida se considerará deseable perseguir uno u otro de estos conjuntos de valores, dependerá de las características de cada caso particular. La cantidad y la dispersión geográfica por ejemplo, parecen ir a favor de la reestructuración federal. También cabe pensar que los diferentes contextos económicos pueden ser más o menos compatibles con la descentralización propia del federalismo. Una economía muy diversificada y repartida uniformemente en el conjunto de un territorio se adaptará mejor a un sistema federal, mientras que una economía centrada en una actividad económica concentrada en un territorio exigirá, en igualdad de condiciones, un Estado central fuerte capaz de repartir las riquezas entre las regiones siguiendo los dictados de la equidad. Conocemos, por ejemplo, las grandes dificultades que han tenido que superar los gobiernos civiles de Nigeria para compatibilizar una economía basada en la industria petrolífera, territorialmente concentrada, con un régimen federal (Suberu, 1994).

El caso de las sociedades multinacionales

Uno de los factores que aboga con más fuerza a favor de una reestructuración federal es la presencia de divisiones nacionales y culturales, sobre todo cuando a estas divisiones les corresponden implantaciones territoriales relativamente naturales. En efecto, en un país compuesto por múltiples grupos nacionales y etnias, es muy poco probable que un Estado unitario logre, respetando las normas de la democracia liberal, imponer una identidad nacional capaz de contrarrestar las tensiones que parece engendrar la coexistencia de grupos étnicos y nacionales en un mismo espacio político. Si, ciertamente, la redistribución de recursos según los principios equitativos de justicia distributiva exige la base afectiva que proporciona el hecho de pertenecer a una misma nación (hemos expresado, no obstante, algunas dudas con respecto a este tema en Weinstock, 1999b), un Estado multinacional y multiétnico deberá recurrir inevitablemente a otras consideraciones distintas del vínculo nacional para motivar a los ciudadanos a subvenir a las necesidades de sus conciudadanos menos afortunados. De manera general, la historia reciente parece confirmar que en estas sociedades el intento por parte del Estado central de oponer una identidad nacional común a las diferentes minorías nacionales y étnicas da lugar inevitablemente a reacciones virulentas por parte de los poseedores de identidades subnacionales, aunque sólo sea porque el Estado central suele ser considerado (con razón o sin ella) como el vehículo del grupo nacional mayoritario.

Los valores que permiten realizar los Estados unitarios son por lo tanto difícilmente accesibles a los Estados multinacionales y multiétnicos. Es más, en estas sociedades, la reestructuración federal parece ser una exigencia de la justicia, y esto, al menos, por dos tipos de razones:

- *el argumento del derecho a la autodeterminación de los pueblos*: aunque este derecho no incluya necesariamente, como algunos creen, un derecho a la secesión (para conocer opiniones diferentes sobre este tema, ver Beran, 1987 y Buchanan, 1997) implica desde luego, que los grupos incluidos en espacios políticos más

amplios y cuyos miembros se perciben como una comunidad política distinta, puedan, al constituirse como mayorías dentro de un territorio delimitado, tomar decisiones democráticamente sobre cuestiones que afectan a los intereses de los miembros.

- *El argumento de la equidad:* aun dejando a un lado la doctrina muy discutida del derecho a la autodeterminación, no por ello deja de ser cierto que la simple equidad exige que los miembros de minorías nacionales o étnicas concentradas en un territorio puedan ejercer un cierto control sobre su destino político. En efecto, la equidad fundamental, base para la justificación normativa de la democracia, se ha identificado a menudo con la exigencia de que no exista dentro de un espacio político organizado democráticamente ninguna minoría permanente. El que hoy se encuentra en minoría en un debate político determinado terminará eventualmente por encontrarse en mayoría con respecto a otra cuestión política. Pero los miembros de comunidades culturales minoritarias que identifican sus intereses con su condición de miembro y con la viabilidad de su comunidad, constituyen al menos potencialmente, minorías permanentes. En la medida en que la equidad, base de la democracia, no tolera la existencia de estas minorías, conviene que también ellas puedan hacer lo mismo que pueden hacer los miembros de la mayoría sin necesidad de medidas especiales, es decir, que puedan constituir una mayoría, al menos en determinadas cuestiones muy relacionadas con sus intereses de miembros de grupos minoritarios. (Cabría pensar que en este argumento se ignoran los intereses y las necesidades políticas de las minorías territorialmente dispersas, como los negros americanos. Pero el federalismo no representa para estos grupos una opción viable. Sus intereses políticos estarían mejor atendidos por otras reestructuraciones institucionales, como la introducción de un criterio de proporcionalidad en el sistema electoral, lo que daría a estos grupos un peso político que reflejara su número, más que la falta de toda implantación territorial fácilmente identificable).

Así, por razones pragmáticas tanto como morales, los países con importantes minorías étnicas o nacionales tienen que, en igualdad de condiciones en todo lo demás, acometer reestructuraciones federales. En algunos países, las nuevas unidades administrativas y políticas serán bastante fáciles de definir si el número de grupos étnicos y nacionales es relativamente reducido y si están concentrados en territorios bien definidos, lo que hace que las modificaciones del mapa no ocasionen litigios graves. Es el caso, por ejemplo, de países como Bélgica, Suiza y Canadá. Por el contrario, algunos países son ejemplos de la famosa observación de Ernest Gellner de que el número de naciones, y por lo tanto de posibles unidades políticas, excede la capacidad del sistema internacional de acogerlas como Estados (Gellner, 1983). Nigeria, por ejemplo, cuenta con más de 200 minorías étnicas además de los tres grupos principales que son los yorubas, los igbos y los hausa-fulanis.

Conviene hacer otra observación sobre las dificultades que tienen que afrontar algunos países al acometer su integración federal. En algunos países la integración federal se hace necesaria tanto por motivos relacionados con la presencia de diferentes grupos nacionales dentro del mismo territorio, como por factores relacionados con el volumen de la población o el tamaño del país. Éste es claramente el caso de Canadá. La vastedad de su territorio justifica la creación de entidades políticas más pequeñas para generar en los ciudadanos un sentimiento de inclusión que no existiría si no tuvieran más que el Estado central como punto de referencia política y de

identidad. La existencia en su territorio de dos grupos identificables, procedentes de distintas fases de la colonización europea de América, exige además una reestructuración federal que permita a los francófonos, concentrados principalmente en Québec, invocar su derecho a la autodeterminación. La existencia en un mismo Estado de dos lógicas federales distintas, una que aboga por una igualdad de tratamiento entre todas las unidades administrativas consideradas individualmente, y otra que exige una igualdad entre las implantaciones territoriales de los dos grupos nacionales principales, es el origen de la crisis que atraviesa actualmente el federalismo canadiense. Esta crisis se ha agudizado por la Constitución de 1982 que no ha reconocido suficientemente la compleja índole de este federalismo.

Fomentar la confianza en las federaciones multinacionales

Los países que, debido a su composición multinacional o multiétnica, tienen motivos para acometer reestructuraciones federales (porque los valores que permite realizar una fuerte identidad común les son difícilmente accesibles, o porque tienen motivos de justicia social para otorgar poderes de decisión a las minorías nacionales o étnicas) deben, con todo, prever medidas destinadas a paliar las pérdidas que se puedan producir por falta de una fuerte identidad política común. Creemos que el gobierno central de un Estado federal, si bien no puede fomentar el tipo de cohesión que hace posible esta identidad, puede, no obstante, tratar de favorecer la *confianza* entre los miembros y los representantes de los grupos reunidos dentro de la misma sociedad (Weinstock, 1999a). La confianza, frente a la cohesión y al alto nivel de cooperación que ésta hace posible, supone simplemente que los miembros de los diversos grupos no consideren a los ciudadanos pertenecientes a otros grupos como amenazas para los intereses que los caracterizan como miembros de grupos particulares. Desde luego, la confianza social mínima que acabamos de definir puede constituir la base de posibles vínculos más estrechos entre los miembros de grupos diferentes y puede ser la base para una confianza acrecentada, en la que los miembros de grupos diferentes lleguen a considerar que sus conciudadanos son *favorables* a que ellos puedan realizar sus intereses concretos como miembros de un grupo determinado. Y finalmente se puede pensar incluso que una confianza social mínima entre grupos que no comparten la misma identidad nacional o étnica llegue a generar una identidad política común que favorezca el logro de los valores y objetivos sociales atribuidos tradicionalmente a las sociedades que poseen una fuerte identidad común. Lo que hay que recordar, dados los limitados fines de este esbozo, es que la confianza social no presupone una identidad política preestablecida: en un primer momento supone solamente la percepción por parte de los miembros de los diversos grupos de que los demás no son hostiles al logro de sus intereses de grupo, o, como mínimo, el cálculo de que es racional actuar como si hubiera base para esta percepción.

¿Qué tipos de medidas puede promover un Estado central para fomentar esta clase de confianza? En otro lugar hemos tratado de esbozar (Weinstock, 1999a) una tipología general que vamos a recordar aquí sucintamente:

- Puede tratar de fomentar esta clase de confianza haciendo que los intereses compartidos por los miembros de un grupo minoritario tengan más probabilidades de realizarse dentro de un Estado federal, y esto puede conseguirlo otorgando los poderes correspondientes a los representantes de los miembros del grupo y haciendo que el logro de estos intereses sea una prioridad para el propio Estado central. También puede fomentar iniciativas comunes en temas de política pública correspondientes a un objetivo compartido por distintos grupos, esperando que la

confianza generada por estas iniciativas en ámbitos no excesivamente polémicos se transmita a ámbitos más próximos a intereses potencialmente conflictivos de los miembros de los diferentes grupos.

- También puede tratar de fomentarla haciendo los mismos cálculos que hacen los miembros de un grupo minoritario en cuanto a las posibilidades que tienen de alcanzar sus principales objetivos dentro y fuera del Estado federal. En este sentido se pueden adoptar diversas medidas. Querríamos hacer hincapié en una de ellas que, a primera vista, podría parecer paradójica. En otro lugar (Weinstock, 1999c) hemos defendido la idea de que la Constitución de un Estado federal multinacional debería contener una cláusula que permita la secesión en condiciones bien definidas (estas condiciones, referentes por ejemplo a la frecuencia de referendums consultivos y las mayorías necesarias para llegar a la secesión, son imprescindibles para garantizar que el derecho a la secesión no se emplee frívolamente por eventuales secesionistas. El motivo es esencialmente el siguiente: sobre todo en el caso de federaciones que satisfacen en bastante medida las normas fundamentales de justicia y equidad, como es el caso, por ejemplo, de España, Bélgica o Canadá, los miembros de grupos minoritarios estarán de hecho en condiciones de realizar sus principales objetivos particulares. Pero la falta de una cláusula constitucional que permita la secesión hace que no puedan decidir su adhesión continua a la federación en función de su propia valoración de las ventajas relativas que comportan la federación o la secesión. Este hecho puede ser en sí mismo un móvil que favorezca la secesión. Una cláusula constitucional tendría el efecto de eliminar este móvil del campo de decisiones de eventuales secesionistas y permitirles decidir su adhesión a la federación directamente en función de sus cálculos de las ventajas e inconvenientes del federalismo. En países que vienen respetando ya las normas de justicia y equidad entre individuos y entre grupos, se puede apostar que este cálculo dará lugar a una decisión favorable a seguir perteneciendo a la federación.
- La existencia de una cláusula constitucional que permita la secesión puede fomentar la confianza por una razón distinta, referida en este caso a las motivaciones de los miembros y representantes del grupo mayoritario. Probablemente, éstos serán menos propensos a negarse a hacer justicia a las reivindicaciones legítimas de los grupos minoritarios o a tratar de obtener ventajas políticas a corto plazo adoptando posturas muy duras con respecto a estas reivindicaciones, si saben que los grupos minoritarios en cuestión disponen del derecho a la secesión.

En el contexto de este breve artículo apenas es posible precisar cómo podría ser una cláusula constitucional de este tipo, pero dos cosas parecen claras. En primer lugar, la estabilidad del Estado exige que este derecho se limite a las entidades federadas, pues siendo las identidades nacionales, como hemos visto, fluidas y cambiantes, una cláusula que permita la secesión sin especificar concretamente los grupos que podrían hacer uso de ella, tendría el peligro de introducir en el seno político una motivación perversa que podría llevar a la fragmentación de identidades del espacio político. En la medida en que las nuevas identidades nacionales deberían aparecer en el seno del espacio político de manera más “orgánica”, un proceso de enmienda constitucional debería estar en condiciones de extender la cláusula en cuestión para incluir a estos grupos.

En segundo lugar, no hay que decir que una cláusula de este tipo tendría que concretar el proceso por el cual podría un grupo dejar la federación. Cabe pensar que los grupos que abandonan una federación quieren que la secesión no sea ni demasiado fácil ni demasiado difícil. No tiene que ser demasiado fácil para evitar que las amenazas secesionistas “oportunistas” vengán a corromper el curso ordinario de los debates políticos dentro de la federación. Tampoco tiene que ser muy difícil para que los grupos minoritarios puedan realmente hacer uso de él en caso de injusticias graves. El equilibrio necesario entre los dos extremos exigirá que el derecho sea ponderado por exigencias supermayoritarias, y/o por limitaciones en cuanto a la frecuencia admisible de referendums sobre la secesión, y/o por otros mecanismos de procedimiento que eleven el “listón” que deberán alcanzar los posibles secesionistas, con el fin de evitar el uso oportunista o estratégico de amenazas secesionistas.

Conclusión

Nos hemos limitado a esbozar los recursos que los Estados federales pueden emplear para fomentar la confianza entre los socios de una federación. Creemos que estos Estados, si no pueden lograr una identidad común muy fuerte y las ventajas que de ella se derivan, pueden, no obstante, adoptar mínimamente medidas que traten de fomentar la percepción de que los intereses de los individuos en tanto que miembros de grupos distintos, estarán mejor atendidos con toda probabilidad, dentro de la federación que fuera de ella. Desde luego, es de esperar que las relaciones entre grupos nacionales y étnicos no se queden en ese punto, sino que, sobre la base de una confianza mínima, surja quizá una identidad política común que, si no sustituye totalmente las identidades nacionales y étnicas de los individuos, al menos logre contrarrestarlas.

Por todo esto no compartimos el pesimismo de Will Kymlicka en cuanto a la capacidad del federalismo de neutralizar el secesionismo (Kymlicka, 1998). Como acabamos de ver, la vía federal tiene sus riesgos, en la medida en que hace más difícil alcanzar los valores de la solidaridad social; valores que los Estados unitarios parecen más capaces de garantizar. El federalismo es también una estrategia política arriesgada en la medida en que, como señala Kymlicka, pone al alcance de las minorías nacionales y étnicas los instrumentos políticos que necesitan para hacer más atendibles sus pretensiones de formar un Estado independiente. Visto así, cabría pensar que el federalismo es sólo una etapa intermedia en el camino que va desde el Estado unitario multinacional y multiétnico a la disolución del Estado.

Creemos que la situación es mucho más compleja de lo que afirma Kymlicka. En primer lugar, los Estados federales no carecen de medios para tratar, dentro de las normas de una ética social democrática y liberal, de fomentar la confianza social, y de esta manera, una cierta solidaridad, entre los miembros de los diversos grupos. Especialmente, creemos que algunas de estas medidas, sobre todo la inclusión en la Constitución del Estado federal de una cláusula que permita la secesión en circunstancias bien definidas tendrá mucha influencia en los cálculos que hagan los miembros de los grupos minoritarios acerca de las ventajas del mantenimiento de la federación. La reestructuración federal no supone ningún determinismo; los actores deciden sus acciones políticas no en función de un destino ineluctable en el que no serían más que peones pasivos, sino más bien en función de las ventajas probables que tengan en su opinión la secesión y el mantenimiento de la federación. Creemos que en el contexto de federaciones justas y equitativas y que dejan a las minorías nacionales el espacio institucional al que tienen derecho, no está claro que estos cálculos no sigan siendo favorables a las federaciones.

Referencias

- BAUBÖCK, Rainer (2000), "Why Stay Together? A Pluralist Approach to Secession and Federation", in W. Kymlicka and W. Norman (eds.), *Citizenship in Diverse Societies*, Oxford: Oxford University Press, p. 366 - 394.
- BERAN, Harry (1987), *The Consent Theory of Political Obligation*, Londres: Croom Helm.
- BUCHANAN, Allen (1997), "Theories of Secession", *Philosophy and Public Affairs*, vol. 26, no. 1, pp. 31 - 61.
- DE TOCQUEVILLE, Alexis (1981), *De la démocratie en Amérique*, París: Gallimard.
- GELLNER, Ernest (1983), *Nations and Nationalism*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- GUTMANN, Amy et Dennis THOMPSON (1996), *Democracy and Disagreement*, Cambridge, Tesis doctoral: Harvard University Press.
- HAMILTON, A., Jay, J, and MADISON, J, (1788), *The Federalist Papers*, Harmondsworth: Penguin Books.
- HARDIN, Russell (1995), *One for All: The Logic of Group Conflict*, Princeton: Princeton University Press.
- HELD, David (1995), *Democracy and the Global Order*, Stanford: Stanford University Press.
- KARMIS, Dimitrios and Jocelyn MACLURE (1999), "Two Escape Routes from the Paradigm of Monistic Authenticity: Post-Imperialist and Federal Perspectives on Plural and Complex Identities", manuscrito inédito.
- KYMLICKA, Will (1998) , "Is Federalism a Viable Alternative to Secession?", en P. Lehning (ed.), *Theories of Secession*, Londres: Routledge, p. 111 - 150.
- LEHNING, Percy (1997), "Pluralism, Contractarianism and European Union", en P. Lehning and A. Weale (eds.), *Citizenship, Democracy and Justice in the New Europe*, Londres: Routledge, p. 107 - 124.
- MILL, John Stuart (1981), *Considerations on Representative Government*, Buffalo: Prometheus Books.
- MILLER, David (1995), *On Nationality*, Oxford: Oxford University Press.
- NORMAN, Wayne (1994), "Towards a Philosophy of Federalism", en Judith Baker (ed.), *Group Rights*, Toronto, University of Toronto Press, p. 79 - 100.
- POGGE, Thomas (1997), "Creating Supra-National Institutions Democratically": Reflections on the European Union's 'Democratic Deficit'", *Journal of Political Philosophy*, vol. 5, no. 2, p. 163 - 182.
- RAWLS, John (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge, Tesis doctoral: Harvard University Press.
- RIKER, William (1983), "Federalism", in R.E. Goodin and P. Pettit (eds.), *A Companion to Contemporary Political Philosophy*, Oxford: Basil Blackwell, p 508 - 514.
- SUBERU, Rotimi T. (1994), "The Travails of Federalism in Nigeria", en L. Diamond and M.F. Plattner, *Nationalism, Ethnic Conflict, and Democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins Press, p. 56 - 70.
- TAMIR, Yael (1995), *Liberal Nationalism*, Princeton: Princeton University Press.
- WEALE, Albert (1995), "Democratic Legitimacy and the Constitution of Europe" en R. Bellamy, V. Buffacchi and D. Castiglione, *Democracy and Constitutional Culture in the Union of Europe*, Londres: Lothian Foundation).

WEINSTOCK, Daniel M. (1999a), "Building Trust in Divided Societies", *Journal of Political Philosophy*, vol. 7, no. 3, p. 287 -307.

WEINSTOCK, Daniel M. (1999b), "National Partiality: Confronting the Intuitions", *The Monist*, vol. 82, no. 3, p. 516 - 541.

WEINSTOCK, Daniel M. (1999c), "On Some Advantages of Constitutionalizing a Right to Secede", de próxima aparición en : *Journal of Political Philosophy*.

Nota biográfica

John Kincaid es profesor del curso sobre Gobierno y Servicio Público, y Director del Centro Meyner para el Estudio del Gobierno Estatal y Local, Lafayette College, Easton, Pensilvania 18042-1785, Estados Unidos de América. Correo electrónico: kincaid@lafayette.edu. Es editor de Publius: The Journal of Federalism, y Presidente de la Asociación Internacional de Centros de Estudios Federales.

POLITICAS ECONOMICAS, FINANCIAS Y SOCIALES

La política económica: ventajas e inconvenientes del modelo federal

John Kincaid

El federalismo, en su forma moderna, nació aproximadamente al mismo tiempo que el concepto de economía de mercado. Adam Smith publicó “La riqueza de las naciones” en 1776, el mismo año en que los rebeldes americanos firmaron su Declaración de Independencia de Gran Bretaña. Cinco años después, las 13 colonias rebeldes ratificaron sus Artículos de Confederación, creando una “unión perpetua”. La base de la economía de mercado son los contratos; la base de la organización federal es un convenio o pacto que precede a una constitución y se incluye en ésta. Convenio, pacto y contrato son palabras emparentadas. Las tres expresan acuerdos voluntarios entre partes esencialmente iguales para lograr fines aceptables para ambas partes (limitados, en el caso de transacciones comerciales, y más amplios si se trata de una entidad política federal) sin atentar contra la identidad y la autonomía de los socios. Así, no es casualidad que la Constitución Federal de los Estados Unidos de América, ratificada en 1788, proteja concretamente, entre otros derechos individuales, “la Obligación de Contratos” del deterioro legislativo (Art. I, Sec. 9).

Un motivo para crear una unión federal es fundar un mercado común que permita la libre circulación del comercio entre diversas comunidades políticas. Al reducir las barreras comerciales entre comunidades políticas, moderar la política económica independiente y prepotente de esas comunidades y emplear los recursos naturales y humanos de todo el país, un mercado común puede aumentar la prosperidad económica y favorecer la integración nacional. Puesto que un mercado necesita un marco gubernamental, aunque sea muy limitado, para mantener el imperio de la ley, proteger la propiedad y hacer cumplir los contratos, el federalismo constitucional surge para ofrecer ese marco de gobierno limitado y general para un mercado común, preservando a la vez los poderes y funciones significativos de las comunidades políticas que se adhieren a la unión. La división y reparto de poderes (o competencias) entre el gobierno general de una unión y las comunidades políticas que la constituyen podían satisfacer no sólo la necesidad de restringir los poderes de ambos, el gobierno de la unión y los de las unidades constituyentes en beneficio de la libertad de mercado, sino también la necesidad de atender las demandas culturales y políticas, por parte de las comunidades constituyentes, de preservación de su integridad política y gubernamental. Estos objetivos dieron lugar en parte a la fundación de los

Estados Unidos de América a finales del siglo XVIII y a la creación de la Unión Europea a finales del XX.

Sin embargo, la cantidad y variedad de sistemas federales que existen en la actualidad, junto a la escasez de estudios comparados de investigación empírica sobre el federalismo y la política económica hacen que sea imposible llegar a conclusiones sólidas ni a orientaciones políticas fiables sobre las ventajas e inconvenientes del modelo federal para la política económica y la prosperidad nacional. Desde luego, la entidad política federal por excelencia de la época moderna, los Estados Unidos de América, ha mantenido la economía más rica y más importante durante la mayor parte del siglo XX. Otras federaciones importantes que han funcionado durante cinco decenios o más como entidades democráticas sólidas (Australia, Austria, Canadá, Alemania y Suiza) también figuran entre las economías más desarrolladas y prósperas. Aun así, si bien estos casos demuestran que el federalismo es compatible con la prosperidad económica, otros casos sugieren que el federalismo, por sí solo, no es condición necesaria ni suficiente para la prosperidad económica, si bien no deja de ser sorprendente que tres de las seis naciones (Australia, Canadá y los Estados Unidos) más grandes del mundo, por la vastedad de su territorio, sean federaciones prósperas. Las otras tres naciones inmensas en términos territoriales (Brasil, China y Rusia) no han tenido federaciones de gran duración y sí han conocido economías prósperas, si bien Brasil es federal, Rusia es federal constitucionalmente (como lo era la URSS) y China ha adoptado algunos rasgos federales.

Entre los países menos desarrollados del mundo, algunas naciones como Argentina, Brasil, India, México, Nigeria, Pakistán y Venezuela dan muestras de un gran rendimiento económico. Algunas de estas naciones han tenido mejores resultados económicos que otras naciones comparables no federales; otras han tenido resultados peores. Sin embargo, la política y el rendimiento económico en muchas de estas naciones federales se han visto afectados por la falta de un sistema federal e incluso de democracia durante largos períodos de tiempo. También han influido otros factores en su rendimiento económico, entre otros, el legado colonial, las barreras comerciales internas y externas, los desequilibrios estructurales de la economía internacional, las políticas nacionales contrarias al mercado, y la corrupción. Las características referentes a cultura, religión, leyes, población y organización de los partidos políticos también influyen en el rendimiento económico y en la calidad e implantación de la política económica, tanto como el funcionamiento de un sistema federal. Un sistema federal formal dominado por un partido político y/o por los militares, por ejemplo, tiende a mantener la centralización pues así la clase dominante consolida y perpetúa su poder nacional.

Cuatro tendencias del federalismo y la política económica

Sin embargo, en la actualidad parecen evidenciarse cuatro tendencias que afectan al federalismo y a la política económica. En primer lugar, la economía de mercado ha logrado una aceptación prácticamente universal, aunque haya muchos tipos de economía de mercado en todo el mundo y aunque persista el problema de conciliar la equidad humana con la eficiencia económica. La economía de mercado es esencialmente un sistema autoorganizado, no centralizado, que genera orden de las interacciones humanas repetidas en un marco legal. La organización federal es también sustancialmente un sistema no centralizado y autoorganizado que produce orden de las interacciones repetidas entre los gobiernos y entre las jurisdicciones en el marco de una

constitución o de unos tratados constitucionales. En este sentido, existen grandes parecidos entre un sistema federal que funciona bien y una economía de mercado eficiente.

En segundo lugar, la interdependencia económica mundial y la integración en las normas del libre comercio se están imponiendo rápidamente aunque todavía de manera desigual. En consecuencia, los gobiernos nacionales tienen menos poder autárquico en la política económica que antes. Por lo tanto, tienen que participar cada vez más en organizaciones internacionales más grandes de ámbito local, regional y mundial con miras a crear marcos legales para el mercado mundial y frenar la pérdida creciente de todos sus poderes en el ámbito económico. En parte a causa de esta disminución de la autarquía nacional, las regiones y localidades dentro de las naciones (tanto federales como no federales) tienen también cada vez más que valerse por sí mismas en una economía mundial muy competitiva, por lo que tienen que luchar por la descentralización y las transferencias de poderes en muchas naciones-estados. Por lo tanto, en la actualidad, es muy frecuente el fenómeno de que los gobiernos nacionales cedan poderes a instituciones internacionales y transnacionales por un lado, y a las regiones y gobiernos subnacionales por otro.

En tercer lugar, en todo el mundo va en aumento la demanda por parte de los ciudadanos de acceder a los bienes y servicios del mercado mundial, lo que aumenta la importancia de los gobiernos subnacionales, regionales y locales, en la economía pues el acceso al mercado mundial no sólo depende de las leyes nacionales, sino también de las infraestructuras locales y regionales, como el cable, la fibra óptica, una electricidad fiable y adecuada, carreteras y transportes para la recepción de bienes y servicios, y de la educación. El acceso al mercado mundial depende, en última instancia, de la capacidad local. Desde luego, la capacidad de los ciudadanos de adquirir ordenadores está superando la de los gobiernos de proporcionarles electricidad en sus hogares y oficinas. Incluso en economías muy desarrolladas como la de los Estados Unidos, existe una división "digital" entre las zonas urbanas y las rurales.

Al mismo tiempo, el acceso al mercado mundial produce tensiones entre la ciudadanía y el consumo. Los ciudadanos, en tanto que consumidores desean acceder al mercado mundial sin trabas, pero en su calidad de ciudadanos desean autonomía y autogobierno local, regional y nacional. Ahora bien, una economía mundial sólida que actúa bajo las leyes del libre comercio, requiere que las localidades, regiones y naciones cedan cuotas significativas de autonomía y autogobierno.

Desde luego, ahora que las leyes del libre comercio bajo la Organización Mundial del Comercio alcanzan a las barreras no arancelarias, más a largo plazo, las leyes internacionales de comercio van a reducir significativamente los poderes de los gobiernos regionales y locales de las federaciones porque esos gobiernos normalmente ejercen poderes que pueden consistir en erigir barreras comerciales no arancelarias. Por ejemplo, las provincias canadienses y los estados de Estados Unidos ya han ganado la batalla de la fabricación, venta, imposición fiscal, y regulación de la cerveza, y la Unión Europea ha señalado que casi 200 leyes de algunos estados de Estados Unidos violan las leyes del libre comercio. Los "lander" de Alemania, temerosos de perder sus poderes de autogobierno en beneficio de los burócratas de Bruselas, lograron introducir en las Leyes Fundamentales algunos cambios constitucionales que les daban una presencia significativa en la política de la Unión Europea (UE). Existe, por lo tanto, una relación inversa entre la ciudadanía y el consumo: cuanto mayor es el nivel de consumo, menor es el nivel de autonomía

ciudadana; y, a su vez, cuanto mayor es la autonomía ciudadana, menor es el nivel de rendimiento económico debido al mayor número de barreras para el comercio levantadas por las comunidades autónomas. Es un dilema propio de las federaciones, que ahora se extiende a todo el mundo.

Esta tensión se deja sentir quizá con más virulencia en el ámbito de la cultura. Ha habido una aceptación cada vez mayor del mercado mundial para el capital, la moneda, los bienes y la mayoría de los servicios, pero no ha ocurrido así con la cultura, la lengua ni la movilidad de las personas. Puesto que la cultura y la lengua son elementos fundamentales de la identidad de los ciudadanos, ha habido una gran resistencia al libre mercado de la cultura y de lengua. En su lugar, los ciudadanos, o sus dirigentes nacionalistas, políticos o intelectuales, suelen tratar de fortalecer la autoridad del estado para proteger la cultura y la lengua de las veleidades de las fuerzas del mercado y sobre todo, de las tentaciones de una cultura al estilo de Hollywood en los Estados Unidos. Del mismo modo, tampoco se ha fomentado la libre circulación mundial de seres humanos, es decir, la libertad de migración y asentamiento traspasando fronteras. Una vez más, estas tensiones son propias de las federaciones, que tratan de compatibilizar la unidad con la diversidad, pero las tensiones están ahora mundializadas y a la vez localizadas porque los consumidores tratan de acceder al mercado mundial y los ciudadanos de las naciones-estado tratan de conseguir autonomía para expresar su nacionalidad cultural y lingüística, tanto a escala local como mundial, y también de controlar las condiciones de inmigración. Por lo tanto, la política económica está cada vez más entremezclada con consideraciones culturales, lingüísticas y de migración dentro de las naciones-estado y entre éstas.

En cuarto lugar, aunque el acceso al mercado mundial y la participación en él se produzca en regímenes no democráticos, las presiones a largo plazo para la democratización y la protección de los derechos individuales parecen ser ineludibles. El aumento del comercio y la libertad de consumo, o el deseo de esta libertad, generan en la ciudadanía el afán de libertad. En esto, las federaciones democráticas pueden tener distintas ventajas en la política económica pues están en mejores condiciones de adaptarse al cambio económico disponiendo rápidamente y de manera pacífica el traspaso de competencias de unos funcionarios gubernamentales menos competentes y eficientes a otros funcionarios, y las transferencias de poderes de unos gobiernos menos competentes y menos eficientes a otros gobiernos más competentes y eficientes. Los cambios de liderazgo que existen en una democracia y en un sistema federal no centralizado permiten, en teoría, un sistema de gobierno que puede soportar los vaivenes de las fuerzas del mercado y del comportamiento humano. Los gobiernos democráticos también proporcionan a los ciudadanos mecanismos para “hacerse oír” mientras que un sistema federal ofrece a los ciudadanos las oportunidades de “salida” subnacional y también de “fidelidad”. En consecuencia, una federación multinacional compuesta por comunidades políticas, étnicas, raciales, tribales, religiosas y lingüísticas, centradas en un territorio, pueden, potencialmente, comprometerse en una política económica efectiva en condiciones de democracia ciudadana a escala local, regional y nacional junto con el derecho de libre circulación entre jurisdicciones dentro de la federación, y de asumir distintas lealtades: locales, regionales y nacionales. Además, una democracia exige consultas, participación y pactos, todo lo cual ayuda a los políticos a crear el apoyo o consenso necesario para una política efectiva. Un sistema federal impone obligaciones adicionales de consultas, participación y pactos, sobre todo entre los múltiples funcionarios elegidos que representan los intereses de los ciudadanos de manera diferente de los grupos de intereses que actúan en la sociedad civil. Es más, un sistema federal fomenta la innovación y la experimentación. Un

gobierno de una comunidad puede experimentar una nueva política económica; si da buen resultado, otros gobiernos, incluso el de la federación, pueden adoptarla, y si no es así, el fracaso no perjudica a toda la federación.

Las ventajas primordiales de la democracia federal

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, entre otras, preferencias por diferentes formas de producción de los servicios; (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 tipos de productos públicos; (4) mayor competencia, experimentación e innovación en los sectores gubernamentales; (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.

Los ejemplos de federaciones prósperas ponen también de manifiesto que el hecho de que los gobiernos constituyentes tengan competencias significativas en política económica no supone necesariamente una barrera para la prosperidad del mercado común. Aunque el gobierno federal tiene que tener amplias competencias en la política económica con respecto a las funciones del mercado común (es decir, comercio interregional), es preciso que los gobiernos constituyentes no estén desprovistos de los poderes necesarios para el autogobierno y su propio desarrollo económico. En Estados Unidos, por ejemplo, cada uno de los 50 estados autoriza y regula prácticamente todas las profesiones (por ejemplo, abogados, peluqueros, enfermeras, médicos, policías y docentes). Ni tampoco es necesario, con miras al mercado común, coordinar la política económica y la política fiscal desde arriba, ni armonizar todas las reglas y normas subnacionales. Los planes de reconocimiento mutuo pueden funcionar bien y la regulación de la política económica y de la competencia entre los gobiernos constituyentes puede ser más provechosa que perjudicial para la prosperidad de la federación. Aunque la uniformidad y la armonía sean deseables, no siempre tienen que ser establecidas por el gobierno de la federación, sino que de ello se pueden encargar asociaciones profesionales no gubernamentales que están en mejores condiciones que los gobiernos para establecer normas y reglas basadas en el conocimiento científico y en la eficiencia práctica, o los gobiernos regionales y locales actuando conjuntamente por medio de pactos interjurisdiccionales o por la promulgación de leyes, modelos o patrones uniformes. En Estados Unidos, por ejemplo, el comercio tiene lugar no sólo en el contexto de las leyes federales, sino también en el contexto de un código legal uniforme adoptado por 49 estados.

Repercusiones de las diferentes organizaciones federales en la economía

No obstante, hay que reconocer que la política y el rendimiento económicos vienen determinados por muchos factores propios de cada federación y del tipo de federación de que se trate. Un factor es, por ejemplo, el hecho de que muchas federaciones, sobre todo las multinacionales, se han creado más por motivos de paz y seguridad nacional que por la prosperidad del mercado común.

Esta distinción no se puede hacer con demasiada exactitud, pero cuando una federación tiene que dar prioridad a la paz y a la seguridad nacional frente a fuerzas políticas de fragmentación, como movimientos de secesión, gobiernos constituyentes obstructivos, o políticos regionales prepotentes, a menudo entonces la política económica tiene que pasar a segundo plano y tener en cuenta necesariamente consideraciones políticas que pueden no ser compatibles con un firme desarrollo económico ni con la prosperidad del mercado común. Es más, con el tiempo, el *locus* de poder puede desplazarse hacia el gobierno federal, que podría acabar con la libertad de mercado junto con otras libertades y poderes de autogobierno de las unidades constituyentes en un intento de lograr la paz y la seguridad nacional. También puede ocurrir lo contrario, que el *locus* de poder se desplace hacia los gobiernos constituyentes, que podrían fragmentar el mercado común levantando barreras comerciales en un intento de fortalecer su propia autonomía, en beneficio de sus propios intereses secesionistas y en contra de la federación y de las demás unidades constituyentes.

Del mismo modo, la política económica puede verse afectada por el grado de integración que existe en una federación. En una federación muy cohesionada, lo probable es que las políticas económicas del gobierno federal y de los gobiernos constituyentes sean integradoras y compatibles, si no coordinadas oficialmente, porque todos los gobiernos tienen un interés común en mantener un régimen económico que beneficia a todos. En una federación menos integrada, es más probable que las políticas económicas del gobierno de la federación y de los gobiernos constituyentes sean conflictivas y contradictorias. Hasta cierto punto, el tema de la integración en las federaciones es como la cuestión del huevo o la gallina. La integración económica requiere una integración política, pero ésta a su vez requiere una integración económica. Por eso, la política económica, junto con todas las demás políticas, tiene que encontrar el punto de equilibrio para que no se desintegre la federación ni se consolide un gobierno nacional monopolístico que deje de ser federal.

La Unión Europea es un ejemplo de otro aspecto de la importancia de la integración. Algunos fundadores de lo que se ha dado en llamar Unión Europea creían o esperaban, que la integración económica se convertiría en integración política (una especie de Estados Unidos de Europa). Como consecuencia de la integración económica, se ha producido lógicamente una cierta integración política, pero ha habido mucho más entusiasmo por la integración económica que por la política y el éxito de la UE a largo plazo parece depender todavía del rendimiento económico de la Unión, no de su rendimiento político.

Habida cuenta de la extraordinaria proliferación de movimientos de autonomía nacional en todo el mundo durante los últimos decenios, la UE puede representar un nuevo modelo de federación capaz de acoger esos movimientos, es decir, un modelo caracterizado por un alto nivel de integración económica y un nivel bajo de integración política. La UE es una organización federal de tipo confederal en la medida en que su constitución se basa en tratados ratificados por todos los Estados Miembros y las decisiones políticas más importantes dependen de los jefes de Estado y gobierno de los Estados Miembros. Pero la UE es federal en la práctica en la medida en que los Estados Miembros han delegado la política económica de largo alcance en la UE, incluso, en la actualidad, en un banco central. Otras organizaciones regionales, como el Tratado Trilateral de Libre Comercio (TLC), que abarca tres entidades federales (Canadá, México y Estados Unidos), también se proponen lograr una mayor integración económica ensanchando su mercado común, pero sin integración política o muy escasa.

Ahora bien, estas organizaciones regionales dependen de un tercer factor: la paz y la seguridad regionales. En Europa Occidental, asolada por dos terribles guerras en el siglo XX, el paraguas de seguridad que suponía la Organización para el Tratado del Atlántico Norte (NATO) sustentada por el poder económico y militar de los Estados Unidos, creó las condiciones de paz y seguridad necesarias para forjar la Unión Europea y su mercado común, cada vez más integrado. En el caso de América del Norte, Canadá y los Estados Unidos han mantenido durante mucho tiempo unas fronteras pacíficas, sin fortificar. La relación entre Estados Unidos y México ha sido menos cordial, pero pacífica, desde el punto de vista militar, durante más de un siglo. Aunque, en última instancia, Estados Unidos es el paraguas de seguridad de toda América del Norte, también las condiciones de paz y cooperación necesarias para la integración económica fueron esencialmente autoorganizadas por estas federaciones vecinas. Es este factor de paz y seguridad nacional el que puede hacer que el mundo gane en seguridad debido al federalismo.

Es más, estas organizaciones regionales indican que ya no es necesario pensar en el federalismo en los términos tradicionales y clásicos que remiten al federalismo americano. No existe, por ejemplo, ningún imperativo evidente para que la Unión Europea se convierta en los Estados Unidos de Europa. En su lugar, en la medida en que la paz y la seguridad estén garantizadas por la cooperación autoorganizada, por una liga de seguridad, o por un poder superior benigno, es posible que las naciones y estados piensen en el federalismo en términos más amplios y creen organizaciones federales diferentes, especialmente organizaciones que hagan más hincapié en la integración económica que en la política. La necesidad de crear una unión federal muy integrada desde el punto de vista político es menos urgente, y así, los políticos ambiciosos carecerán de un motivo creíble para centralizar el poder.

Pero, al mismo tiempo, estas uniones que obedecen a razones económicas suscitan serios problemas de ciudadanía, como el “déficit democrático” de la UE. Los ciudadanos, como consumidores, pueden votar en el mercado común por medio de sus decisiones en cuanto a gastos e inversiones. Hasta cierto punto, también pueden marcharse a otra jurisdicción, aunque en ese caso, pueden perder todos o algunos de sus derechos de ciudadanía. Sin embargo, como ciudadanos de los Estados Miembros constituyentes, tienen poca o ninguna voz directa en la política de la unión y ningún control directo para elegir a los políticos de ésta. Las preocupaciones por la pérdida de derechos de ciudadanía en beneficio de los derechos del consumo se hicieron realmente evidentes por los manifestantes que protestaron en las negociaciones de la OMC en Seattle, Washington, en diciembre de 1999.

Como la globalización está alcanzando también a la integración económica sin tener en cuenta las preferencias de muchos gobiernos y ciudadanos nacionales, las variedades de organizaciones de gobierno regionales e incluso globales de carácter federal amplio, están envolviendo el mercado mundial de forma gradual, aunque todavía desigual, como un marco gubernamental incipiente. En consecuencia, las viejas nociones de naciones-estado independientes que crean sus propias federaciones autárquicas como si cada una fuera una entidad aislada, ya no son lógicas ni posibles. En su lugar, son viables distintos tipos de federalismos nacionales, por ejemplo, la unión de naciones no estatales con un grado considerable de autonomía, en organizaciones territoriales más amplias de carácter federal o confederal, englobadas todas ellas en jurisdicciones federales superpuestas.

Esta complejidad emergente hace muy difícil hablar de federalismo y de política económica en singular. No obstante, si el futuro previsible toma la forma de federalismo confederal, la integración económica seguirá precediendo a la integración política, emergerán estructuras federales regionales y globales para gobernar el mercado de modo prácticamente federal, y tanto las naciones-estado como las naciones no estatales tratarán de limitar la integración política y cultural.

Esto significa también que las organizaciones federales no necesitan ser simétricas en todos los casos, es decir, que todos los gobiernos constituyentes posean los mismos poderes constitucionales en pie de igualdad. El aumento de organizaciones federales asimétricas, como el Estado español de las autonomías y el reciente traspaso en el Reino Unido, indican que es posible y en algunos casos necesario admitir diferencias en los poderes constitucionales de los gobiernos constituyentes de una federación. Esto complica la política económica, pero no impide necesariamente su efectividad. Es más, la asimetría está presente implícitamente *de facto* en toda federación, pues aunque los estados o provincias sean iguales constitucionalmente, no lo son fiscalmente. Debido a esto, el gobierno de la federación suele emprender políticas fiscales y económicas destinadas a mejorar la capacidad de las comunidades débiles desde el punto de vista fiscal, haciendo que su capacidad *de facto* esté más acorde con sus competencias *de iure*. Además, el gobierno de la federación puede generar asimetrías suaves permitiendo a los gobiernos constituyentes elegir entre implantar ellos mismos las políticas de la federación o dejar que lo haga el propio gobierno federal. Incluso en los Estados Unidos, entidad política federal simétrica, cada estado puede elegir entre implantar la política federal o su propia política (siempre que ésta sea igual o mejor que la federal) tanto en el terreno económico como en los demás.

La política económica también puede estar influida por el proceso de formación de la federación. El modelo típico de formación era aquel en que unos estados independientes o comunidades políticas se asociaban en una unión federal. Aunque las comunidades políticas que pactaban solían delegar en el gobierno de la unión competencias económicas sustanciales, sobre todo en relación con el mercado común, también trataban de conservar poderes significativos de política económica. En el transcurso del desarrollo de la federación, hay que equilibrar y coordinar cuidadosamente las actividades de política económica de la federación y de los gobiernos constituyentes. Sin embargo, en los últimos decenios, las presiones crecientes a favor de la descentralización y la autonomía subnacional han dado lugar a nuevos modelos de creación de federaciones en los que un gobierno anterior, centralista y a veces autoritario, cede poderes a los gobiernos regionales (por ejemplo, España y Sudáfrica). Los efectos de la política económica y el resultado de este federalismo de transferencias están todavía por ver. También se producen tensiones considerables entre el interés por parte de los funcionarios nacionales en conservar competencias políticas y el afán de los nuevos funcionarios regionales de aumentar sus poderes políticos.

El individualismo liberal frente a las federaciones multinacionales

La política económica y sus rendimientos también dependen de los principios fundamentales que sustentan la federación. Hay que hacer una distinción fundamental entre las federaciones basadas en el individualismo liberal y las basadas en las identidades múltiples, es decir, motivadas por la nacionalidad, la lengua, la religión, la tribu y/o la raza. Esta distinción no se puede hacer

claramente en todos los casos, pero tiene un valor heurístico. En una federación cuya base es el individualismo liberal, los ciudadanos tienen derechos, oportunidades e incentivos prácticamente ilimitados para circular entre las jurisdicciones y castigar a los gobiernos marchándose a otra jurisdicción (es decir, el efecto Tiebout). Esta movilidad interjurisdiccional tiene repercusiones significativas en la política económica y en el desarrollo de un mercado común y también genera modelos diferentes de connivencia, cooperación, competencia y conflicto entre los gobiernos (federal-regional-local) y entre las jurisdicciones (interestatales e interlocales). Es este modelo de federalismo individualista liberal el que ha predominado en la literatura de investigación sobre el federalismo fiscal y económico, porque la mayor parte de esta literatura tiene su origen en Estados Unidos, Canadá y Australia.

Sin embargo, la mayoría de las federaciones y cuasi-federaciones son multinacionales y muchas o la mayoría de las nacionalidades se concentran en territorios subnacionales delimitados. Aunque todos los ciudadanos de la federación tengan derechos ilimitados *de iure* a circular de una jurisdicción a otra, *de facto*, la existencia de barreras lingüísticas, religiosas, culturales o de otro tipo limita esta movilidad. Por lo tanto, la política económica en una federación sin movilidad, normalmente, tiene que adoptar formas diferentes de las de una federación con movilidad. Especialmente, las desigualdades económicas y fiscales entre los gobiernos de las jurisdicciones cobran una gran importancia política porque las desigualdades no se pueden solucionar por la movilidad interjurisdiccional ni por las fuerzas convergentes del mercado, sino por medio de unas políticas de armonización fiscal y desarrollo regional estructural a cargo del gobierno federal. Otro aspecto político importante de la política económica es que, para mantener la federación unida, es necesario adoptar medidas que corrijan las desigualdades económicas y fiscales.

El principal problema de la armonización fiscal y las políticas estructurales regionales es que dan lugar a mucha polémica y con frecuencia son ineficientes. Las jurisdicciones ricas pueden reprochar al gobierno de la federación y a las jurisdicciones vecinas que emplean su dinero en dar subsidios a los vagos, y de hecho ninguna jurisdicción está convencida de que paga ni recibe lo que en justicia le corresponde. Las políticas de desarrollo regional seguidas por el gobierno federal suelen subvencionar el despilfarro y la ineficiencia. Estas políticas también tienden a quedar congeladas, de manera que cuando las desigualdades revierten o una región experimenta un desarrollo económico significativo, es muy difícil acabar con los créditos especiales y con los subsidios. En principio, una federación eficiente económicamente y políticamente responsable es aquella en la que, entre otras cosas, todos los funcionarios elegidos que disfrutaban del placer de gastar el dinero de los contribuyentes tienen que pasar primero por la penosa tarea de sacarles ese dinero a sus conciudadanos. Desde luego, en la práctica, los políticos, como todo el mundo, buscan el placer y evitan las penas. Por eso en las federaciones abundan los planes de subsidios pues los políticos buscan el dinero de otros gobiernos para no tener que cobrar impuestos a sus propios votantes.

Así pues, no existen soluciones fáciles para estos problemas. Sin embargo, en la medida en que el gobierno de la federación pueda unir la política económica regional a los esfuerzos regionales, las ineficiencias se pueden reducir significativamente. Dada la importancia de la infraestructura para el desarrollo económico, el gobierno de la federación debe encargarse directamente de las infraestructuras básicas y ofrecer créditos con fines determinados en relación con los esfuerzos locales. El gobierno de la federación también puede proporcionar asistencia y conocimientos técnicos a las jurisdicciones que lo necesiten. Igualmente es importante para el gobierno federal

promulgar leyes e implantar políticas que animen a las comunidades políticas constituyentes a competir en el mercado mundial, atraer inversiones y turismo y exportar productos y servicios. Es igualmente importante que la política monetaria, normalmente administrada por un banco central de la federación, sea lo más sensible posible a la diversidad regional, así como a las condiciones de la federación tanto urbanas como rurales.

El deseo de las comunidades constituyentes de una federación de mantener su identidad cultural plantea otros retos económicos, sobre todo si estas comunidades tratan de mantener sus instituciones, incluidas las económicas, culturalmente puras. Aunque esta diversidad, junto a su atractivo cultural y político puede tener ventajas económicas y ser una base para algunas industrias, como el turismo, las comunidades culturales o nacionales tienen, no obstante, una economía bastante cerrada, bolsa de trabajo limitada y, comparativamente, escasos servicios. El mercado común federal, por lo tanto, puede ser dividido y entorpecido con barreras comerciales evidentes y ocultas; algunas comunidades carecen de capital humano y conocimientos necesarios para el desarrollo económico moderno y en su economía se producirán disfunciones. Por ejemplo, la educación, sobre todo la universitaria, es un elemento vital para una economía competitiva a escala internacional; pero la educación es también esencial para la protección de la cultura. Ahora bien, cuanto más hincapié hace una comunidad en la función de la educación de preservar la cultura, más limitada será su capacidad de importar talentos competitivos y será más vulnerable a la exportación de sus talentos nativos (es decir, a la migración de especialistas). La preservación cultural también conlleva el riesgo de exacerbar las diferencias entre ricos y pobres porque las minorías educadas que hablan varias lenguas pueden circular con más facilidad en los diversos mercados multinacionales e internacionales que sus compatriotas más pobres, que están reducidos a su mercado local por motivos culturales o lingüísticos. Igualmente, las elites locales, políticas y económicas, aunque no tengan movilidad entre las jurisdicciones, están más protegidas por las leyes y prácticas locales contra los efectos económicos adversos de las políticas de identidad comunitaria que los pobres. Así, estas federaciones multinacionales afrontan tensiones difíciles entre las demandas de derechos individuales de desarrollo y las demandas de derechos del grupo a la preservación de la cultura.

Conclusión

La diversidad de organizaciones federales en el mundo actual impide llegar a conclusiones amplias y fiables sobre las ventajas e inconvenientes del federalismo *per se* en lo referente a la política económica, ni a formular prescripciones de una política uniforme para todas las federaciones. Por su parte, el reparto constitucional de poderes propio de las federaciones varía mucho de una federación a otra. No existe una sola fórmula constitucional que sea mejor para todas las federaciones, si bien una investigación sistemática podría tal vez demostrar que algunos tipos de reparto son mejores que otros. Incluso cuando el federalismo no va unido a un desarrollo económico fuerte, un sistema más centralizado o unitario no parece ser una alternativa mejor, en parte porque las condiciones políticas y culturales pueden impedirlo. No obstante, el notable desarrollo de muchas organizaciones federales en todo el mundo y el interés creciente de los últimos decenios por el federalismo, sobre todo después del desencanto de los sistemas políticos muy centralizados y de las economías excesivamente protegidas, indican que el federalismo, en sentido amplio, se ha convertido en un modelo atractivo para abordar los problemas económicos, políticos y culturales del siglo XXI. Es más, la proliferación de organizaciones federales

proporciona muchos modelos para su posible emulación y también muchas oportunidades de estudio y de diálogo entre las federaciones.

Traducido del inglés

Nota biográfica

*Bev Dahlby, Departamento de Economía, Universidad de Alberta, Edmonton, Alberta, Canadá T6G 2H4. Email: bev.dahlby@ualberta.ca. Graduado por la Universidad de Saskatchewan, la Queen's University y el London School of Economics. Se integró al Departamento de Economía de la Universidad de Alberta en 1978. Ha publicado numerosos textos sobre política fiscal y federalismo fiscal, y es coautor de *Public Finance in Canada* (1999).*

Opciones tributarias: sobre las competencias tributarias en un sistema federal

Bev Dahlby¹

Introducción

"No hay representación sin impuestos"

Un sistema federal de gobierno supone que "una sola talla no vale para todos", que las personas en diferentes regiones desean flexibilidad al tomar decisiones fiscales y que escogerán diferentes servicios públicos, lo cual arrojará como resultado diferentes gastos per cápita. Se debería exigir a los gobiernos centrales y locales que captaran al menos una parte de sus ingresos a través de los impuestos o de tarifas a los usuarios, de manera que sus residentes sean conscientes del coste de los servicios públicos y tomen decisiones adecuadas en función del tamaño del sector público.² En otras palabras, los gobiernos subnacionales deberían rendir cuentas de sus decisiones fiscales, lo cual implica, como mínimo, que los gobiernos subnacionales deberían fijar sus propias tasas impositivas.

El equilibrio fiscal vertical

La facultad de cobrar impuestos está íntimamente relacionada con otros dos aspectos del sistema fiscal de una federación: la asignación de las responsabilidades sobre los gastos y el sistema de transferencia intergubernamental. En general, cuanto mayores sean las responsabilidades sobre los gastos asignadas a un gobierno subnacional, más ingresos por impuestos debería recaudar ese gobierno. Sin embargo, la responsabilidad en materia fiscal no significa que "cada quien tiene que sobrevivir con sus propios medios" y que los gobiernos subnacionales tengan que captar ingresos tributarios que sean exactamente iguales a sus gastos. Lo que se requiere a los residentes de un gobierno subnacional es que carguen con todo el coste de obtener el dólar marginal de ingresos fiscales utilizado para financiar sus gastos públicos. Esto obligará al gobierno subnacional a adoptar decisiones fiscales adecuadas porque tendrá que comparar el beneficio adicional de gastar un dólar más en un servicio público con el coste adicional de financiarlo a través del sistema tributario. (El equilibrio fiscal vertical significa que el coste marginal de recaudar ingresos es el mismo en todos los niveles de la federación, no que los gastos se

corresponden exactamente con los ingresos tributarios propios de cada gobierno de la federación.³ A pesar de que esta manera de definir el equilibrio fiscal vertical no ha sido adoptada ampliamente, tiene la ventaja de ser coherente con la definición de sistema fiscal óptimo.) Por razones que abordaremos más abajo, la mayoría de las federaciones han descubierto las ventajas de tener un sistema tributario relativamente centralizado y un sistema de gastos relativamente descentralizado. Esto requiere la transferencia de fondos entre diferentes niveles de gobierno, normalmente desde el gobierno central a los gobiernos estatal y local. Puede que también requiera transferencias adicionales a jurisdicciones con baja capacidad fiscal o con altas necesidades fiscales. Nuestra discusión sobre la asignación tributaria supone que funciona un sistema de transferencia intergubernamental y que, al menos parcialmente, cumple esta función.

De Arriba a abajo contra de Abajo a arriba

Hay dos enfoques básicos del problema de las competencias tributarias. El enfoque de Arriba a abajo da por sentado las fronteras de un Estado nación, adopta la perspectiva del gobierno central y formula la pregunta: ¿Cuáles son las competencias sobre los gastos y las competencias tributarias que se debería descentralizar a favor de los gobiernos subnacionales? El enfoque de Abajo a arriba parte de la perspectiva de un gobierno estatal o regional y formula la pregunta: ¿Cuáles son las competencias en materia de gasto y cobro de impuestos que deberían traspasarse al gobierno central? En ambos enfoques, la decisión de centralizar o descentralizar las funciones fiscales se basa en el deseo de lograr una oferta y una financiación eficaz de la oferta pública de bienes y servicios. Sin embargo, puede que la distribución de beneficios y costes entre Estados o regiones sea bastante diferente bajo otros regímenes tributarios y de gastos. El enfoque de Arriba a abajo evalúa las consecuencias distributivas desde una perspectiva nacional, mientras que en el enfoque de Abajo a arriba estas consecuencias se evalúan en términos de su impacto en los residentes de un Estado.

La mayor parte de la literatura académica y de información sobre las políticas en torno a las competencias tributarias se basa implícitamente en el enfoque de Arriba a abajo. Sin embargo, los gastos y las asignaciones tributarias de muchas federaciones en todo el mundo reflejan el enfoque de Abajo a arriba porque muchas federaciones, como Australia, Canadá y Estados Unidos, se formaron a partir de la unión de colonias independientes.⁴ En la época en que se formaron estas federaciones, los gobiernos independientes tenían que decidir cuánto poder y qué funciones ceder al gobierno central recién constituido. Incluso en federaciones que se formaron bajo el enfoque de Arriba a abajo, la perspectiva de Abajo a arriba sigue siendo sumamente pertinente si los gobiernos regionales o estatales tienen el derecho, implícita o explícitamente, de separarse de la federación. Más abajo, señalaremos algunas de las diferencias entre los enfoques de Arriba a abajo y de Abajo a arriba en relación a las competencias tributarias, sobre todo en relación a la asignación de los ingresos por recursos naturales.

Los gobiernos: ¿instituciones benefactoras o Leviatanes explotadores?

La perspectiva que tenemos de las asignaciones tributarias adecuadas también depende de si pensamos que los gobiernos crean políticas fiscales que promueven ampliamente los intereses del conjunto de la población, o si los gobiernos son Leviatanes egoístas y explotadores. Si pensamos que las instituciones democráticas obligan a los gobiernos a adoptar políticas fiscales que reflejen los intereses económicos de la mayor parte de la población la mayoría de las veces, desearemos

unas competencias tributarias que permitan a los gobiernos recaudar ingresos de la manera menos costosa. Sin embargo, si pensamos que los gobiernos siempre intentan recaudar todos los impuestos posibles y luego los gastan básicamente en proyectos que promueven los intereses de los políticos y los burócratas, entonces desearemos unas competencias tributarias que dificulten todo lo posible al gobierno recaudar los ingresos tributarios. El contraste entre estos diferentes enfoques está claramente definido por sus actitudes ante las competencias tributarias entre los gobiernos subnacionales. Bajo la perspectiva del gobierno benefactor, la asignación de competencias tributarias ejerce una presión hacia abajo sobre las tasas de impuestos, lo cual conduce a una oferta insuficiente de servicios públicos por parte de los gobiernos subnacionales. Bajo la perspectiva del Leviatán, las competencias tributarias contribuyen a poner coto al voraz apetito de los gobiernos para conseguir ingresos tributarios y mejorar el bienestar de los ciudadanos. La mayor parte de la información sobre las políticas en materia de competencias tributarias se basa en la perspectiva del gobierno benefactor, y ésta será la que yo adopte como "hipótesis de trabajo" en esta discusión. Sin embargo, esta visión optimista del gobierno puede no ser válida en todos los países y en todos los tiempos.

Criterios que determinan la imposición de contribuciones

La asignación de fuentes de ingresos tributarios a los diversos niveles de gobierno en una federación ha recibido escasa atención por parte de los economistas.⁵ A pesar de que los economistas no son unánimes en sus recomendaciones sobre este asunto (o sobre cualquier otro), existe un "consenso" que apoya la lista de Richard Musgrave de principios generales en materia de competencias tributarias:⁶

1. Las jurisdicciones de nivel medio, y sobre todo las de nivel bajo, deberían cobrar impuestos a las bases que tienen una baja movilidad interjurisdiccional;
2. Las jurisdicciones en que se puede implantar una base global más eficazmente deberían recaudar impuestos sobre las personas con tasas progresivas;
3. Los impuestos progresivos, destinados a asegurar objetivos de redistribución, deberían ser gestionados fundamentalmente por el gobierno central;
4. Los impuestos apropiados para fines de políticas de estabilización deberían ser centrales, mientras que los impuestos de nivel inferior deberían ser cíclicamente estables;
5. Las bases imponibles que se distribuyen de manera muy desigual entre las subjurisdicciones deberían ser gestionadas por el gobierno central.
6. Los impuestos sobre los beneficios y las tarifas sobre los usuarios son apropiados en todos los niveles.

Estos principios reflejan un enfoque del gobierno benefactor de Arriba a abajo del problema de las competencias tributarias. El Cuadro 1 muestra la aplicación de estos principios en la asignación de las principales bases imponibles fijadas por los gobiernos.

Table 1
The Consensus View of Tax Assignment in Federations

Tax	Assignment	Justification/Comments
Individual income tax	Central and state governments	The central government should play the dominant role in the income tax field because the central government should be primarily concerned with income redistribution, and capital and some high income earners are highly mobile. State income tax should be levied on a residence basis.
Corporate income tax	Central government	There are significant administrative problems and high compliance costs with state corporate income taxes. The corporate tax base is highly mobile because transfer pricing and debt placement can be used to shift profits across state boundaries. Differences in state corporate tax rates distort the location of investment projects.
Payroll taxes	Central and state governments	Can be imposed by both central and state governments, especially if linked to benefit programmes.
Wealth, inheritance and estate taxes	Central government	Assigned to the central government because of its primary role in income redistribution. The high mobility of these bases leads to excessive tax competition at the state level.
Property taxes	Central, state and local governments	Can be imposed by all levels of government, but it is the only major tax that local governments can levy because land is immobile. (Investment in capital is, however, mobile.) A case can be made for reserving this tax base for local governments.
Consumption taxes		
• Retail sales taxes (RST)	Central and state governments	RSTs have relatively low administration costs, but consumer services are often not taxed while business inputs and exports are taxed, leading to competitiveness issues. Differential RST rates can lead to cross-border shopping especially if levied by local governments.
• Value added tax (VAT)	Central government	A destination-based VAT with credits for tax paid on inputs is very difficult to administer if state governments impose different tax rates.
• Excise taxes	Central and state governments	Taxes on commodities such as alcohol beverages, tobacco products, and motive fuels. Can be linked or earmarked to associated expenditures on streets, highways, and health care.
Tariffs	Central government	State governments should not impose import duties in order to avoid the distorting inter-state trade.
Natural resource revenues (e.g.	Central government	For equity reason, assigned to the central government because these revenues are usually unequally distributed

resource royalties and severance taxes)		among sub-national governments. The fiscal disparities created by sub-national governments receiving natural resource revenues can lead to fiscally-induced migration of labour and capital, causing the misallocation of these resources.
Users charges (including environmental levies)	Central, state and local governments	These are appropriate fiscal instruments for all levels of government.

Hay diversos problemas con la perspectiva del consenso sobre las competencias tributarias.

- No se ha puesto de relieve la necesidad de vincular las decisiones sobre los gastos y las decisiones tributarias para asegurar un equilibrio adecuado entre las demandas que el sector público y el sector privado plantean a la economía.
- La asignación de competencias fiscales no se considera dentro del contexto de las responsabilidades sobre los gastos de los gobiernos central, estatal o local, o del sistema de subvenciones intergubernamentales que se utilizará para zanjar la brecha entre las necesidades de gasto y los ingresos tributarios propios.
- No se atiende al impacto distributivo de las políticas fiscales de los gobiernos estatal y local. Si bien el gobierno central puede tener la responsabilidad básica de los programas de redistribución del ingreso, todos los niveles de gobierno deberían preocuparse de los efectos distributivos de sus políticas fiscales. Una competencia tributaria que sólo proporciona a los gobiernos estatales y locales acceso a impuestos sumamente regresivos no tendrá éxito ni perdurará. De hecho, se puede explicar la asignación de un determinado papel a los gobiernos subnacionales en la redistribución del ingreso porque puede que las preocupaciones de los ciudadanos por los pobres se centren fundamentalmente en quienes residen en la misma comunidad o región.
- Se soslaya el problema creado por la ocupación dual de terrenos tributarios. Bajo la visión del consenso, algunas bases imponibles (ingresos individuales, nóminas, ventas e impuestos específicos sobre el consumo) pagarían impuestos a los gobiernos central y estatal. Cuando dos niveles de gobierno ocupan el mismo terreno tributario, un aumento de la tasa tributaria de un nivel del gobierno disminuirá los ingresos tributarios del otro nivel si la base imponible disminuye debido a la evasión legal e ilegal de impuestos, o a los efectos desincentivadores. Si cada nivel de gobierno ignora los efectos de su política tributaria en los ingresos tributarios recaudados por el otro nivel, puede que se imponga un peso tributario excesivo a la base imponible compartida. La interdependencia general de las bases tributarias, como las nóminas y los impuestos específicos sobre el consumo, significa que las políticas tributarias de un nivel de gobierno pueden tener efectos positivos o negativos en los ingresos de otro, aunque cada nivel tenga una base imponible diferente. Dicho esto, sería recomendable tener sólo un nivel de gobierno que imponga los nuevos impuestos sobre el consumo al tabaco, el alcohol y los carburantes. El carácter deducible de los impuestos sobre las nóminas estatal y local y sobre la propiedad de la base del impuesto a la renta del gobierno central crea otra forma de interdependencia de los ingresos.
- El argumento de que los gobiernos centrales necesitan tener acceso a los impuestos sobre la renta de las personas y a los impuestos sobre los beneficios de las empresas, que funcionan

como estabilizadores automáticos de la economía, soslaya el hecho de que los impactos económicos a veces son específicos de una región. En esos casos, tener estabilizadores automáticos a nivel estatal puede ser un medio más eficaz para ordenar los ciclos económicos. El hecho de que los gobiernos centrales tengan acceso a fuentes tributarias sustanciales les permite funcionar con déficits durante las recesiones regionales porque su capacidad para pedir prestado suele estar vinculada a su capacidad de generar ingresos. De la misma manera, tener una capacidad de generación de ingresos sustancial potencia la capacidad de los gobiernos estatales o locales para pedir prestado con el fin de financiar infraestructuras públicas.

- La perspectiva del consenso pone escaso énfasis en los costes de administración y de cumplimiento de los regímenes alternativos de competencia tributaria. Dicho coste se puede minimizar si todos los niveles de gobierno adoptan las mismas definiciones para bases imponibles compartidas, aplican la misma fórmula para asignar los ingresos de las empresas interestatales entre los gobiernos estatales y utilizan las mismas instituciones o procedimientos para administrar la recaudación de impuestos.

Los temas relacionados con tres impuestos específicos, a saber, el impuesto sobre las utilidades, el impuesto al valor agregado y los ingresos por recursos naturales, merecen un análisis más detallado.

El impuesto sobre las utilidades

La principal razón para cobrar el impuesto sobre las utilidades es que sirve como respaldo para el impuesto sobre la renta de las personas. En ausencia de un impuesto sobre las utilidades, los individuos podrían evitar el impuesto sobre la renta recibiendo ingresos a través de una empresa de pocos accionistas. Si compete al gobierno estatal cobrar el impuesto de la renta de las personas, entonces debería permitir, a la vez, un impuesto sobre las utilidades para apoyar su impuesto sobre la renta de las personas o su sistema de recaudar ingresos por recursos naturales.

Como se señala en el Cuadro 1, hay diversos problemas con el impuesto estatal sobre las utilidades. Los costes de gestión y de cumplimiento de estos impuestos son altos si los Estados utilizan diferentes definiciones de ingresos tributarios o utilizan diferentes fórmulas para definir las responsabilidades tributarias estatales en las transacciones interestatales. (Sin embargo, la experiencia de Canadá señala que los costes de gestión y de cumplimiento de los impuestos provinciales sobre las utilidades pueden reducirse significativamente gracias a una armonización de la base imponible y a una administración tributaria común). Los diferenciales de las tasas impositivas distorsionan la asignación de inversiones dentro del país. Las fórmulas de asignación, que usan las ventas o las nóminas para asignar beneficios comerciales entre los Estados, convierten al impuesto sobre las utilidades en impuesto sobre las ventas y el empleo en Estados de alta tributación, y en subsidios para las ventas y el empleo en Estados de baja tributación. Las competencias tributarias mantendrán bajos impuestos estatales sobre las utilidades cuando la inversión entre los Estados sea muy móvil y cuando las empresas puedan desviar las ganancias de los Estados de alta tributación a Estados de baja tributación mediante la fijación del precio de transferencia y estrategias de colocación de la deuda. Éstos son argumentos a favor y en contra de permitir a los Estados recaudar el impuesto sobre las utilidades. En el balance final, los argumentos en contra parecen más convincentes.

Impuesto al valor agregado (IVA)

La mayoría de los economistas piensan que el impuesto al valor agregado sólo debería ser recaudado por los gobiernos centrales. Si los gobiernos estatales recaudan diferentes tasas de IVA, los créditos tributarios se calcularían a diferentes tasas sobre insumos comprados en otros Estados, lo cual conduciría a altos costes de administración y de cumplimiento. Sin embargo, la reciente experiencia en Canadá señala que los gobiernos centrales y estatales pueden recaudar un doble IVA. En Nueva Escocia y en Nueva Brunswick, un IVA general y provincial, conocido como HST se recauda sobre una base uniforme de IVA. El impuesto es administrado por el gobierno federal y cobrado a una tasa uniforme del 15%. Esto disminuye la autonomía fiscal y la responsabilidad en la rendición de cuentas de estas provincias. En Quebec funciona un sistema de IVA dual alternativo, donde el gobierno federal recauda el GST y el gobierno de Quebec recauda el QST, sobre una base similar pero no idéntica. Las tasas tributarias se fijan independientemente, pero el gobierno provincial administra ambos impuestos. En opinión de Bird y Gendron (1998, 8), el "sistema GST - QST ha demostrado ser administrativamente viable y capaz de abordar satisfactoriamente el comercio transfronterizo entre empresas registradas y, a la vez, de proporcionar a todas las jurisdicciones una autonomía fiscal considerable y de evitar argumentos acerca de quién obtiene qué ingresos."

Los ingresos por recursos naturales

La asignación de los ingresos por recursos naturales al gobierno central se basa en la perspectiva de Arriba a abajo implícitamente adoptada bajo la perspectiva del consenso. Si, por otro lado, adoptamos la perspectiva de Abajo a arriba, tiene sentido que los Estados mantengan el control de los ingresos por recursos naturales. El hecho de que los gobiernos a nivel estatal en Australia, Canadá y Estados Unidos tengan poder para recaudar aranceles e impuestos sobre los recursos naturales refleja la perspectiva de Abajo a arriba que indudablemente influyó en la asignación constitucional de facultades tributarias cuando éstas federaciones se formaron. El hecho de que la mayoría de los recursos naturales están geográficamente inmovilizados hace de ellos buenos candidatos a la tributación a nivel estatal. Las disparidades en los ingresos por recursos naturales se pueden gestionar a través de transferencias intergubernamentales. Los Estados ricos en recursos deberían reconocer que conviene a sus intereses compartir parte de sus privilegios con otras regiones para evitar que el régimen fiscal genere migraciones no deseadas y para fomentar la unidad nacional.

Asignar ingresos por recursos a gobiernos a nivel estatal también es coherente con el principio de que "habría que dejar que las personas tengan lo que, de otra manera, se pueden apropiar". El control de los recursos naturales ha sido un factor importante en el estallido de guerras civiles, especialmente en África. Permitir que los gobiernos estatales mantengan el control sobre los recursos naturales puede ayudar a disminuir el potencial de conflictos regionales armados.

Table 2**Grants as a Percentage of Total Revenues of State and Local Governments**

	<i>State Governments</i>	<i>Local Governments</i>
Australia	45%	20%
Austria	43%	15%
United States	23%	38%
Belgium	na	59%
Germany	24%	35%
Canada	20%	46%
Switzerland	30%	18%

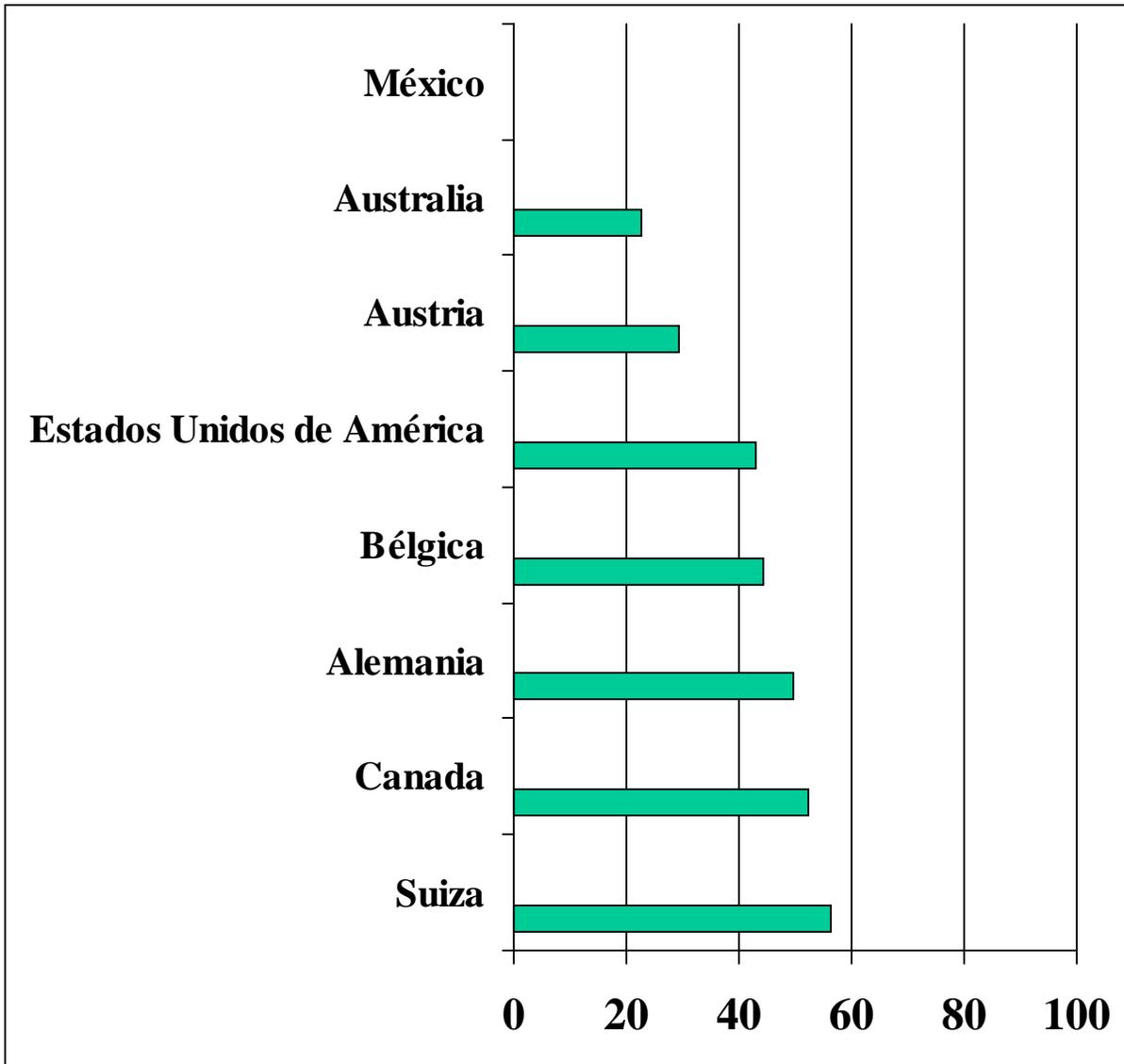
Source: Government Finance Statistics Yearbook, International Monetary Fund, Washington, DC., 1997.

Notes: Total revenues include government grants. Data are for the 1993 fiscal year. Comparable statistics for Mexico are not available. Belgium adopted a federal form of government in 1993, and these data do not fully reflect the new federal arrangements.

Las competencias tributarias en los países federales

La Figura 1 muestra la amplia variación en el porcentaje de ingresos tributarios totales recaudados por los gobiernos subnacionales en los ocho países que la OCDE clasifica como federaciones. El Estado y los gobiernos locales no desempeñan ningún papel en la recaudación de impuestos en México, y en Australia y Austria los gobiernos subnacionales recaudan sólo del 20% al 30% de los impuestos. En Bélgica, Alemania y Estados Unidos, la participación de los gobiernos subnacionales en los ingresos tributarios oscila entre el 40% y el 50%. Los gobiernos subnacionales en Canadá y Suiza recaudan más de la mitad del total de los ingresos tributarios generales del gobierno.

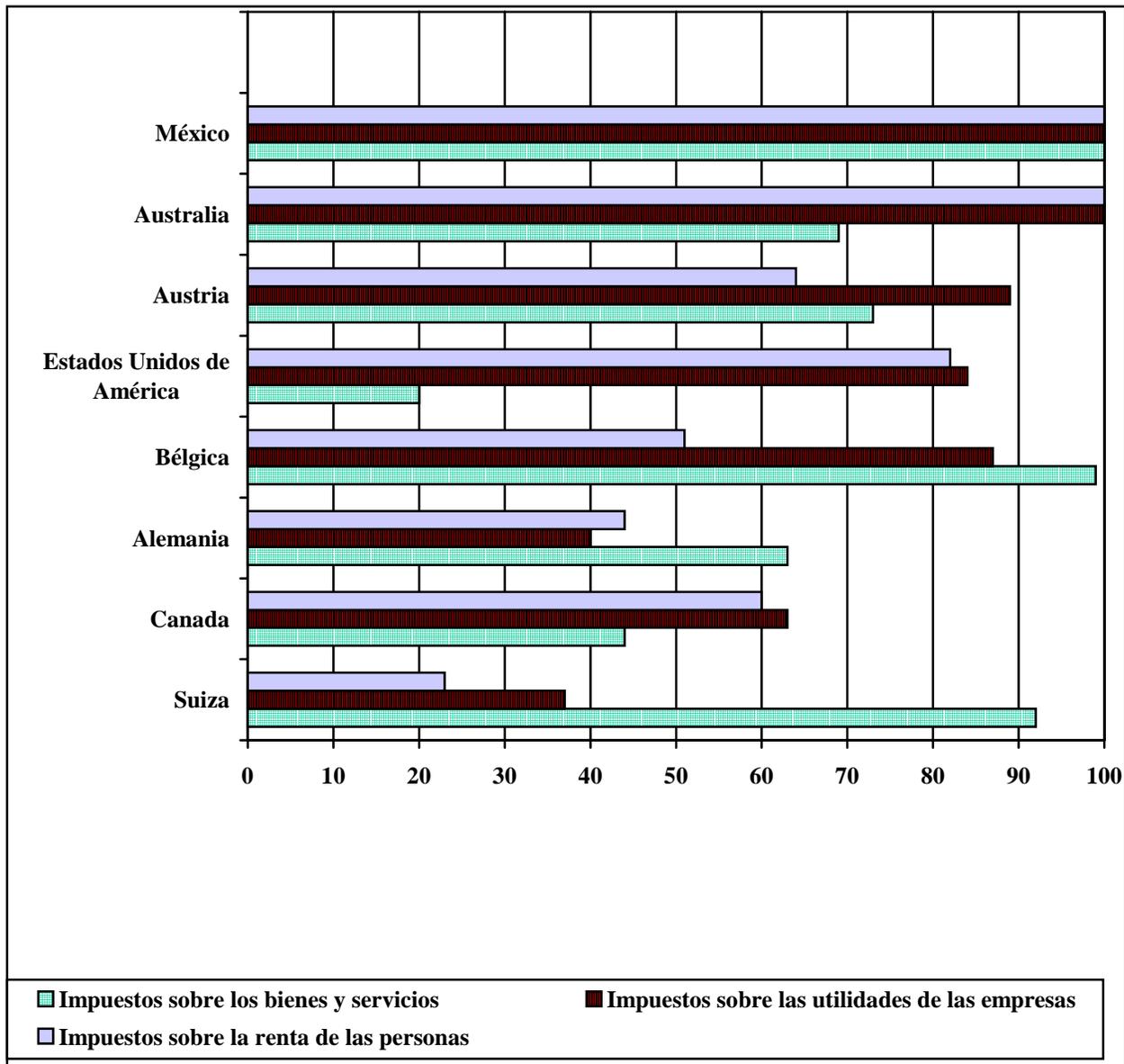
Figura 1: Porcentaje de los ingresos tributarios generales gubernamentales recaudados por los gobiernos subnacionales en 1996



Fuente: Estadísticas de la OCDE sobre ingresos (1998, cuadro 137, 202)

Nota : Los ingresos tributarios generales gubernamentales se refieren al total recaudado por los gobiernos centrales, estatales y locales. Se excluyen los fondos de seguridad social.

Figura 2 : Parte de los principales impuestos recaudada por el gobierno central



Fuente : Estadísticas de la OCDE sobre ingresos (1998) Dada la amplia variación en la participación de los gobiernos central y subnacional en la recaudación de ingresos tributarios, no es sorprendente que existan grandes diferencias en la participación de los gobiernos en las principales bases tributarias. La Figura 2 muestra que en los países donde el gobierno central recauda más del 70% de los impuestos (Australia, Austria y México) el gobierno central también recauda más de dos terceras partes del impuesto de la renta de las personas, el impuesto sobre las utilidades y los impuestos al consumo. En los países donde los gobiernos subnacionales tienen una participación alta de los impuestos, la participación del gobierno central en estas fuentes tributarias se ve correspondientemente disminuida. La asignación de ingresos tributarios en Alemania y Suiza contradicen completamente la posición de consenso, porque más de la mitad de los impuestos a la renta de las personas y sobre los beneficios son recaudados por los gobiernos nacionales, y más de la mitad de los ingresos por impuestos sobre las ventas son recaudados por

los gobiernos centrales. Un rasgo común en todos estos países es que los gobiernos locales recaudan los impuestos sobre la propiedad.

El Cuadro 2 demuestra que también hay una variación considerable en el grado en que los gobiernos estatal y local dependen de las subvenciones de otros niveles de gobierno.⁷ Los gobiernos estatales en Australia son los que más dependen de las subvenciones del gobierno central, y en Canadá son los menos dependientes. Por otro lado, las subvenciones son una participación relativamente pequeña de los ingresos de los gobiernos locales en Australia, pero son una fuente importante de ingresos para los gobiernos locales en Canadá. Casi el 60% de los ingresos de los gobiernos locales en Bélgica son subvenciones.

El impacto de la mundialización en las federaciones

La mundialización puede conducir a un aumento de los poderes fiscales y de los gobiernos subnacionales. Por el lado de los gastos, la mundialización significa que se otorgará un mayor énfasis a los servicios públicos proporcionados por los gobiernos subnacionales, especialmente en educación y en infraestructuras, con el fin de atraer industrias de alta tecnología, inversiones y trabajadores especializados. Por el lado de los impuestos, puede que la mundialización aumente la relativa capacidad tributaria de los gobiernos subnacionales. Desde luego, las fronteras nacionales tienen importancia. El capital, la mano de obra cualificada, los productos y los servicios no son tan móviles entre los países como lo son dentro de los países. Sin embargo, estas bases impositivas se están volviendo cada vez más móviles internacionalmente, lo cual vuelve a los ingresos tributarios del gobierno central más sensibles a los diferenciales de las tasas impositivas internacionales y disminuyen la fuerza del argumento de que las facultades tributarias deben ser competencia del gobierno central.

El aumento de la mundialización disminuirá la presión sobre las tasas del impuesto sobre las utilidades ya que es cada vez más fácil para las empresas desplazar las ganancias de países con altos impuestos a países con bajos impuestos mediante la fijación del precio de transferencia y la colocación de la deuda. Cada vez más, los ingresos derivados de las inversiones de los residentes se ganarán en el exterior, lo cual hace más difícil el cumplimiento de la recaudación del impuesto de renta sobre una base residencial. Por contraposición a esta tendencia de disminuir las tasas de impuesto sobre la renta, se encuentran las mayores oportunidades para "exportar" la carga tributaria porque una proporción cada vez mayor de la propiedad y del capital empleados en la economía estará en manos de propietarios extranjeros. En el balance, los ingresos de las bases impositivas menos móviles (propiedades, nóminas y ventas) serán componentes cada vez más importantes de la mezcla tributaria, y éstos son los impuestos que recaudan los gobiernos estatales en muchas federaciones. Por lo tanto, la mundialización podría fortalecer, al menos en términos relativos, las competencias tributarias de los gobiernos estatales y locales, mientras al mismo tiempo aumenta la disponibilidad del público a pagar estos impuestos como intercambio por los bienes públicos que proporcionan los gobiernos subnacionales, principalmente en educación e infraestructura.

Traducido del inglés

1. Quiero agradecer al Profesor R. Watts por sus comentarios sobre el borrador de este artículo.
2. Me referiré a los gobiernos federales o nacionales como gobiernos centrales; a los gobiernos provinciales, estatales o länder, o a los gobiernos regionales, como gobierno central; y a los gobiernos del condado o de la ciudad como gobiernos locales. Nos referiremos a los gobiernos estatales y locales como gobiernos subnacionales.
3. En términos más técnicos, el coste marginal de los fondos públicos debería ser igual en todas las jurisdicciones de una federación. El coste marginal de la financiación pública mide el coste para la sociedad de obtener un dólar adicional de ingreso tributario. El coste de obtener un dólar adicional de ingresos tributarios no son sólo los costes adicionales de administración y cumplimiento, sino también la disminución en la producción total que se genera cuando los impuestos distorsionan los incentivos y alteran las decisiones de los individuos y de las empresas en relación al empleo, el ahorro y la inversión.
4. La formación de la Federación de Canadá en 1867 implicaba la división, así como la unión, de antiguas colonias. Ontario y Quebec, que representaban dos terceras partes de la población, habían sido antiguamente una sola colonia.
5. La discusión más exhaustiva sobre este tema se encuentra en un libro publicado por Charles McLure (1983). Para un tratamiento más reciente, McLure (1994).
6. Ver Musgrave (1983, 11).
7. La medida en que las subvenciones limitan la autonomía de las políticas de los gobiernos estatales y locales depende de si las transferencias son subvenciones condicionadas, por las que los gastos del gobierno receptor deben satisfacer ciertos términos y condiciones, o si son subvenciones en bloque sin condiciones. Los datos disponibles no distinguen entre ambos tipos de subvenciones.

Referencias

BIRD, R.M.; P.-P. GENDRON. 1998. "Dual VATs and Cross-Border Trade: Two Problems, One Solution?" *International Tax and Public Finance* 5: 429-442.

MCLURE, C.E. Jr. 1983. *Tax Assignment in Federal Countries*, Canberra: Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University.

MCLURE, C.E. Jr. 1994 "The Tax Assignment Problem: Ends, Means, and Constraints" *Australian Tax Forum* 11: 153-183.

MUSGRAVE, R.A. 1983. "Who Should Tax, Where, and What?" *En: C.E. Jr. McLure, (editor) Tax Assignment in Federal Countries*, Canberra: Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University.

Nota biográfica

Robin Boadway es Profesor de Teoría Económica en la Universidad de Queen, Kingston, Ontario K7L 3N6 (Canadá). Correo electrónico: boadwayr@qed.econ.queensu.ca. Presidió la Canadian Economics Association y fue editor de la publicación Canadian Journal of Economics. Actualmente es uno de los editores del Journal of Public Economics y de la German Economic Review. Sus actividades de investigación se centran en los ámbitos de la economía del federalismo, la tributación y la teoría de la redistribución.

La necesidad de compartir los ingresos fiscales

Robin Boadway

Introducción

En mayor o menor grado, toda sociedad distribuye la riqueza de que dispone entre sus ciudadanos. Como cabe esperar, ello se lleva a cabo en gran medida mediante políticas de redistribución interpersonal (en virtud de las cuales se redistribuye la riqueza directamente entre los individuos) como el sistema de transferencia fiscal progresiva, los programas de seguridad social y el suministro de los principales servicios públicos, como la educación, la asistencia sanitaria y los servicios sociales. Pocos son los elementos que demuestran una disminución del deseo de prestar ayuda a los menos afortunados de la sociedad, si bien las dificultades que plantea la reducción del gasto público, combinadas con una mejor comprensión de la política económica, han repercutido en la elaboración de políticas. La relación costo-eficacia de las políticas de redistribución se ha visto mejorada con la adopción de programas más selectivos y con objetivos detallados en detrimento de otros de alcance universal, así como mediante la incorporación de aspectos en la elaboración de políticas como tasas de usuario o condiciones para poder trabajar, cuyo objeto es lograr la reducción del uso poco económico de los programas sociales. En muchas federaciones, las jurisdicciones menores, o lo que denominaremos gobiernos regionales, ponen en práctica algunos de los programas de redistribución más importantes, ya sea de forma independiente o en colaboración con los del gobierno central. Ejemplos de ello pueden ser las transferencias a los pobres mediante los programas de bienestar social, la educación y la asistencia social.

Pese a la extensa red de programas sociales que los gobiernos proporcionan a todos los niveles, los gobiernos centrales de las federaciones también ejercen la redistribución de forma importante entre las jurisdicciones regionales. En el presente artículo se trata la cuestión de por qué debe ser así. Si damos por sentado un deseo continuo de redistribuir entre los individuos que integran la sociedad, ¿por qué no podemos confiar en mecanismos de redistribución interpersonal, repartidos convenientemente entre los distintos niveles de gobierno, para alcanzar el objetivo de la repartición de la riqueza en la sociedad? ¿Por qué es necesario superponer a ello la redistribución

intergubernamental? El material publicado sobre el federalismo fiscal se viene ocupando de esta cuestión desde hace mucho tiempo¹. Dicho de forma sencilla, *las transferencias redistributivas del gobierno central a las regiones son un complemento indispensable de la descentralización de las responsabilidades en materia fiscal*. Cuanto más descentralizada sea una federación, más importante será la función de las transferencias entre el gobierno central y los regionales para alcanzar un nivel determinado de redistribución.

Al mismo tiempo, el apoyo público a la redistribución puede verse afectado por el nivel de descentralización. Ésta puede dar lugar a un mayor sentimiento de identidad con el lugar de procedencia, lo cual aumenta el deseo de compartir con quienes forman parte de esa comunidad, a expensas de los que habitan en otras regiones del país. Además, la propia descentralización puede hacer que los costos percibidos de la redistribución sean mayores, ya que la competencia entre jurisdicciones lleva a una “caída en picado”. Este efecto negativo en la capacidad y el deseo de compartir la riqueza de la nación entre los individuos de regiones distintas se puede considerar un posible coste de la descentralización frente a sus muchas ventajas.

Para dar un contexto a las distintas cuestiones, conviene empezar con un breve resumen de las distintas formas que puede adoptar la repartición entre regiones en un sistema federal.

Características de los regímenes de repartición de los ingresos fiscales

La repartición entre regiones no es una característica exclusiva de las federaciones. En los Estados unitarios se lleva a cabo de forma discreta y prácticamente automática. Los gobiernos de los Estados unitarios suelen concebir sistemas tributarios que se aplican a la totalidad del país de tal manera que las personas en situaciones similares reciben un trato similar, independientemente de su lugar de residencia. Asimismo, los individuos suelen tener a su disposición unos servicios públicos uniformes en todo el país. La consecuencia de ello es que existe un grado considerable de redistribución implícita de las regiones con ingresos elevados a las regiones con ingresos bajos. Del mismo modo, en cada región se trata de forma similar a los individuos de las distintas localidades, lo cual probablemente implica la existencia de un grado importante de redistribución implícita de la riqueza dentro de la región. La diferencia con una federación no es el hecho de que se proceda a una redistribución interregional en sí, sino el hecho de que ésta sea explícita. Efectivamente, la semejanza entre la repartición interregional dentro de una federación y dentro de un Estado unitario explica en parte el uso que se hace de las disposiciones financieras de los Estados unitarios como referencia para juzgar la repartición interregional en una federación.

Los programas interregionales de repartición de los ingresos fiscales adoptan formas distintas en diferentes federaciones en función, particularmente, de la naturaleza y el alcance de las responsabilidades en materia fiscal que asuman las regiones. En algunas federaciones, las regiones disfrutan de una extensa competencia en materia de gastos, pero dependen del gobierno central en lo que concierne a las cuestiones económicas. La financiación puede basarse en fórmulas o puede estar compuesta por un número importante de elementos discrecionales. Dentro de la financiación basada en fórmulas se pueden contar las disposiciones de repartición de ingresos, en virtud de las cuales el total de los recursos disponibles para las regiones son una parte de los ingresos procedentes de unas bases imponibles determinadas. Otra posibilidad es establecer la cuantía de las subvenciones destinadas a las regiones independientemente de los ingresos centrales, de acuerdo con las asignaciones de recursos anuales del gobierno central o con

una escala móvil relacionada con una medida global como el PNB, la población o los gastos regionales totales. La asignación de la participación total entre las regiones puede reflejar distintos niveles de necesidades en lo relativo a los gastos, que dependerán de los tipos exactos de competencias concedidas a las regiones en materia de gastos. La forma de medir las necesidades puede ser sencillamente la población, o puede incluir factores más precisos, como la estructura por edades de la población, las características geográficas de la región, la situación sanitaria o el desempleo.

Las subvenciones destinadas a las regiones también pueden ser más discrecionales, y concedidas de forma anual por los administradores del gobierno central que determinan la cuantía y quizás el uso que de ellas se haga. Tanto las subvenciones basadas en fórmulas como las discrecionales pueden incluir elementos de repartición interregional, y el alcance de ésta suele depender de la naturaleza de las competencias concedidas en materia de gastos. Cuanto más importantes son las competencias regionales en cuanto a la redistribución, más probabilidades hay de que se incluyan elementos sobre las necesidades a nivel regional en el sistema de concesión de subvenciones.

Al descentralizar en favor de las regiones un grado elevado de responsabilidad en materia de recaudación, una nueva dimensión de la repartición cobra importancia. Por regla general, las distintas regiones contarán con distintas capacidades de recaudación, que a menudo constituyen un aspecto importante a la hora de decidir la asignación de subvenciones entre las regiones. La capacidad en materia de recaudación de impuestos se puede medir usando indicadores relativamente perfeccionados de las bases imponibles regionales o mediante macroindicadores más aproximados, como la producción regional bruta. Más adelante se estudian las razones para utilizar la capacidad de recaudar impuestos y la necesidad como aspectos determinantes de las subvenciones regionales. En ambos casos, el gobierno central debe saber cuáles son los alicientes que se pueden introducir para que las regiones modifiquen su comportamiento y puedan beneficiarse del sistema de transferencias.

Las transferencias también pueden variar en función de la discreción que se haya concedido a las regiones con respecto al uso de los fondos. Por un lado, pueden ser incondicionales y permitir que las regiones hagan libre uso de dichos fondos. Ahora bien, si existe un interés nacional manifiesto en el nivel o en la concepción de tipos particulares de gastos regionales (por ejemplo, en educación, sanidad o bienestar social), el gobierno central puede imponer distintos niveles de condiciones que deben respetar las regiones aplicando una política de persuasión o de obligación. Se puede exigir que las regiones cubran determinados tipos de gastos. Otra posibilidad es imponer condiciones al uso que las regiones pueden hacer de los fondos, que no se harán efectivos hasta que dichas condiciones se cumplan. También se pueden utilizar fórmulas de contrapartida para inducir a las regiones a gastar cantidades de dinero suficientes en programas considerados importantes fuera de la región.

La justificación económica de la repartición intergubernamental de ingresos fiscales

Para un economista, los objetivos de la política económica se reducen a dos: la eficacia y la equidad, suavizados de forma apropiada por la viabilidad y la aceptación política. Según los economistas, las políticas deberían garantizar que los recursos se asignen de tal modo que no haya ningún cambio político factible que pueda enriquecer a todo el mundo; es decir, que se exploten todos los beneficios derivados de la producción y el intercambio. Las consideraciones

relativas a la equidad indican que entre las asignaciones eficaces deben escogerse las más justas. Tanto la eficacia como la equidad exigen que se efectúen juicios de valor. En el caso de la eficacia, por lo general los economistas aceptan los principios gemelos del *bienestar* y del *individualismo*. Afirman, en primer lugar, que las políticas deben ser juzgadas según el grado de enriquecimiento que proporcionen a los individuos dentro de la economía y, en segundo lugar, que los individuos son los mejores jueces de su propio bienestar. Sin duda, existen ámbitos de la política pública en los que no bastan esos principios, y debe recurrirse a objetivos más generales, como la libertad, la justicia, la no discriminación, etcétera². A efectos de nuestro estudio, seguimos la bibliografía económica y adoptamos la perspectiva del principio del bienestar.

La equidad es más problemática porque precisa que se determine lo que es justo. Es tradicional desglosar la igualdad en dos componentes: la *equidad horizontal* y la *equidad vertical*. La primera afirma sencillamente que “debe tratarse igual a los iguales”. Es en gran parte la razón que justifica los programas de repartición de los ingresos fiscales. Se basa en la idea de que todos los ciudadanos de la jurisdicción objeto de estudio deben tener un “peso” igual. Vista de este modo, se podría tomar como una declaración económica acerca de las repercusiones de la ciudadanía. La aplicación del principio de la equidad horizontal supone no sólo la aceptación de este principio, sino también el hecho de poder valorar cuándo dos personas son igualmente ricas, lo cual no es cosa trivial en situaciones en las que los individuos tienen posibilidades, gustos y necesidades distintos. La equidad vertical se centra en el modo adecuado de tratar a las personas con distintos niveles de bienestar: ¿qué cantidad de los escasos recursos de la sociedad debe tomarse de los más adinerados para transferirla a los menos pudientes? Sin duda, ello comporta un juicio de valor básico sobre el punto hasta el cual, en principio, la sociedad debería comprometerse en la redistribución, además de una opinión económica sobre los costos relacionados con el proceso de redistribución.

Aún está por resolver cómo expresa la sociedad de forma colectiva estas opiniones, si bien no se trata de una cuestión que se limite al federalismo fiscal. Básicamente, los planes intergubernamentales de repartición de los ingresos fiscales complementan las políticas puestas en práctica por los distintos niveles gubernamentales y las aplican independientemente del alcance de la redistribución vertical que buscan los gobiernos. Se pueden considerar políticas que facilitan la descentralización de las responsabilidades fiscales, garantizando la obtención de los beneficios de dicha descentralización sin comprometer los objetivos nacionales de eficacia y equidad.

Las ventajas de la descentralización

Existen varias razones por las que los economistas sienten cierta predisposición a descentralizar la adopción de decisiones en materia fiscal. Es muy probable que los gobiernos regionales estén mejor informados acerca de las preferencias y las necesidades de las comunidades locales, y pueden adaptar la combinación de bienes públicos, servicios públicos, transferencias e impuestos de forma que convenga a sus electores. La toma de decisiones descentralizada puede reducir los costos de la burocracia. Cuantos menos obstáculos suponga la burocracia, menores serán los costos de administración y control (los llamados gastos de organismo de ejecución), y se reducirán las probabilidades de malgastar. Esto reviste particular importancia en el caso de los servicios públicos para individuos y empresas: estos servicios deben descentralizarse en favor de organismos públicos, por lo que también puede descentralizarse el control. La descentralización

puede dar pie a oportunidades de innovar por parte de los distintos gobiernos regionales, innovaciones que después podrán adoptar otras jurisdicciones. Los gobiernos locales también pueden verse sujetos a la disciplina de la competencia política, lo cual puede inducir a un comportamiento local más eficaz. En relación con lo dicho, al descentralizar las responsabilidades en favor de jurisdicciones menores se pueden eliminar las posibilidades de búsqueda de rentas y de corrupción. Hay quien opina que la responsabilidad se incrementa por el hecho de que las decisiones se adopten más cerca de la gente. Los políticos regionales pueden estar más cerca de las decisiones individuales y ser responsables de dichas decisiones, y los medios de comunicación locales pueden estar más atentos al control de la puesta en práctica de las decisiones tomadas a nivel local.

Si los tomamos juntos, estos argumentos justifican claramente desde el punto de vista de la eficacia la descentralización de las decisiones en materia fiscal en favor de niveles más bajos de gobierno. Pero los argumentos se aplican con mayor o menor intensidad a distintos tipos de decisiones. Tienen más solidez cuando se trata de la puesta a disposición de servicios públicos, de bienes públicos de naturaleza local, y de partidas de gastos orientadas según criterios específicos para un lugar en particular. Son menos contundentes cuando se trata de bienes públicos nacionales, o de programas de transferencia de gran envergadura. Lo que es más importante, los argumentos a favor de la descentralización de gastos en materia de bienes y servicios son por lo general más sólidos que los de la descentralización de transferencias y la recaudación de impuestos. Así, una descentralización eficaz probablemente tendría como resultado un *déficit fiscal vertical*, en el que quedarían descentralizadas más responsabilidades en materia de gastos que en materia de recaudación de ingresos. En realidad, puesto que la propia descentralización justifica las transferencias del centro a las regiones, como se argumenta más adelante, la existencia de un déficit fiscal vertical es deseable. No obstante, existen distintas opiniones con respecto a la magnitud exacta del déficit, dado que los principios fiscales y de responsabilidad pueden indicar que la responsabilidad política por los gastos vaya acompañada de la responsabilidad de financiar una buena parte de ellos.

Los costos de la descentralización y la necesidad de transferencias de ingresos fiscales

La descentralización, junto con una eficacia y una innovación mayores en el suministro de servicios públicos, trae consigo algunos costos potenciales que afectan a la eficacia y a la equidad y que están estrechamente relacionados.

Costos que afectan a la eficacia

Existen tres tipos principales de costos que afectan a la eficacia. El primero es que los programas aprobados en una región pueden generar beneficios o costos indirectos para otra. Los individuos educados o formados en una región pueden trasladarse a otra para usar sus capacidades; las autopistas que construye una jurisdicción son utilizadas por los residentes de otra jurisdicción, etcétera.

El segundo costo que afecta a la eficacia es que las políticas regionales pueden interferir con la asignación eficiente de recursos en la unión económica interior (mercado común). Es decir, los mercados nacionales de la mano de obra, el capital, los bienes y los servicios pueden verse afectados en las fronteras de las regiones. Causa de ello puede ser el hecho de que distintas

regiones tengan impuestos o transferencias distintos sobre las transacciones que se realizan en su jurisdicción. Quizás apliquen políticas concebidas para atraer factores o empresas de otras jurisdicciones. También es posible que conciban sus programas de gastos de tal modo que impidan la libre circulación de personas y empresas de una jurisdicción a otra debido, por ejemplo, a requisitos relativos a la residencia, políticas de alquileres o de adquisición preferenciales, o reglamentos relativos a productos o factores locales. Puede ocurrir que algunas de esas políticas se hayan promulgado a fin de alcanzar algún objetivo legítimo a escala regional, como la protección del idioma o de la cultura, o la reglamentación de cuestiones relativas a la salud y la seguridad. Pero otras pueden simplemente distorsionar la libre circulación de bienes, servicios y factores a través de las fronteras regionales.

El tercer costo que puede afectar a la eficacia, y el más relacionado con los argumentos a favor de las transferencias de ingresos fiscales, se plantea porque el propio proceso de descentralización fiscal confiere a algunas regiones mayores competencias fiscales para suministrar servicios y transferencias públicos que a otras. Quizás sea porque pueden recaudar una mayor cantidad de ingresos (porque cuentan con más recursos naturales o industriales, por ejemplo), o quizás sus gastos sean menores (por ejemplo, porque cuentan con una población en edad avanzada más reducida). La consecuencia es que el *beneficio fiscal neto* (BFN) generado en una región para los residentes de la misma (la diferencia entre los niveles medios de servicios públicos y la media de pago de impuestos) diferirá según las regiones. Ello constituirá un incentivo puramente fiscal para que los individuos y las empresas migren en pos de jurisdicciones con mayores competencias fiscales, fenómeno denominado *migración por motivos fiscales*. Esto es sencillamente consecuencia de la descentralización de responsabilidades. En un Estado unitario en el que los impuestos y los gastos son nacionales, no surgen diferencias entre beneficios fiscales netos: una tasa impositiva nacional financiará unos servicios públicos similares en todo el país. Esta es una de las razones por las que el punto de referencia del Estado unitario puede ser un criterio de comparación útil.

Costos que afectan a la equidad

La descentralización también puede poner en peligro algunos objetivos nacionales en materia de equidad. Los gobiernos regionales suelen contar con instrumentos de política que son importantes elementos de la política de redistribución, como el suministro de servicios de educación, salud y/o bienestar, seguridad social e impuestos de redistribución. Estos elementos pueden ser la causa de que se den desigualdades inaceptables entre las regiones. Asimismo, la búsqueda de objetivos de redistribución puede verse afectada, puesto que las regiones están continuamente compitiendo entre ellas por contar con trabajadores y empresas más capacitados, así como individuos que exijan menos de los servicios públicos. Evidentemente, en una federación, se pueden considerar legítimas, y por ello ser toleradas, distintas preferencias en cuanto a la equidad en materia de redistribución. No obstante, los objetivos nacionales en materia de equidad se verán comprometidos en la medida en que unos niveles de redistribución inadecuados o irregulares no sean más que el resultado de limitaciones competitivas o decisiones tomadas sin coordinación.

Más importante para la repartición de ingresos fiscales es el hecho de que la equidad horizontal será violada por la descentralización. Las diferencias de las capacidades de las regiones para proporcionar unos servicios públicos determinados en función de unas tasas impositivas determinadas, que es el origen de la migración por motivos fiscales, son también la causa de las

injusticias horizontales en una federación descentralizada. Las diferencias de BNF entre las regiones, ya sean debidas a distintas competencias en materia de recaudación de ingresos o a necesidades distintas en materia de gasto público, implican que personas con las mismas características residentes en regiones distintas de una federación no serán tratadas del mismo modo por el sector público: habrá *injusticia fiscal*³. Esta es la verdadera fuente del argumento sobre la equidad a favor de las subvenciones de redistribución entre regiones. Las subvenciones mediante las cuales se redistribuye a partir de regiones con elevada capacidad fiscal a otras con menos capacidad fiscal conferirán a las distintas regiones el potencial para proporcionar unos servicios públicos similares con tasas impositivas similares. Una vez más, la comparación con el punto de referencia que constituye el Estado unitario puede ser instructivo. En un Estado unitario, las diferencias entre capacidades regionales de carácter fiscal quedan invalidadas por el hecho de que el gobierno del Estado unitario grava tasas impositivas comparables y suministra servicios públicos similares en todas las regiones.

Cabe hacer algunas advertencias relativas a la función de la repartición de ingresos fiscales entre las regiones para paliar las injusticias fiscales. En primer lugar, el objeto de estas subvenciones no es la redistribución entre regiones como fin en sí mismo. En última instancia, se trata de asegurar que individuos con características similares sean tratados de forma similar en toda la federación. Así, en principio sería posible equiparar las transferencias interregionales a las transferencias a individuos que dependen de la región de residencia. Las transferencias interregionales se suelen usar porque su administración es mucho más sencilla, y porque se ajustan al deseo de descentralizar la toma de decisiones en materia fiscal dentro de la federación. Las transferencias hacia las regiones permiten que éstas hagan uso de dichas transferencias como crean conveniente; no existe ninguna obligación de conformidad. Es decir, gracias a ellas las distintas regiones cuentan con el potencial para proporcionar unos servicios públicos similares con unas tasas impositivas similares, pero en realidad no están obligadas a hacerlo. Si bien esto puede poner en peligro el objetivo de la equidad horizontal, es coherente con el espíritu del federalismo.

También es importante admitir que el objeto de las transferencias interregionales compensadoras es abordar las cuestiones de equidad horizontal. Su objeto no es ser un instrumento de redistribución vertical entre los grupos con más o con menos ingresos. Resultaría muy engañoso juzgarlas sobre esa idea. Sus ventajas no están condicionadas por ninguna evaluación particular sobre el nivel de redistribución que debe asegurar el sistema fiscal. Se trata realmente de una cuestión de instrumentos de política que se aplican directamente a los individuos.

Quizás la advertencia más importante en cuanto a la conveniencia de las transferencias interregionales compensadoras sea el juicio de valor subyacente a ellas. El valor de la equidad reposa sobre la noción de que individuos similares deben recibir un trato similar en toda la federación (o dicho en términos técnicos económicos, todos los individuos deben estar incluidos en la “función de bienestar social” del país). Aparentemente, esto es una ampliación razonable de la noción de ciudadanía: la ciudadanía debería conferir nociones de tratamiento igual a todos los ciudadanos cuyas circunstancias sean similares, independientemente de dónde residan. No todos aceptarán esta opinión, en particular en una federación muy heterogénea donde el nivel de descentralización sea elevado⁴.

Uno de los aspectos interesantes de la equidad a favor de la repartición de ingresos fiscales a nivel interregional es que, a diferencia de la mayoría de las políticas económicas, no está en conflicto con la eficacia: *no existe una disyuntiva eficacia-equidad*. Al contrario, la equidad fiscal y la eficacia exigen una eliminación del BFN que de otra manera iría ligada a la descentralización. Y cuanto más descentralización haya, mayor será la necesidad de la repartición de los ingresos fiscales por razones de eficacia y equidad. Evidentemente, el apoyo público de todas las regiones a la repartición de cargas fiscales también puede ser más débil cuanto más descentralizado esté el país.

Por último, antes de dejar la base de la equidad como justificación de las transferencias de ingresos fiscales, debe mencionarse otro aspecto. Algunos economistas han sostenido que un argumento esencial para que las regiones se adhieran a una federación es compartir los riesgos idiosincrásicos a los que cada una de ellas se enfrenta. Según esta opinión, la equiparación es una forma de seguridad social: las regiones más afortunadas contribuyen con una parte de su éxito a las que sufren reveses⁵. Sin duda, en los planes de equiparación se da cierto elemento de repartición de riesgos, el cual, no obstante, no consigue explicar todas las reparticiones interregionales. En muchas federaciones hay regiones cuya situación es crónicamente peor que en otras.

Cuestiones relativas al establecimiento de regímenes de repartición de ingresos fiscales

Los parámetros adecuados de un plan de repartición de ingresos fiscales dependen de una serie de factores, entre ellos el grado de descentralización fiscal que se dé en la federación, los instrumentos transferidos a las regiones y, lo que es quizás más importante, el compromiso político con la equidad fiscal. En la exposición de las repercusiones de estos factores para la creación de un sistema, resulta útil hacer uso de la comparación con el Estado unitario. En un Estado unitario, un gobierno promulga todas las políticas que afectan a las regiones. El papel de la afiliación regional es por lo general bastante reducido a la hora de decidir qué impuestos se pagan y qué servicios se reciben: se aplica un único sistema tributario y en todo el país se dispone de unos servicios públicos relativamente uniformes. Por supuesto, una cuestión será el nivel de repartición que se da *entre individuos*, pero las personas de una clase particular serán tratadas del mismo modo, independientemente de dónde residan.

Es la descentralización de responsabilidades fiscales hacia los gobiernos regionales lo que trae consigo la necesidad de las transferencias de ingresos fiscales. La necesidad aumentará cuanto más aumenten las diferenciales de BFN creadas por la descentralización. Si las regiones tuviesen que financiar todos los servicios públicos en virtud del principio del beneficio (los impuestos o los precios para los usuarios que cada residente paga al gobierno regional como muestra del beneficio recibido) la descentralización no generaría ningún BFN y no habría ninguna necesidad de conceder subvenciones correctivas. Toda la redistribución se podría realizar mediante el sistema central de impuestos y gastos interpersonales. Sin embargo, los gobiernos regionales no funcionan según el principio del beneficio. Los servicios públicos que ofrecen, de los que tienden a disfrutar todos los residentes, están financiados por los pagos de impuestos que dependen de los ingresos. En consecuencia, las regiones con ingresos más elevados podrán ofrecer más y mejores servicios públicos con unas tasas impositivas determinadas que las regiones con ingresos más reducidos; de ahí la necesidad de la repartición de los ingresos fiscales. Como conclusión,

deseamos llamar la atención sobre una serie de factores que influyen en la concepción de estos sistemas.

Enfoques del “centro a las regiones” frente a enfoques interregionales

Puesto que el objeto de las subvenciones de repartición de ingresos fiscales es la transferencia entre las regiones, una primera cuestión que se plantea de forma natural es quién debe efectuar esas transferencias. En principio, la forma de las transferencias se podría decidir mediante la negociación entre los gobiernos regionales, sin la participación del gobierno federal. Sin embargo, rara vez se recurre a este sistema, y hay una buena razón para ello⁶. A menos que la única razón de ser de las subvenciones fuese la eficacia (o la simple repartición de riesgos), es probable que las negociaciones interregionales resulten infructuosas ya que las regiones más ricas no estarán dispuestas a aprobar un resultado que para ellas suponga una transferencia negativa. Además, incluso si un impulso altruista constituyese la motivación de las regiones, las negociaciones serían complejas ya que habría que alcanzar un consenso, lo cual resulta difícil cuando son varias las partes interesadas. El gobierno central tiene una ventaja natural en la ejecución de las transferencias interregionales. Su circunscripción es la totalidad del país. Es probable que los gastos estén más descentralizados que los impuestos, lo cual se traduce en un desequilibrio fiscal vertical que proporciona al gobierno federal los recursos necesarios para conseguir la equidad fiscal.

Limitaciones políticas

El grado de repartición de los ingresos fiscales tolerado por un país se decidirá mediante un proceso político. Son muchos quienes opinan que la descentralización reduce el apoyo político a la repartición de ingresos fiscales. De hecho, algunos defensores de la descentralización piensan en eso cuando proponen la descentralización, sosteniendo que existe demasiada redistribución y que la descentralización frenará a los gobiernos.

La fórmula para la concesión de subvenciones

La mayoría de los economistas defienden un enfoque basado en una fórmula en lo relativo a la repartición de ingresos fiscales. La fórmula exacta depende de los tipos de responsabilidad que se deleguen en las regiones y de la medida en que la equidad fiscal se incorpore en el sistema. Si ésta está aceptada como principio (es decir, si el fisco ha de tratar del mismo modo a los residentes, independientemente de dónde residan), la estructura básica de las subvenciones debería reflejar, en principio, las distintas necesidades de las regiones y las distintas capacidades fiscales.

Si la descentralización se da principalmente en el ámbito de los gastos, la dependencia de las subvenciones del centro por parte de las regiones será elevada. La situación ideal se daría cuando las subvenciones bastasen para que las regiones pudiesen proporcionar unos servicios públicos similares, que al mismo tiempo les permitiesen la posibilidad de elaborar unos programas que se ajustasen a sus necesidades. La fórmula utilizada podría reflejar la cantidad de financiación necesaria para proporcionar unos servicios públicos regionales representativos, es decir, la media de servicios públicos proporcionados en las regiones conjuntamente. En algunos países, esto puede exigir mucha información, por lo que puede darse que se utilicen fórmulas menos

complejas en las que se incluyan índices básicos de necesidad (por ejemplo, y especialmente, la población).

En la medida en que los impuestos estén descentralizados, el uso de las mismas fórmulas mostraría las capacidades fiscales relativas de las regiones para recaudar ingresos. Cuando no se dispusiera de datos, se podrían medir las capacidades fiscales en función de la capacidad de la región para recaudar ingresos a partir de bases imponibles representativas iguales a las tasas impositivas en todas las regiones. En el supuesto de que este *enfoque de base imponible representativa* no fuese factible, se podría recurrir a indicadores más rudimentarios de la capacidad fiscal. Puesto que la mayor parte de las grandes bases imponibles utilizadas a nivel regional están estrechamente ligadas a los ingresos, los ingresos regionales constituirían una posibilidad, quizás corregida con respecto a las fuentes más importantes de ingresos regionales, como los recursos naturales o las empresas internacionales.

Subvenciones incondicionales frente a subvenciones con condiciones

La esencia del federalismo es la existencia de una toma de decisiones políticas independientes a distintos niveles del gobierno. Así pues, a primera vista parece existir un argumento a favor de las subvenciones incondicionales siempre que sean posibles. De este modo las regiones pueden utilizar los fondos en función de sus prioridades. No obstante, existen buenas razones para imponer algunas condiciones a determinadas subvenciones; de hecho, la imposición de esas condiciones facilita con frecuencia la descentralización de la responsabilidad en materia fiscal al posibilitar el acceso a los beneficios de la descentralización sin incurrir en los gastos. En realidad, las subvenciones con condiciones son un modo mucho menos indiscreto del que disponen los gobiernos centrales para influir en las decisiones regionales en materia fiscal que otros más directos como la imposición de mandatos, la anulación de la legislación regional, entre otros.

El recurso a las condiciones se puede justificar en dos tipos de circunstancias. El primero es cuando los beneficios (o los costos) de las políticas fiscales de una región se extienden a los residentes de las regiones colindantes. Un argumento clásico dentro de las cuestiones fiscales en las federaciones es que esos excedentes deberían corregirse mediante unas subvenciones con condiciones compensatorias.

Desde el punto de vista de la repartición de ingresos fiscales, la segunda circunstancia es más pertinente: en este caso las responsabilidades de las jurisdicciones central y regional coinciden parcialmente. Por lo general se reconoce que el gobierno central es responsable en cierto modo de que predomine la eficacia en la unión económica interna y de que se apliquen las normas nacionales de equidad. Sin embargo, buena parte de los instrumentos delegados en las regiones influyen considerablemente en esos objetivos. Por ejemplo, hay buenas razones para la descentralización del suministro de servicios públicos en los ámbitos de la sanidad, la educación y el bienestar en favor de las regiones. No obstante, estos grandes programas públicos son instrumentos importantes para alcanzar los objetivos de equidad nacional, como la igualdad de oportunidades, una distribución más uniforme del bienestar económico y la seguridad económica. El suministro armonizado de estos servicios también puede garantizar que no se menoscabe la libre circulación en la federación. Una forma de asegurar que el suministro descentralizado de estos importantes servicios públicos contribuya a los objetivos de la eficacia y la equidad nacionales de forma que no se comprometan las ventajas de la descentralización es imponer unas

condiciones generales que han de satisfacerse antes de poder recibir íntegramente las subvenciones destinadas a las regiones procedentes del gobierno central.

Preferencias locales relativas a la redistribución

Por último, se plantea la cuestión del nivel del gobierno al que concierne la redistribución. En cierto modo, esta es una cuestión discutible. Las políticas aprobadas por los gobiernos regionales tendrán necesariamente efectos redistributivos, la mayoría de los cuales no podrá anular el gobierno central. Tampoco está claro que el gobierno central deba anularlos: las regiones pueden tener opiniones legítimas distintas acerca del alcance de la repartición en sus jurisdicciones. En esas regiones no surgirá ningún conflicto con el deseo del gobierno federal de repartir ingresos fiscales entre las regiones para conseguir la equidad fiscal. Lo más que se puede esperar en una federación es que las distintas regiones tengan el potencial para proporcionar unos servicios públicos comparables a partir de unos tipos impositivos comparables. Una forma de conseguirlo es mediante un sistema de transferencias compensadoras. De ellas dependerá si proporcionan los mismos servicios. En este sentido, un Estado unitario no quedará reproducido exactamente en una federación descentralizada. Esta forma de avenencia, que mantiene en equilibrio los objetivos de equidad y eficacia nacionales con la capacidad de las regiones de cumplir sus propios objetivos, es la esencia de una federación. Al fin y al cabo, el nivel y el tipo de repartición de ingresos fiscales es en gran medida una cuestión de opinión y entendimiento.

Traducido del inglés

Notas

1. El argumento clásico a favor de las subvenciones compensadoras se remonta a Buchanan (1950). Para obtener más detalles al respecto, véase Boadway y Flatters (1982). Los aspectos complementarios entre la descentralización y la equiparación se analizan en Boadway (1996).
2. Sen (1985) es un destacado defensor de este punto de vista.
3. Este término fue acuñado por Buchanan (1950).
4. Para disponer de una opinión contraria, véase Usher (1995).
5. En Persson y Tabellini (1996) se puede encontrar un análisis económico reciente de esta opinión.
6. Alemania constituye una excepción, ya que en este país los ricos länder financian las transferencias compensadoras a las más pobres. Sin embargo, ha resultado difícil mantener este sistema con la reunificación. El sistema horizontal de equiparación ha tenido que ser complementado por transferencias procedentes del gobierno federal.

Referencias

- BOADWAY, R.W. y F.R. FLATTERS (1982), *Equalization in a Federal State: An Economic Analysis*, Ottawa, Consejo Económico del Canadá.
- BOADWAY, R.W. (1996), "The Folly of Decentralizing the Canadian Federation" en *Dalhousie Review*, 75: 313-49.
- BUCHANAN, J.M. (1950), "Federalism and Fiscal Equity" en *American Economic Review*, 40: 583-99.

- PERSSON, T. y G. TABELLINI (1996), "Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Redistribution" en *Journal of Political Economy*, 104: 979-1009.
- SEN, A.K. (1985), *Commodities and Capabilities*, Amsterdam, North-Holland.
- USHER, D. (1995), *The Uneasy Case for Equalization Payments*, Vancouver, Fraser Institute.

Nota biográfica

Peter Whiteford es Director de Investigaciones en la División de Política y Análisis Estratégicos, Departamento de la Familia y los Servicios Comunitarios, Australia. Email: peter.whiteford@facs.gov.au. Ha trabajado en unidades de investigación sobre la política social en las Universidades de Nueva Gales del Sur (Australia) y York (Reino Unido), y ha sido consultor para varios Ministros de Seguridad Social en Australia. Ha escrito extensamente sobre cuestiones de política de ayuda social, la pobreza y la distribución de los ingresos.

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

Peter Whiteford

Introducción

Los problemas de la distribución de responsabilidades entre niveles de gobierno ocupan un lugar importante en el programa político de numerosos países. Bélgica, que era un Estado unitario, se ha transformado en un Estado federal. El referéndum de 1995 sobre Quebec hizo de la transferencia de responsabilidades un tema de primera importancia en Canadá. En Finlandia se establecieron consejos regionales en 1994. En Irlanda se instauró una Comisión de Transferencia en 1995. En el Plan de Desarrollo Nacional 1994-2000 de México la transferencia de responsabilidades es una de las políticas prioritarias. Los hechos recientes ocurridos en el Reino Unido indican que este país podría estar convirtiéndose en una especie de Estado federal.

La reforma de los dispositivos de seguridad y bienestar social también ocupa un lugar prioritario en los programas políticos de numerosos países. En los últimos veinte años la proporción de la población activa que recibe prestaciones sociales ha aumentado considerablemente en muchas sociedades. En consecuencia, se afirma que los programas sociales han agravado los problemas de exclusión al promover una cultura de "dependencia de la asistencia social". Cuando se tratan estos temas, la atención se centra cada vez más en el modo en que se administran las prestaciones. Recientes cambios introducidos en el sistema social de Canadá y los Estados Unidos de América, por ejemplo, han incluido la delegación de algunas funciones de asistencia social del gobierno federal a las autoridades estatales o provinciales.

Estos cambios han despertado interés en el plano internacional, aunque también han sido criticados por la posibilidad de que perjudiquen a los pobres. En un ensayo reciente sobre el federalismo fiscal Oates (1999) afirma que, según la teoría tradicional al respecto, la responsabilidad de las políticas de redistribución de los recursos debe incumbir al gobierno central. Es más, las políticas de protección social son generalmente el principal componente del conjunto del gasto público en las economías más avanzadas. Por consiguiente, la transferencia de responsabilidades en materia de políticas de ayuda social puede tener importantes repercusiones en las relaciones fiscales de las federaciones.

En este artículo se analizan varios temas que se han de considerar cuando se evalúan las ventajas y los inconvenientes de las estrategias de transferencia de responsabilidades, concretamente en el contexto de las políticas de asistencia social. No se formulan conclusiones definitivas; de hecho, en la conclusión se plantean una serie de interrogantes sin respuesta, que pueden constituir una base para posibles investigaciones futuras sobre la relación entre transferencia de responsabilidades y equidad en la ayuda social.

El artículo está estructurado del siguiente modo: en la sección siguiente se examina en términos generales el significado de la transferencia de responsabilidades. A continuación se analiza si existen posibles conflictos entre esta última y la equidad. Ulteriormente se comparan las prácticas administrativas de los sistemas de asistencia social en una serie de países. El artículo concluye con la presentación de temas para la investigación futura.

Definir la transferencia de responsabilidades

¿Qué significa la transferencia de responsabilidades? Para empezar, es importante señalar que su alcance -así como sus posibles ventajas e inconvenientes- puede diferir según se trate de un Estado federal o de un Estado unitario. Esto refleja simplemente el hecho de que las posibilidades de transferencias de responsabilidades y la forma que revestirán se ajustarán a la posición constitucional de las distintas autoridades.

La Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económicos (OCDE) (1997) indica que cualquier paso dado en la gama centralización-descentralización puede adoptar diversas formas. En la medida en que se pueden utilizar distintas definiciones en contextos nacionales diferentes, es menester empezar por establecer algún tipo de definición formal (que se puede luego discutir). Las definiciones de la OCDE son las siguientes:

- *Descentralización*: la transferencia de responsabilidades a niveles de gobierno inferiores, democráticamente independientes, en virtud de la cual se les otorga una mayor facultad discrecional en materia de gestión, pero no necesariamente una mayor independencia económica;
- *Desconcentración*: la transferencia de responsabilidades desde los ministerios centrales a las oficinas sobre el terreno u organismos más autónomos, por consiguiente más cercanos a los ciudadanos, al tiempo que siguen formando parte del gobierno central;
- *Delegación*: la relación oficial en la que un nivel de gobierno da a otro las competencias requeridas para un aspecto del proceso de reglamentación; y
- *Transferencia ("devolution")*: la palabra general que abarca todas las formas de transferencias de responsabilidades.

La Comisión Financiera y Fiscal de Sudáfrica proporciona una clara expresión de otras formas de transferencia de la política de ayuda social (1996, pág.5).

El caso de la financiación de las prestaciones sociales requiere un análisis específico, ya que exige una explicación de la diferencia entre las funciones delegadas y transferidas y las que se descentralizan. Las funciones delegadas son las que cumplen las provincias en nombre del gobierno nacional, en cuyo caso la provincia no tiene control sobre las políticas ni autoridad para adoptar decisiones. Ni el alcance ni las modalidades de la prestación de servicios son

discrecionales. Un buen ejemplo es el de las jubilaciones que el Estado abona a las personas de edad -el ministerio nacional ha fijado normas y pautas reglamentarias que incluyen la cantidad que se ha de pagar a cada persona, los criterios para tener derecho a la pensión así como el mecanismo de investigación de los ingresos de las personas para determinar si tienen derecho a la prestación. Las personas que tienen ese derecho cobran la cantidad establecida. La provincia no tiene alternativa, por lo que las jubilaciones representan una función delegada. Por el contrario, una función transferida es aquella que permite al gobierno subnacional aplicar sus propias políticas dentro de los límites generales fijados por el gobierno nacional. Por ejemplo, las autoridades provinciales deben asignar determinados fondos a una función o a un programa funcional pero, fuera de esta exigencia, puede ejercer sus prerrogativas. La consecuencia de que la asistencia social corresponda a una función delegada es que el gobierno nacional tiene la obligación de financiar la totalidad del costo del pago de las jubilaciones.

¿Por qué transferir responsabilidades ?

El interés por la transferencia de responsabilidades responde a una serie de preocupaciones y consideraciones. En primer lugar, numerosos gobiernos padecen las presiones de los déficits presupuestarios. La transferencia de responsabilidades puede brindar la oportunidad de reducir las duplicaciones innecesarias, lo que resulta más económico. Otro aspecto interesante es el mejoramiento de la prestación y coordinación de servicios en los distintos niveles de gobierno y entre los proveedores públicos y privados. La transferencia de responsabilidades puede acrecentar la flexibilidad de las políticas y mejorar la definición de los beneficiarios y los servicios. A la hora de experimentar políticas, la descentralización podría ser útil pues permitiría evaluar distintas opciones de reforma.

Hay una gran preocupación por mejorar la calidad de la participación democrática. Si los servicios son más receptivos a las necesidades locales, se puede habilitar a los ciudadanos a participar ulteriormente en la adopción de decisiones. Algunos argumentos en favor de transferir la responsabilidad de las actividades de atenuación de la pobreza se fundan en la idea de que las comunidades locales son las más idóneas para determinar las intervenciones más beneficiosas para los pobres en su región. Esta opinión se basa en el supuesto de que, en el plano local, es menos probable que los recursos públicos sean captados por hogares que no son desfavorecidos (Hentschel et al., 1998, pág. 29). Según un dicho popular, "los problemas locales tienen soluciones locales".

Las cuestiones de transferencia de responsabilidades también tienen una importancia crucial en las federaciones. En los sistemas federales la distribución apropiada de las responsabilidades entre niveles de gobierno es objeto de un debate constante. En realidad, en las federaciones la pregunta adecuada podría ser "¿por qué no transferir responsabilidades?". Como señala Oates (1999), la razón de ser de la descentralización es el mayor bienestar económico que supone adecuar el suministro de bienes y servicios a las preferencias y circunstancias particulares de las jurisdicciones que los ofrecen. Habida cuenta de las diferencias en términos de preferencias y costos entre las distintas jurisdicciones, es necesario diversificar los bienes y servicios locales a fin de lograr el máximo bienestar social.

El interés por la transferencia de responsabilidades también obedece a una preocupación renovada por las dimensiones espaciales de los problemas sociales -lo que Kleinman (1998)

denominó "la nueva política del lugar y la pobreza" (*The new politics of place and poverty*). Es sorprendente el aumento de interés por las iniciativas locales en muchos países. Un tema que preocupa a los gobiernos respecto de la exclusión social es el reconocimiento de que la miseria está geográficamente concentrada. Desde el punto de vista de los países en desarrollo, la ubicación puede ayudar a determinar las necesidades más acuciantes, lo que aporta una base para asignar los escasos recursos, en un contexto de insuficiencia de otros mecanismos para llegar a los necesitados.

Una preocupación conexas es que los programas sociales existentes no son eficaces para combatir la exclusión social, o posiblemente han agravado los problemas de la exclusión al promover la "dependencia de la protección social". Desde este punto de vista se necesitan iniciativas que fomenten la participación activa de personas y familias de bajos ingresos en las actividades económicas y sociales. Esta promoción de la independencia se efectúa casi invariablemente en el plano regional, ya que la participación social tiene generalmente una dimensión espacial.

Existen paralelos entre estas preocupaciones en las sociedades prósperas y en las sociedades en desarrollo. Jalan y Ravallion (1997) hablan de "nichos de pobreza", esto es, situaciones en que hogares idénticos en otros aspectos experimentan diferencias en términos de alza del nivel de vida por estar situados en zonas distintas, con dotaciones diferentes de "capital geográfico". Si los nichos de pobreza existen, se puede entonces abogar por la eficiencia y la equidad para invertir en esas zonas desarrollando la infraestructura local o fomentando la exportación de mano de obra a zonas mejor dotadas.

El interés por la transferencia de responsabilidades también se puede analizar desde el punto de vista de la resistencia a la centralización, en relación con el concepto de la *subsidiariedad*, tal como se discute en los debates sobre la integración europea. Según la doctrina social católica, la subsidiariedad conllevaba originalmente la obligación para las altas instancias de gobierno de permitir a las unidades de niveles inferiores que se encargaran de sus asuntos con una autonomía social responsable. Cuando su desempeño era inadecuado respecto de las normas convenientes, los niveles superiores de gobierno tenían que ajustar las capacidades de las unidades inferiores o bien asumir la responsabilidad de los resultados. Streeck (1995) sostiene que cuando la Comisión Europea reintrodujo el término dio una nueva interpretación al concepto, en el sentido de que correspondía a la hipótesis general de la precedencia de los niveles inferiores de gobierno respecto de los niveles superiores. Afirma que éste es, en última instancia, un principio de *laissez faire* con respecto a lo que el nivel inferior de gobierno elige hacer. Por consiguiente, el concepto se ha transformado, pasando de ser un concepto que requería un Estado central fuerte que daba instrucciones y autorizaciones a otro que supone un Estado débil que actúa a petición de electorados soberanos.

El alcance y los objetivos de la protección social

Todas las sociedades tienen sistemas complejos de protección social. Lo que difiere de un país a otro es la combinación y la forma de los mecanismos de esa protección. El debate sobre los objetivos redistributivos de la asistencia social en los distintos países se expresa generalmente en términos ampliamente similares, como la atenuación de la pobreza, la redistribución a lo largo de la vida o la redistribución entre los grupos de altos y bajos ingresos. La dificultad para evaluar esos objetivos reside en que en la mayoría de los análisis transversales es prácticamente

imposible distinguir los diferentes tipos de redistribución, en particular, diferenciar la redistribución de los ricos a los pobres de la redistribución a lo largo de la vida o autoseguro. Estas complicaciones hacen que sea difícil definir la "equidad". Por esa razón, no hay un indicador único para clasificar los efectos redistributivos de los sistemas de ayuda social en los distintos países.

Al parecer, la redistribución en las distintas regiones mediante la seguridad social, sea en federaciones o en Estados unitarios, responde mucho más a decisiones políticas implícitas que a medidas explícitamente concebidas. Es común que los gobiernos conciban expresamente sistemas de transferencias entre gobiernos de modo que las regiones más ricas subvencionen a las más pobres, pero es muy poco frecuente que la redistribución geográfica constituya un objetivo básico de los sistemas de transferencia en beneficio de las personas. Si bien el alcance de cualquier redistribución geográfica es necesariamente una consecuencia de decisiones deliberadas, dichas decisiones se adoptan generalmente sin una referencia consciente a la conveniencia o inconveniencia de redistribuir de las regiones ricas a las pobres.

Puede suceder que un sistema de seguridad social completamente no redistributivo redistribuya ingresos entre las regiones en determinadas condiciones. Por ejemplo, en un sistema de jubilaciones basado en contribuciones obligatorias establecidas, las prestaciones que reciben las personas están exclusivamente relacionadas con las contribuciones que han efectuado y las ganancias de sus fondos personales. En términos estrictos, dicho sistema no supondría ninguna redistribución entre las personas. Sin embargo, si los pensionados se mudan a otras provincias al jubilarse, resultará que los contribuyentes de una región están pagando para los beneficiarios de otra región. Por consiguiente, medir el alcance de la redistribución entre las regiones puede ser muy complejo.

Al examinar otras formas de transferencia de las responsabilidades en materia de asistencia social, es necesario decidir cuáles son las que se deben transferir. Las posibilidades incluyen el prestación de ayuda social, los requisitos para tener derecho a ella, las normas de concesión de ayuda social y la cuantía de los pagos. La transferencia de responsabilidades se podría aplicar en diversos grados en cada ámbito, por lo que tendría distintas consecuencias en términos de equidad. Cierta forma de transferencia de la responsabilidad de la ayuda social parece inevitable y probablemente no sea polémica, por ejemplo si de lo que se trata es de una red de oficinas regionales. La situación es más controvertida cuando la transferencia de responsabilidades da lugar a que se adopten decisiones diferentes en las distintas regiones. Si dos solicitantes similares en otros aspectos son tratados de modo diferente en distintas oficinas, se podría argumentar que es injusto. (Esta posibilidad requiere, empero, que haya poder discrecional.)

Equidad y transferencia de responsabilidades - ¿es necesario conciliarlas?

¿Están necesariamente en conflicto la equidad con la transferencia de responsabilidades? Thomas (1998) sostiene que en el Reino Unido la transferencia de responsabilidades agravará las tensiones entre la igualdad y la democracia. Afirma que "la delegación de poder dará mayor transparencia a los altos niveles de redistribución entre las regiones y las naciones británicas. Una vez que esa transferencia ponga claramente en evidencia ante todos la mano invisible de la redistribución, es probable que haya una reacción violenta".

Thomas cita al Instituto de Estudios Fiscales, que estimó los cambios de las tasas impositivas si cesara la redistribución entre regiones en el Reino Unido. En Londres y el sudeste, la tasa impositiva estándar podría disminuir, mientras que en el País de Gales y Escocia aumentaría. En la hipótesis de que no haya redistribución interregional, las tasas impositivas medias y máximas de Escocia y Gales deberían ser el doble de las que se aplican a Londres y el sudeste. La base de la estimación es la diferencia entre regiones en términos de PIB por habitante y, por consiguiente, de niveles de imposición, así como las diferencias en cuanto a ingresos procedentes de la seguridad social. El Instituto de Estudios Fiscales concluye que "Es muy posible que cuando la magnitud de estas variaciones se haga explícita éstas no recaben la misma aprobación pública con que cuentan actualmente las transferencias implícitas. Esto supondría que la descentralización podría empeorar considerablemente la situación de zonas actualmente beneficiadas por las transferencias fiscales" (Thomas 1998, págs. 14-15).

Se dispone de otros elementos que dan cuenta de la redistribución entre las regiones. Courchene (1993) menciona cifras del seguro de desempleo canadiense correspondientes a 1988 que indican que por cada dólar de contribuciones, los habitantes de Terranova recibieron 4,16 dólares en forma de prestaciones, mientras que los habitantes de Ontario aportaron casi el doble de lo que recibieron en prestaciones. Asimismo, en 1988 Quebec recibió cerca de 900 millones de dólares en transferencias relacionadas con el seguro de desempleo.

Bray y Mudd (1999) proporcionan datos sobre Australia para calcular un índice de redistribución neta entre las regiones derivada de las políticas de ayuda social. El índice se calcula como el cociente entre la media de los impuestos pagados por un Estado o región y la media de las prestaciones recibidas por la región, y se normaliza luego como proporción del cociente general correspondiente a Australia. Esto se puede interpretar como un indicador de la magnitud de lo que "aportan" ciertas regiones en relación con la media. Por ejemplo, el Territorio de la Capital de Australia, el Territorio Septentrional y Australia Occidental son los más altos contribuyentes netos, mientras que Australia Meridional y Tasmania son los beneficiarios netos más importantes. La contribución de Sydney representa aproximadamente 2,75 veces la que aporta la Tasmania no metropolitana. La contribución de Mosman, próspero suburbio de Sydney, equivale a cerca de cinco veces la cuantía media procedente de Sydney. Roxby Downs, remota ciudad minera, aporta más de 100 veces la contribución de Inala o Elizabeth, dos zonas metropolitanas con elevadas concentraciones de viviendas públicas. Otras pequeñas regiones que son importantes beneficiarias netas de prestaciones son las zonas rurales.

Estos ejemplos muestran que se producen amplias redistribuciones efectivas entre las regiones, al menos en el caso del Reino Unido, Australia y Canadá. Si se redujera la magnitud de esas redistribuciones, ¿estaría amenazada la equidad? La dificultad para responder a esa pregunta reside en que se precisa algún punto de referencia para evaluar la equidad. Un problema evidente es que el costo de la vida puede variar según las regiones, al igual que los ingresos medios. Desde el punto de vista "absoluto" del estándar de vida, las diferencias regionales en términos de niveles de prestaciones se pueden justificar en la medida en que reflejan diferencias de necesidades. Aún en términos relativos, las diferencias en materia de prestaciones se pueden justificar si se establecen como una proporción constante de los ingresos de la comunidad, cuando éstos también varían según las jurisdicciones. Del mismo modo, se podría argumentar que la uniformidad de los niveles de ayuda social en un país en que los niveles de salarios varían considerablemente podría tener efectos incentivadores que no se han buscado. Un interrogante obvio para la investigación

es el de determinar la magnitud de las diferencias del costo de la vida en las regiones en distintos países. En el contexto de las federaciones es importante señalar que las diferencias entre regiones en términos de costos pueden no corresponder a jurisdicciones. Es posible que regiones situadas en distintas jurisdicciones tengan más elementos en común que regiones de la misma jurisdicción. Otro factor es que la evaluación de la equidad también requiere que se examinen las modalidades según las cuales se financian las prestaciones.

Oates (1999) señala que el argumento habitual en favor de que la redistribución de los ingresos sea una responsabilidad centralizada en las federaciones se plantea porque la movilidad puede socavar los intentos de redistribución. Las diferencias en las políticas redistributivas pueden alentar a las personas más pobres a trasladarse a jurisdicciones más "generosas", y a los contribuyentes más ricos a mudarse. Existe la posibilidad de que este proceso dé lugar a un "descenso general de nivel". Asimismo, las políticas de redistribución descentralizadas pueden aventajar a jurisdicciones que reducen los pagos a un nivel inferior al óptimo.

Transferencia de responsabilidades y prácticas administrativas

El término "transferencia de responsabilidades" remite a un proceso de *cambio*. Los ejemplos concretos de esa transferencia corresponden a ejemplos de reformas en virtud de las cuales la responsabilidad de ciertos aspectos de la política de ayuda social fue retirada de los niveles centrales de gobierno y delegada a niveles de gobierno inferiores, sean estatales/provinciales o locales/municipales.

Hay dos destacados ejemplos recientes de la *delegación* de responsabilidades relacionadas con la política de ayuda social. El primero es el de los cambios introducidos en el Plan de Asistencia de Canadá, a partir de mediados de los años 1980, su ulterior sustitución por los Servicios de Salud y Ayuda Social en 1995, y las modificaciones efectuadas en los servicios del seguro de desempleo y de fomento del empleo, en 1996. El segundo consiste en una serie de cambios realizados en el sistema de asistencia social en los Estados Unidos de América, que culminaron con el reemplazo del programa de Ayuda a las Familias con Hijos a Cargo por la Asistencia Temporal a las Familias Necesitadas, a partir de 1996.

Existen ya numerosas publicaciones sobre la naturaleza de esa evolución, tanto en Canadá como en los Estados Unidos, y se debate mucho acerca de la equidad de los resultados de esos cambios¹. El factor que complica la evaluación de las enseñanzas de esas modificaciones es que abarcan un campo mucho más amplio que la mera transferencia de responsabilidades. Los cambios estadounidenses también se deben evaluar en relación con los efectos de los derechos a las prestaciones de duración limitada, así como con los requisitos para tener derecho a los pagos. Habida cuenta de que aún no se conocen todas las consecuencias de las limitaciones temporales y que los Estados Unidos siguen gozando de un sólido crecimiento económico, es prematuro formular conclusiones en cuanto a los resultados de esos cambios de política.

Otra fuente de información para evaluar las consecuencias de la descentralización reside en la experiencia comparada de distintos países en los que se pueden observar diferentes grados de transferencia de responsabilidades en materia de ayuda social. Dicho ésto, es al parecer poco habitual en muchos de los estudios comparados examinar por separado las cuestiones de la

descentralización. También se pueden encontrar elementos de información y debate en varios estudios recientes sobre las prestaciones sociales en los países de la OCDE.

En el Cuadro 1 se sintetiza información sobre el grado de descentralización en la administración de la asistencia social en los países de la OCDE a comienzos de los años 1990 (Eardley et al., 1996). El primer contraste se observa entre planes uniformes en el plano nacional y los que presentan variaciones regionales o locales. Es necesario separar a los Estados federales de los Estados unitarios. En los Estados Unidos y Canadá varían considerablemente las prestaciones y los derechos a ellas entre los estados, y en la confederación suiza la responsabilidad incumbe a los cantones e incluso a las comunas (de los cuales hay aproximadamente 3.000). En Australia, empero, no existen prácticamente variaciones y en Alemania los Länder fijan niveles de prestaciones dentro de límites máximos y mínimos fijados en el plano nacional. Entre los Estados unitarios, existe una diferencia general entre los países liberales de habla inglesa y los demás. Todos los primeros tienen marcos jurídicos y administrativos nacionales o nacionales y del Estado.

CUADRO 1: Administración de la asistencia social, países de la OCDE, 1992

País	¿Federa- ción?	Prestaciones sociales	Marco jurídico y administrativo	Beneficiarios % de la pobl.	Gastos % del PIB
Alemania	Sí	Sozialhilfe	Reglamento nacional, prestaciones y administración regionales	6,8	2,0
Australia	Sí	Todas	Reglamentación y administración nacionales	17,8	6,8
Austria	Sí	Sozialhilfe	Provincial, principalmente discrecional	4,8	1,2
Bélgica	Sí	Ingreso Mínimo de Subsistencia	Reglamentación nacional, administración local	3,6	0,7
Canadá	Sí	Plan de Asistencia de Canadá	Marco nacional, reglamentación y administración provinciales	15,1	2,5
Dina- marca	No	Social Bistand	Reglamentación nacional, administración local	8,3	1,4
Finlandia	No	Subsidio de Asistencia Social	Reglamentación nacional, administración local	9,2	0,4
Francia	No	Ingreso Mínimo de Inserción	Complejo marco nacional y local	2,3	2,0
Islandia	No	Asistencia financiera	Administración y reglamentación locales, mucho poder discrecional	3,7	0,2
Irlanda	No	12 planes, incl. subsidio complementario, asistencia al	Reglamentación y administración nacionales	12,4	5,1

		desempleo			
Italia	Sí	Mínimo vital	Local y discrecional	4,6	3,3
Japón	No	Ayuda a la subsistencia	Reglamentación nacional, administración local	0,7	0,3
Luxemburgo	No	Ingreso Mínimo Garantizado	Reglamentación nacional, administración local	2,7	0,5
Países Bajos	No	Algemene Bistand y asistencia al desempleo	Reglamentación nacional, administración local	3,7	2,2
Nueva Zelandia	No	Todas	Reglamentación y administración nacionales	25,0	13,0
Noruega	No	Asistencia social y económica	Marco nacional, poder discrecional local	4,0	0,9
Portugal	No	Ninguna asistencia general, 10 planes sociales mínimos	Reglamentación nacional	2,1	0,4
España	Sí	Ingreso Mínimo de Inserción	Marco nacional, reglamentación regional y local y poder discrecional	2,7	1,1
Suecia	No	Subsidio de ayuda social	Marco nacional, poder discrecional local	6,8	1,5
Suiza	Sí	Soziale Fürsorge	Poder discrecional cantonal y municipal	2,3	0,8
Turquía	No	Asistencia y solidaridad social	Reglamentación nacional, administración local	No disponible	0,5
Reino Unido	No	Ayuda social	Reglamentación y administración nacionales	15,3	4,1
Estados Unidos de América	Sí	AFDC Vales para alimentos GA SSI	Estado Federal/estado Estado/distrito Federal/estado	5,3 10,0 - 2,2	3,7

Fuente: Eardley et al, 1996, págs. 63-64.

En el otro extremo, en Europa meridional (con exclusión de Grecia), en Suecia, Noruega, Islandia y Austria (y en particular en Suiza, como se ha mencionado), las autoridades locales tienen poderes considerables, aunque persisten diferencias notables entre los países en cuanto a la función del gobierno central. Finlandia ha establecido un sistema de escalas nacionales pero existen variaciones entre las comunas. En Suecia se recomiendan escalas normalizadas en el plano nacional, pero en la práctica varían bastante a nivel de las comunas. Noruega no tiene escalas nacionales -cuando existen, se fijan e interpretan a nivel de la comuna. En España las regiones establecen sus propios niveles de asistencia social. En Italia las regiones tienen la

facultad, aunque no la obligación, de establecer marcos generales para la asistencia social, y la medida en que lo hacen varía notablemente. En Austria las provincias fijan las prestaciones pero las autoridades de cada distrito pueden modificarlas. El modelo más común es el de las directrices nacionales administradas por las autoridades locales. Las escalas nacionales administradas en el plano nacional existen en el Reino Unido, los Estados Unidos de América para los vales para alimentos destinados a personas de bajos ingresos, Nueva Zelanda, Australia, Turquía, Irlanda, Francia y, con variaciones regionales menores, Japón.

La OCDE (1998a) señala que las formas de prestación de la ayuda social en los distintos países reflejan la naturaleza del sistema de política social. La fuerza de los planes de asistencia social arraigados en el plano local de Finlandia y Suecia dimana de la función que cumplen las autoridades locales en el suministro de un sistema universal de seguridad, gracias al cual pocas personas se encuentran en graves dificultades sin algún tipo de intervención. Sin embargo, el inconveniente correspondiente de estos sistemas es que las autoridades locales están sobrecargadas de casos rutinarios de asistencia social. La OCDE sugirió, en el caso de Finlandia y Suecia, que la administración de los subsidios básicos se integrara en los planes estatales de seguridad social, dejando que en los casos más difíciles las autoridades locales prestaran servicios complementarios adecuados a las necesidades (OCDE 1998a, pág.128).

La OCDE observó que el sistema centralizado australiano ha alcanzado "un excelente nivel de eficiencia y atención de los beneficiarios ... un logro considerable, que no han conseguido la mayoría de los países Miembros de la OCDE" (1998a, pág. 128). No obstante, los sistemas centralizados tanto de Australia como del Reino Unido adolecen de servicios sociales locales insuficientes, de modo que la identificación de casos difíciles y la correspondiente asistencia pueden ser menos eficaces. La OCDE también señaló que las autoridades locales del Reino Unido y los gobiernos estatales de Australia tendían a considerar que tener un máximo de solicitudes de ayuda es una ventaja para su región.

En Noruega los trabajadores sociales responden a procesos democráticos locales siguiendo "escalas" fijadas por los políticos locales pero, en casos complejos, la correlación es escasa entre los pagos reales y esas escalas. Las cuantías abonadas difieren notablemente según las zonas, y son aparentemente el resultado del juicio personal de los trabajadores sociales en cuanto a quién es más "merecedor de ayuda". Aunque esto no parezca polémico, la OCDE (1998b) sostiene que el sistema puede desacreditarse si se adoptan decisiones arbitrarias fuera del control político local. Por otra parte, la responsabilidad financiera de la ayuda social en Noruega incumbe íntegramente al nivel local, de modo que las prestaciones se administran rigurosamente.

En la República Checa las autoridades locales son meros agentes de pago del gobierno central, y no tienen ninguna responsabilidad financiera independiente. Debido a que los costos están compartidos en Bélgica y los Países Bajos, se considera que los incentivos financieros para controlar el acceso a las prestaciones y reducir el fraude son relativamente bajos. La OCDE también estima que es más probable que se destinen los recursos apropiados a la reintegración si se asigna la responsabilidad financiera de la asistencia a la institución más capaz de retirar las prestaciones a los beneficiarios que si las responsabilidades están separadas. Asignar ambas responsabilidades a las autoridades locales puede no ser factible en todos los países. Si bien los riesgos financieros se pueden mitigar mediante subsidios al gobierno local, éstos podrían entrar en conflicto con otros sistemas de subvención. La OCDE también sostiene que introducir

relaciones de comprador-proveedor en los servicios de empleo puede incitar a los organismos de empleo a ocuparse de los clientes que experimentan los problemas laborales más graves (OCDE, 1998b, págs. 156-157).

Conclusión

Como se ha dicho, no se pretende dar respuestas definitivas a la pregunta relativa a la posibilidad de conciliar la transferencia de responsabilidades en materia de ayuda social con la equidad, o a la necesidad de hacerlo. Los contextos propios de las distintas federaciones varían ampliamente. Al estudiar estrategias de transferencia de responsabilidades es menester tomar en cuenta las diversas preocupaciones a las que obedecen los llamamientos a la descentralización. El equilibrio de los objetivos de la descentralización puede variar considerablemente entre los países, y dentro de ellos.

El o los significados de la equidad en diferentes países plantean una serie de interrogantes fundamentales. ¿Cuánta diferencia es aceptable entre las jurisdicciones o regiones en distintos países? ¿Responden las disparidades a las diferencias entre ingresos medios o a diferencias en los grados de desigualdad dentro de las regiones? ¿Cuáles son las diferencias entre los salarios y la productividad y los niveles de participación del mercado laboral? ¿Cuál es la función de la estructura demográfica, la combinación medio rural/medio urbano, y cuáles son las repercusiones de las diferencias étnicas y religiosas? En el caso de las federaciones, ¿coinciden esas diferencias regionales con las jurisdicciones o las atraviesan?

Queda mucho por hacer en relación con los problemas de medición. ¿Cuáles son el grado de redistribución real entre las regiones debido a los efectos del sistema de ayuda social y los medios para financiarlo? ¿Qué datos existen al respecto y cómo se puede mejorar la evaluación de esa redistribución (y los conceptos en que se basa), de haberla? ¿Existe una manera normalizada de medir la redistribución interregional en una variedad de países?

Quizá la pregunta más importante en cuanto a la transferencia de responsabilidades sea si va a ser eficaz. Es menester determinarlo para saber cuáles son los problemas de los sistemas de asistencia social que requieren reformas. ¿De qué modo afectarán a estas preocupaciones la descentralización o la transferencia de responsabilidades? ¿Qué se proponen lograr los partidarios de dicha transferencia? ¿Se centra la preocupación en el costo y la eficiencia de los dispositivos actuales? ¿Fomentará la descentralización la experimentación y la flexibilidad de las políticas? ¿Cuáles son las capacidades administrativa y financiera relativas de las distintas jurisdicciones? ¿Hay otras maneras de alcanzar estos objetivos? ¿De qué elementos se dispone en favor y en contra de la eficacia de las políticas?

La respuesta a éstas y otras preguntas sobre las estrategias de transferencia de responsabilidades exige que se sigan realizando investigaciones comparadas.

Traducido del inglés

Notas

* Agradecimientos: Estoy particularmente agradecido a Francie Lund por haber propuesto este artículo. Doy las gracias a Ronald Watts y Rob Bray por sus comentarios. Las opiniones expresadas son las mías y no representan el punto de vista del Departamento o del Ministro de la Familia y los Servicios Comunitarios.

1. Para un análisis de los cambios en Canadá véase Battle (1998); con respecto a los debates relativos a la evolución estadounidense, véanse muchas de las publicaciones recientes del Institute for Research on Poverty at www.ssc.wisc.edu/irp.

Referencias

BATTLE, K. 1998. "Transformation: Canadian Social Policy since 1985" [Transformación: La política social canadiense desde 1985], *Social Policy and Administration*, 32,4, Diciembre, 321-340.

BRAY R. y MUDD, W. 1999. *Social Indicators for Regional Australia* [Indicadores sociales para las regiones de Australia], Departamento de la Familia y los Servicios Comunitarios, Canberra.

COURCHENE, T.J. 1993. "Path-Dependency, Positive Feedback and Paradigm Warp: A Schumpeterian Approach to the Social Order" [Dependencia estructural, retroalimentación positiva y distorsión del modelo: un enfoque schumpeteriano del orden social], en E. Reynolds, E. (dir.publ.), *Income Security in Canada: Changing Needs, Changing Means* [Seguridad de los ingresos en Canadá: cambiar los medios frente a necesidades cambiantes], Institute for Research on Public Policy, Montreal.

EARDLEY, T., BRADSHAW, J., DITCH, J., GOUGH, I. y WHITEFORD, P. 1996. *Social Assistance Schemes in the OECD Countries: Volume 1: Synthesis Report, Volume 2: Country Reports* [Sistemas de asistencia social en los países de la OCDE: Volumen 1: Informe de síntesis, Volumen 2: Informes por países], Departamento de Seguridad Social, Research Reports No. 46 & 47, HMSO, Londres y OCDE, París.

FINANCIAL AND FISCAL COMMISSION OF SOUTH AFRICA, 1996. *The Financial and Fiscal Commission's Recommendations for the Allocation of Financial Resources to the National and Provincial Governments for the 1997-98 Financial Year* [Recomendaciones de la Comisión Financiera y Fiscal para la asignación de recursos financieros a los gobiernos nacional y provinciales para el año fiscal 1997-1998], Comisión Financiera y Fiscal, Pretoria.

HENTSCHEL, J. LANJOUW, J.O., LANJOUW, P. y POGGI, J. 1998. *Combining Census and Survey Data to Study Spatial Dimensions of Poverty: A Case Study of Ecuador* [Combinar datos de censos y datos de encuestas para estudiar las dimensiones espaciales de la pobreza: Estudio monográfico sobre Ecuador], Documento de Trabajo del Banco Mundial, Washington D.C.

JALAN, J. y RAVAILLON, M. 1997. *Spatial Poverty Traps?* [¿Nichos de pobreza?], Documento de Trabajo del Banco Mundial, Washington D.C.

KLEINMAN, M. 1998. *Include Me Out? The New Politics of Place and Poverty* [¿Incluirme fuera? La nueva política del lugar y la pobreza], documento de CASE No. 11, Centre for Analysis of Social Exclusion, LSE, Londres.

OATES, W.E. 1999, "An Essay on Fiscal Federalism" [Ensayo sobre el federalismo fiscal], *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVII, Septiembre, pág. 1120-1149.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. 1997. *Managing Across Levels of Government* [La administración en los distintos niveles de gobierno], París.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. 1998a, 1998b *The Battle Against Exclusion, Volume 1, Social Assistance in Australia, Finland, Sweden and the United Kingdom; Volume 2, Social Assistance in Belgium, the Czech Republic, the Netherlands and Norway*, [La lucha contra la exclusión, Volumen 1, Asistencia social en Australia, Finlandia, Suecia y el Reino Unido; Volumen 2, Asistencia social en Bélgica, la República Checa, los Países Bajos y Noruega], París.

STREECK, W. 1995. "From Market Making to State Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy" [¿De la acción del mercado a la edificación del Estado? Reflexiones sobre la economía de la política social europea], en Leibfried, S. y Pierson, P. (dir.publ.), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration* [Política social europea: entre fragmentación e integración], The Brookings Institution, Washington D.C.

THOMAS, R. 1998. "Equality versus Democracy" [Igualdad y Democracia], *Prospect*, Noviembre, págs. 14-15.

Nota biográfica

*David Cameron, antiguo funcionario de los Gobiernos del Canadá y de la Provincia de Ontario en los que se ocupaba de las relaciones intergubernamentales, es Catedrático de Ciencias Políticas de la Universidad de Toronto, 100 St. George Street, Toronto, Ontario, M5S 3G3. Su correo electrónico es: david.cameron@sympatico.ca. Su principal línea de investigación es el federalismo y el nacionalismo en el Canadá y en el resto del mundo. Ha publicado recientemente *The Referendum Papers: Essays on Secession and National Unity* [Estudios sobre el referéndum: ensayos sobre la secesión y la unidad nacional], ed. (1999).*

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Las estructuras de las relaciones intergubernamentales *

David Cameron

Introducción

El federalismo reparte la soberanía del Estado entre un gobierno central y los gobiernos regionales. Esta división estructural crea dos tipos de relaciones, de las cuales una es de importancia primordial y la otra, aunque de menor importancia, no es en modo alguno insignificante.

- 1. Las relaciones de importancia primordial son aquellas que existen entre las unidades constituyentes de una federación y el gobierno central. Al igual que la autoridad y la jurisdicción relativas de los dos órdenes de gobierno son cuestiones de preocupación permanente en los países federales, también lo son las relaciones y las interdependencias que se establecen entre ellos.*
- 2. En segundo lugar, se encuentran las relaciones que existen entre las distintas unidades subnacionales de una federación.*

En este trabajo centraremos toda nuestra atención en el primer tipo de relaciones.

Ambos tipos de relaciones intergubernamentales influyen profundamente en el modo en el que funciona una federación determinada. De hecho, las relaciones intergubernamentales (RIG) son el caballo de batalla de todos los sistemas federales; se trata del instrumento privilegiado para realizar el trabajo, sea cual sea ese trabajo. Las RIG tienen lugar en el punto de encuentro entre lo que la constitución dispone y lo que la realidad práctica del país exige.

La naturaleza de la vida moderna ha hecho que las relaciones entre los gobiernos -bilaterales y multilaterales- tengan cada vez más importancia. Si bien es cierto que la teoría de competencias netamente separadas y de compartimentos estancos pudo haber tenido algún sentido en el siglo XIX, hoy ha quedado claramente obsoleta. El solapamiento de competencias y la necesidad constante de debate, negociación e intercambio intergubernamentales no se dan únicamente en las federaciones clásicas, sino que se trata de una realidad de la vida pública nacional e internacional; prueba de ello es la importancia cada vez mayor de lo que se ha dado en llamar “multigobierno”.

¿Qué es lo que define la estructura de las relaciones intergubernamentales?

Las relaciones entre los distintos gobiernos dentro de una federación tienen unas características determinadas como consecuencia de:

- la sociedad de la que forman parte,
- el régimen constitucional en el que se inscriben,
- las instituciones gubernamentales que en parte representan, y
- los factores internos y externos que configuran la vida de un determinado país en un momento dado.

Más adelante se enumeran los principales elementos que influyen en la conformación de las relaciones intergubernamentales. Éstos se combinan de maneras características en cada uno de los países federales para crear el modelo exclusivo de instituciones y procesos intergubernamentales propios de esa sociedad.

Factores demográficos y geográficos

El tamaño del país, el tamaño de la población y la distribución de ésta en el territorio son todos ellos factores que pueden influir en las estructuras y los procesos de las RIG. La experiencia federal de la Federación de Rusia será muy distinta de la de, pongamos por caso, Suiza, aunque sólo sea porque aquél es el país más grande del mundo (abarca doce husos horarios), mientras que este último es un diminuto país encastrado en el corazón de Europa Occidental. La India, con una población de casi mil millones de personas que se agolpan en un subcontinente, llevará sus asuntos federales de manera distinta a como lo hará Comoras, una república formada por tres islas situada en el Océano Índico y que cuenta con una población de menos de 600.000 personas. Otro elemento que debe tenerse en cuenta es, lógicamente, la falta de contigüidad territorial.

Factores sociales y culturales

La composición racial, religiosa, lingüística y cultural de un país determinado sienta a menudo las bases de la negociación federal, incluyendo o excluyendo ciertas formas y prácticas institucionales. Los casos de Bélgica, el Canadá, la India, Malasia y Suiza, con sus sociedades multilingües y multiculturales, contrastan con los de federaciones más homogéneas en lo social como es el caso de Australia, Austria, Alemania y los Estados Unidos de América.

Un idioma común simplifica el intercambio federal; la existencia de más de un idioma oficial o la ausencia de una *lingua franca* a la que se acceda con facilidad dificultan las comunicaciones que

se dan en las RIG. Las diferencias socioculturales profundas dentro de un país pueden crear desconocimiento y sospechas mutuas que inhiben las relaciones intergubernamentales efectivas. La existencia de una minoría cultural significativa y concentrada puede fomentar un mayor grado de formalización de las normas y procesos de las RIG a diferencia de lo que ocurriría en otros casos.

Factores históricos

La fuerza de la tradición y de la experiencia política común afectará a la capacidad de una federación para mantener o mejorar sus relaciones intergubernamentales. Una comunidad política con una larga experiencia común de federalismo disfrutará de ventajas y sufrirá de desventajas desconocidas para una sociedad federal recién creada. Por suerte o por desgracia, las normas y prácticas de las RIG en el Canadá y en los Estados Unidos de América están establecidas siguiendo prácticas y comportamientos tradicionales, mientras que la posibilidad, para bien o para mal, de un cambio radical de los acuerdos puede darse en un nuevo país federal como la Federación de Rusia. Además, la experiencia rusa sugiere que las relaciones intergubernamentales en un país en el que el estado de derecho tiene raíces poco profundas se verán enormemente influidas por esa realidad.

Factores constitucionales e institucionales

El número y el tamaño relativo de las unidades de una federación, el grado de asimetría que haya entre ellas, el hecho de que el país posea un sistema de derecho consuetudinario o de derecho civil, el que el gobierno esté organizado según los principios del parlamentarismo o del presidencialismo/asamblarismo son todas ellas consideraciones de enorme importancia a la hora de determinar la naturaleza de las estructuras y procesos de las RIG. Así, es difícil o imposible que los representantes intergubernamentales de los Estados Unidos de América, con 50 estados, o de la Federación de Rusia, con 89 unidades subnacionales de distinto tipo, puedan trabajar en la misma sala. La Federación de Rusia, al tener una asimetría muy sustancial entre sus distintas 89 repúblicas, oblast, krai, okrug, y demás divisiones administrativas, hasta cierto punto tiene que llevar a cabo sus RIG como una serie de procesos intergubernamentales relativamente inconexos; lograr la coherencia es un reto formidable. Los distintos sistemas jurídicos presuponen un cierto grado de formalidad o informalidad en la estructura del gobierno y esto afectará enormemente al carácter de las RIG. El sistema parlamentario, en el que el poder suele concentrarse en el ejecutivo, y un sistema de asamblea, en el que el poder se dispersa entre muchos actores, producirán distintos modelos de RIG, uno dominado por el ejecutivo, y el otro gestionado también por la rama legislativa. Una cámara alta en la capital de la nación, en la que los poderes ejecutivos federal y regionales participen en un proceso legislativo central “federalizado”, puede ocuparse de gran parte de las RIG de una federación.

Factores políticos

El tipo de sistema electoral puede influir no sólo en la estabilidad de los gobiernos, sino también en la capacidad del gobierno central para representar a las comunidades minoritarias y regionales y para lograr un cierto grado de cohesión en la federación. Si bien es cierto que un sistema electoral de mayoría relativa tiende a fomentar la constitución de gobiernos de mayoría estable, también es cierto que la opinión de la minoría suele ser infravalorada. En los países en los que se

utilizan las distintas modalidades de representación proporcional tales como Australia, Austria o Suiza, se obtienen resultados electorales que reflejan con más fidelidad la distribución real de los votos, pero se tiende también a fomentar los sistemas multipartidistas y, con frecuencia, los gobiernos de coalición. Estos procesos electorales contribuyen a la estructuración de los sistemas de partidos políticos, tanto en el plano federal como en el regional.

La naturaleza del sistema de partidos políticos en una federación definirá a su vez las relaciones intergubernamentales del país. Una federación con un sistema que integra los partidos políticos en los planos nacional y regional está dotada de una capacidad de coherencia de la que carece una federación constituida de otro modo. En un país con un sistema de partidos integrado, las relaciones entre los gobiernos pueden, a veces, parecer relaciones entre colegas políticos pertenecientes a una misma formación política. Por otro lado, un país, como el Canadá, con sistemas de partidos bastante diferenciados entre los planos federal y provincial, ha de recurrir a otra instancia para conducir los asuntos de la federación.

El grado de centralización o descentralización es otro factor de gran importancia que influye en las RIG. A menudo resultado de la evolución de las circunstancias históricas y políticas, más que de una enunciación formal en la constitución, el grado de centralización o descentralización determina el equilibrio de poder entre los dos planos de gobierno y, por ello, el comportamiento de los principales actores y las relaciones entre ellos.

Factores circunstanciales

Por último, nos gustaría hablar de *las circunstancias de la vida real* en las que se encuentra un país federal. Lo normal es que este contexto no parezca tener un efecto palpable en las RIG, pero si uno considera la existencia de una amenaza externa, como puede ser una guerra, o una amenaza interna, como puede ser una secesión, entonces puede valorarse el impacto de estos factores circunstanciales en las RIG. Típicamente, la guerra surte un efecto centralizador espectacular en los Estados, incluso en el caso de las federaciones, y las condiciones en tiempos de guerra pueden, en algunas ocasiones, llevar a una suspensión efectiva del sistema federal y de su modelo normal de relaciones intergubernamentales. Una amenaza seria de secesión por parte de una de las unidades regionales de la federación puede también conducir al país a tomar medidas defensivas extraordinarias, alterando así el modelo y las prácticas normales de las RIG. También es importante señalar que la influencia de estos acontecimientos puede seguir notándose de forma considerable y con frecuencia hasta mucho después de pasada la crisis. La centralización en tiempos de guerra, por ejemplo, es a veces muy difícil de revocar una vez que la paz se ha recuperado.

Las estructuras de las relaciones intergubernamentales

Merece la pena señalar que las relaciones intergubernamentales dentro de las federaciones se producen en gran medida de una manera que podría tildarse de “preestructural”. Una gran parte de los asuntos intergubernamentales de cualquier federación se gestionan de manera informal, mediante el teléfono, el fax y el correo electrónico y en encuentros no estructurados entre políticos y funcionarios. Podría decirse que esta compleja red de comunicaciones es tan importante como cualquier otra estructura en cuanto que constituye un apoyo de la gestión efectiva de los asuntos federales; su ausencia se haría sentir rápidamente en cualquier federación.

Las estructuras más formales de relaciones intergubernamentales pueden diferir enormemente entre un sistema federal y otro. Si bien es cierto que todas cumplen la misma función general, es decir gestionar el punto de encuentro entre los gobiernos, especialmente entre dos niveles de gobierno, se presentan en una variedad considerable, variedad que está directamente relacionada con los factores resumidos en la sección anterior de este artículo. Las RIG pueden afectar a todas las unidades de la federación, sólo a algunas unidades (por ejemplo, una agrupación regional, cultural o económica) o sólo a dos de las unidades (bien el gobierno central y una de las unidades regionales o dos unidades regionales en relación bilateral entre ellas).

Las RIG pueden también variar según estas tres dimensiones:

- *El grado de institucionalización.* Las RIG en un país determinado pueden ser muy institucionalizadas, con estructuras y procesos formales a través de los cuales se canaliza la actividad intergubernamental, o pueden llevarse a cabo de una manera informal y *ad hoc* dependiendo enormemente de la naturaleza de las circunstancias y de la preferencia de los actores políticos concretos.
- *La medida en la que las RIG constituyen una toma de decisiones.* Las RIG pueden conllevar poco más que el compartir información entre los distintos gobiernos de una federación; pueden suponer la consulta y el reajuste de políticas por parte de un actor a la luz de los planes o intenciones de otro; o pueden implicar una capacidad formal de toma de decisiones, en la que el foro intergubernamental en sí mismo es el lugar en el que, con autoridad, se toman algunas de las decisiones de la comunidad federal.
- *El grado de transparencia.* Las RIG pueden practicarse a puerta cerrada con poco conocimiento del pueblo y responsabilidad hacia éste, o pueden formar parte de procesos abiertos a la influencia y escrutinio públicos y limitados por líneas claras de responsabilidad democrática.

Se pueden dividir las estructuras de las RIG en tres -incluso en cuatro- tipos: intrajurisdiccionales; interjurisdiccionales; judiciales; y, dada la influencia cada vez mayor de la mundialización en los Estados federales, internacionales. Examinaremos ahora brevemente cada uno de ellos.

RIG intrajurisdiccionales

En algunas federaciones existen disposiciones constitucionales que de hecho “federalizan el centro”, llevando las regiones a las instituciones del gobierno central.

Esto se hace frecuentemente a través de una cámara alta, que de un modo u otro, representa a las regiones federadas. La forma de nombramiento define de manera efectiva la manera en la que los intereses regionales se expresan en el centro; por elección directa, como ocurre en Australia, Suiza y en los Estados Unidos de América; por elección indirecta que realizan las asambleas legislativas regionales, como ocurre en Austria y, hasta cierto punto, en la India; por nominación directa de los delegados por los gobiernos regionales, como ocurre en Alemania, o por un sistema que sea mezcla de los anteriores, como en Bélgica, Malasia y España. El sistema canadiense de nombramiento de los miembros del Senado por el gobierno central no cumple con los criterios intrajurisdiccionales, ya que en la parte inferior nos encontramos con una especie de mecenazgo

federal en vez de una verdadera representación regional. La principal función de la mayoría de estas cámaras altas es revisar la legislación federal desde la perspectiva de las regiones y de los intereses minoritarios. El Bundesrat alemán, formado por los delegados de los länder, desempeña un papel intergubernamental explícito, fomentando la colaboración entre el gobierno nacional y los poderes ejecutivos regionales.

RIG interjurisdiccionales

Hay dos categorías en las que incluir este tipo de interacción: las relaciones entre algunas o todas las unidades regionales y el gobierno central, y las relaciones entre algunas o todas las unidades regionales entre sí, en ausencia del gobierno central.

Existe un abanico amplísimo de estructuras y de disposiciones que las federaciones han creado para sí mismas con el fin de facilitar la *interacción entre los gobiernos regionales y central*, que van desde las cumbres de los jefes de gobierno, como son las Conferencias de Primeros Ministros en el Canadá, pasando por las reuniones de los ministros responsables de determinadas carteras, hasta una amplia gama de reuniones de autoridades y funcionarios.

Por lo general no son exigidas o requeridas por la constitución, sino que han surgido de una manera pragmática a lo largo del tiempo como respuesta a una necesidad percibida. No ocurre así con el *Loans Council* australiano, institución creada a través de la reforma constitucional de 1927, que coordina el endeudamiento federal y provincial y puede tomar decisiones vinculantes para ambos niveles de gobierno.

Estas instituciones pasan de ser reuniones puramente *ad hoc* en las que se trata el asunto de interés del día, a conferencias, consejos o comisiones institucionalizados. La *Australian Commonwealth Grants Commission*, institución permanente desde 1933, ha impartido orientación al gobierno de la Commonwealth sobre la redistribución a través del programa de equiparación. El Consejo de gobiernos australianos, creado en 1992, fomenta la cooperación intergubernamental, en especial en lo relativo al desarrollo económico del país. Hay ocasiones en las que lo que en un principio son reuniones informales, que se convocan cuando las circunstancias lo requieren, se transforman en instituciones establecidas y comienzan a recibir apoyo de personal, a desarrollar normas relativas a la toma de decisiones y a encargar trabajo y recibir encargos de otros organismos dependientes.

En muchas federaciones, se celebran con regularidad *reuniones sólo de los representantes de algunos o de todos los gobiernos regionales*. Ejemplos de estas reuniones regionales en el Canadá serían la Conferencia Occidental de Primeros Ministros provinciales y el Consejo Atlántico de Primeros Ministros provinciales; en los Estados Unidos de América, los Gobernadores de los Grandes Lagos y de Nueva Inglaterra se reúnen periódicamente para considerar cuestiones regionales. Los encuentros regionales transfronterizos entre Gobernadores estadounidenses y Primeros Ministros de las provincias canadienses son fruto de estas actividades celebradas al norte y al sur del paralelo 49. La Conferencia Anual de Primeros Ministros de las provincias canadienses (APC) reúne a todos los primeros ministros provinciales y a otros dirigentes territoriales. La APC ilustra cómo en algunas ocasiones estas reuniones acaban convirtiéndose con el transcurso del tiempo en organismos más formales. En sus 40 años, lo que comenzó como poco más que una ocasión de jugar al golf durante el verano ha acabado por

convertirse, especialmente en los últimos años, en una de las principales instituciones intergubernamentales de la federación. Hay veces en las que estos organismos afrontan los problemas con los que todos ellos se encuentran en sus áreas de responsabilidad compartidas. Con mucha frecuencia, los ejecutivos regionales quieren conferenciar sobre una iniciativa federal o con el fin de prepararse para una reunión con el gobierno central.

A medida que las unidades constituyentes cobran experiencia con la práctica continua del federalismo ejecutivo, hay muchas que se dotan de los recursos humanos pertinentes para coordinar la actividad de las RIG desde su parcela y para ofrecer asesoramiento estratégico sobre los objetivos intergubernamentales y cómo lograrlos. En algunos casos, se establecen oficinas provinciales o estatales en la capital nacional. Cuando se dan esas circunstancias, el modo en el que se despachan las RIG es más estratégico, más centralizado por ambas partes, más encaminado al proceso y más formal.

Las RIG y el poder judicial

Cuando las diferencias parecen no poder resolverse a través de los procesos normales contemplados en las RIG, en ocasiones ocurre que una de las partes en el conflicto decide llevar el asunto ante los tribunales con el objeto de lograr una solución definitiva. Al igual que la guerra es la continuación de la diplomacia por otros medios, recurrir a los tribunales puede entenderse como una continuación de las RIG en otro terreno. Claramente, no se trata de una relación intergubernamental normal, aunque ofrece a los participantes una herramienta poderosa, y también arriesgada, en la lucha por hacer avanzar los intereses del propio gobierno. Hay que señalar que no se trata simplemente de un mecanismo para solucionar las diferencias entre el centro y las regiones; en algunas ocasiones, existen conflictos insalvables entre los gobiernos regionales que se resuelven en los tribunales. El efecto de la interpretación judicial puede ser significativo y duradero, lo cual explica que en áreas de verdadera ambigüedad, uno vea cómo las partes se muestran reacias a forzar el asunto a una conclusión impuesta por los tribunales.

RIG internacionales y de otros tipos

Algunos de los retos contemporáneos a los que se enfrentan los Estados, tanto los federales como los de otro tipo, tienen claras implicaciones para las RIG, aun cuando sugieran modos de interacción gubernamental que a primera vista no encajan en las definiciones convencionales de este ámbito.

Las aspiraciones de las unidades subnacionales a lograr una mayor autodeterminación, por ejemplo, exigen una redefinición progresiva de las relaciones dentro de la federación y la creación de nuevas formas de cooperación intergubernamental.

Una vez más, *la lucha de los pueblos autóctonos por lograr el autogobierno* plantea complejas cuestiones conceptuales y políticas relativas a cuál ha de ser la relación adecuada que ha de establecerse entre estas nuevas entidades políticas y las estructuras tradicionales del federalismo.

El crecimiento de los organismos internacionales cuasi gubernamentales y el surgimiento de complejas estructuras políticas de distintos niveles que trascienden los parámetros de los Estados se han de tener en cuenta en todo análisis riguroso de las relaciones

intergubernamentales en el marco de los sistemas federales. Si bien es cierto que no siempre estará claro cómo encajan las distintas piezas, es también patente que no pueden pasarse fácilmente por alto.

Tres federaciones norteamericanas - el Canadá, los Estados Unidos de América y México- se han unido para crear mediante el Tratado trilateral de Libre Comercio (TLC) una entidad internacional que tendrá una influencia continua en todas las unidades constituyentes de los tres sistemas federales. De igual modo, Malasia es miembro de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN). Tanto la negociación de estos pactos internacionales como su gestión continua exigen de los miembros de la federación, nuevos modelos de comportamiento e interacciones en el plano nacional.

En la Unión Europea, que es, en esencia, una confederación con claras dimensiones federales, encontramos cuatro federaciones: Austria, Bélgica, Alemania y España. Fijar el estatuto europeo adecuado de las unidades regionales de cada una de estas federaciones es una tarea de la que queda mucho por hacer, por lo que respecta a las negociaciones pertinentes en el plano europeo y a la representación en Bruselas, así como en lo que se refiere al ajuste del equilibrio de poder entre el centro y las regiones en cada una de las federaciones.

Las fuerzas de la mundialización están transformando la mayoría de las sociedades y los países federales no constituyen una excepción; a su vez, estas fuerzas están alterando de modo sutil y no tan sutil las estructuras y los procesos de interacción de las unidades constituyentes de la federación.

Conclusión

La experiencia intergubernamental de las federaciones existentes nos muestra una amplia gama de estructuras, procesos, instituciones y mecanismos para hacer frente al solapamiento e interdependencia inevitables y característicos de la vida moderna. Aun cuando cada federación ha seguido un camino determinado debido a sus propias circunstancias y condiciones, todas responden a la misma exigencia funcional, a saber: encontrar maneras eficaces de organizar el punto de encuentro entre los gobiernos. En el futuro, la capacidad de gestionar este punto de encuentro cobrará importancia en el mundo moderno, a medida que se vayan creando nuevos sistemas federales y que proliferen las estructuras de gobierno de distintos niveles.

Es fácil perderse en los tecnicismos de estos procesos y centrar el estudio en las estructuras y los mecanismos que regulan la competencia intergubernamental o que fomentan la cooperación intergubernamental. Sin embargo, existe otro contexto, más importante a la larga, en el cual enmarcar las relaciones intergubernamentales: el marco de las normas y valores democráticos. Los gobiernos modernos de toda clase y condición se enfrentan a profundos retos democráticos, además de a las cuestiones doblemente difíciles de la democracia, la ciudadanía y la responsabilidad, que asedian a los gobiernos en sus relaciones con otros gobiernos.

Con todo, podemos al menos decir que existe tanto una teoría como unas instituciones bastante sanas que justifican el uso del adjetivo “democrático” en el sintagma “el Estado democrático moderno”.

Hasta la fecha no ha habido ni una teoría ni unas instituciones equivalentes que nos permitan hablar cómodamente de las “relaciones intergubernamentales democráticas”. Sin embargo, las RIG son un elemento crucial de la vida política moderna –no sólo en las federaciones- y es probable que adquieran cada vez más importancia en los años venideros. Democratizar las RIG es uno de los retos fundamentales que enfrentan los gobiernos a finales de este siglo.

Traducido del inglés

Nota

* Quedo en deuda con Ronald Watts, cuyo sucinto a la par que informativo estudio de las federaciones, *Comparing Federal Systems [Estudio comparado de los sistemas federales]*, segunda edición (Kingston: Queen’s Institute of Intergovernmental Relations, 1999), he consultado en la preparación de este artículo.

Nota biográfica

Brian Opeskin es Profesor Adjunto de Derecho en la Universidad de Sydney, Australia, donde ha estudiado desde 1989. Sus principales intereses se encuentran en el campo del derecho público y especialmente, el derecho constitucional, el derecho público internacional y el derecho privado internacional en los sistemas federales de gobierno. Sus libros más recientes, en coautoría, son International Law and Australian Federalism, 1997, y The Australian Federal Judicial System, 2000.

Mecanismos de las relaciones intergubernamentales en un marco federativo

Brian R. Opeskin*

Introducción

Hace unas generaciones, estaba de moda pensar en los Estados federados como algo similar a una "tarta de dos pisos" en la que el estrato del gobierno ocupaba ámbitos específicos e identificables de poder y responsabilidad, con escasa oportunidad o necesidad de interacción. Sin embargo, si alguna vez existió, la era del federalismo dual ya ha pasado a la historia (Corwin, 1950). Actualmente en las federaciones hay amplias y variadas interacciones entre los diferentes niveles del gobierno que las comprende. La metáfora culinaria adecuada para describir el panorama actual no es una tarta de dos pisos sino una tarta de varios sabores, donde se produce una compleja interrelación de poderes y responsabilidades entre los gobiernos central, regional y local (Zimmerman, 1992, 201-5). El auge de las relaciones intergubernamentales ha traído consigo una ampliación de los mecanismos necesarios para llevar a cabo dichas relaciones.

El objeto de este artículo consiste en analizar los mecanismos intergubernamentales actualmente vigentes en las federaciones de todo el mundo. La expresión "relaciones intergubernamentales" se utiliza habitualmente para referirse a las relaciones entre los gobiernos central, regional y local (así como entre gobiernos dentro de cualquier sector concreto) que facilitan la consecución de objetivos comunes mediante la cooperación. Utilizados en este sentido, se pueden entender los mecanismos de las relaciones intergubernamentales como instrumentos de consenso empleados para beneficio mutuo de las unidades constituyentes de la federación. Sin embargo, en este artículo se utiliza el término relaciones intergubernamentales en un sentido más amplio, lo cual incluye todos los mecanismos a través de los cuales los gobiernos dentro de una federación entran en relación unos con otros. Algunas de estas interacciones son no consensuales, si bien siguen siendo importantes para entender el espectro de mecanismos que influyen en las relaciones entre los gobiernos en los sistemas federales.

No es posible analizar aquí los mecanismos de las relaciones intergubernamentales en todas las federaciones modernas, puesto que el mero número y variedad de los sistemas federales requiere cierto grado de simplificación. Este artículo analiza algunos de los principales mecanismos de las

relaciones intergubernamentales en cada uno de los tres poderes tradicionales del gobierno, a saber, el ejecutivo, el legislativo, y el judicial. Esta división tripartita de los poderes del gobierno, utilizada ampliamente desde que Montesquieu la popularizó en el siglo XVIII, no sirve para describir todos los sistemas federales, aunque continúa siendo una clasificación conveniente para fines expositivos (Montesquieu, 1748). Este artículo también intenta no incluir a las instituciones que intervienen en las relaciones intergubernamentales. Sin embargo, se debería reconocer que a menudo se piensa en las instituciones, muy acertadamente, como un tipo de mecanismo en el funcionamiento de las relaciones intergubernamentales, de modo que no se puede trazar una línea clara entre las instituciones de las relaciones intergubernamentales y los mecanismos que emplean. El artículo concluye con una revisión de los criterios que deberían tomarse en cuenta en la evaluación de los costes y beneficios de los mecanismos existentes.

Mecanismos del ejecutivo

El ejecutivo desempeña un papel de primer orden en las relaciones intergubernamentales en todas las federaciones. Este papel es preponderante en países con un sistema de gobierno al estilo inglés, debido al predominio del ejecutivo sobre el ámbito parlamentario (Sharman 1991, 24). Los mecanismos intergubernamentales en que participa el ejecutivo varían sustancialmente en su grado de formalidad, desde la elaboración de acuerdos escritos vinculantes hasta vínculos informales entre funcionarios gubernamentales.

Acuerdos formales de cooperación

Los acuerdos suscritos voluntariamente suelen ser mutuamente beneficiosos para las partes involucradas porque se supone que cada parte, en interés propio, participará sólo si hay alguna ventaja en ello. Este principio básico subyace a la lógica de la acción colectiva de los gobiernos en una federación (Olson 1965). Los gobiernos que actúan en concertación pueden encontrar soluciones a problemas que no podrían ser solucionados si cada gobierno actuara por su propia cuenta. Uno de los mecanismos para la acción concertada es un acuerdo intergubernamental formal.

A pesar de lo atractivo de los acuerdos voluntarios, las constituciones federales difieren ampliamente en la importancia que otorgan a los acuerdos intergubernamentales para poner a punto el engranaje de la maquinaria federal. En un extremo del espectro, la Constitución de Sudáfrica (art. 41) requiere a todas las esferas del gobierno "cooperar unas con otras en confianza mutua y buena fe". En el otro extremo, algunas constituciones contienen sólo una escueta alusión a la posibilidad de establecer una cooperación intergubernamental, o incluso parecen desestimularla. La Constitución de Estados Unidos (Art. 1, art. 10, p 3), por ejemplo, prohíbe los pactos entre los Estados a menos que cuenten con el consentimiento del Congreso. Se ha podido mitigar el efecto perjudicial de esta cláusula en las relaciones intergubernamentales sólo gracias a una interpretación jurídica generosa (ver sección 4, más abajo).

Ahí donde la constitución y la práctica reconocen los acuerdos intergubernamentales, se les suele conocer por diferentes denominaciones, suelen cumplir diferentes objetivos y gozar de diferentes estatus. Los acuerdos intergubernamentales pueden denominarse tratados, pactos, acuerdos, convenios, y de muchas otras maneras. También tienen una amplia variedad de objetivos. Pensemos, por ejemplo, en las diferencias entre los siguientes tipos de acuerdos:

- Un contrato comercial entre dos gobiernos para alquilar instalaciones o comprar bienes;
- Un compromiso por escrito del gobierno central para proporcionar recursos a un gobierno regional para un proyecto de infraestructura;
- Un acuerdo intergubernamental en que las partes acuerdan adoptar una determinada política que pueda ejecutarse por la vía administrativa y sin necesidad de una legislación;
- Un acuerdo en que las partes harán todo lo posible para garantizar que sus respectivas legislaciones aprueben una ley, cuyos términos las partes han negociado detalladamente.

Los compromisos por escrito entre los gobiernos de una federación tienen, sin duda, una fuerza moral y política, si bien su efecto legal puede ser incierto. Diferentes tipos de acuerdo tienen diferente importancia en función de su capacidad de llevarse a la práctica. El primer tipo de acuerdo (el contrato comercial) estará sujeto a menudo a los tribunales, porque dichos acuerdos suelen estar regidos por las leyes del país, al igual que los contratos comerciales entre partes privadas. Sin embargo, hay procedimientos especiales o acuerdos jurídicos que pueden aplicarse a las disputas entre gobiernos.

Por el contrario, los tribunales podrían considerar otros tipos de acuerdos como meramente políticos y, por lo tanto, no sujetos a resoluciones judiciales. La doctrina de las "cuestiones políticas", aplicada en varios marcos federativos con una separación de poderes bien definida (Estados Unidos, Australia), permite la abstención judicial cuando un asunto lo puede resolver más apropiadamente otra rama del gobierno (Lindell 1992, 142-158). En estos casos, el valor de un acuerdo intergubernamental residirá únicamente en su fuerza moral y política. Sin embargo, en algunas federaciones (por ejemplo, Bélgica), se reconoce el carácter jurídico de estos acuerdos, aunque ante un tribunal especialmente constituido para la resolución de ese litigio (Craenen 1996, 37-8).

En algunos casos, los acuerdos entre los gobiernos de una federación pueden estar regidos por las reglas del derecho público internacional, y no por el derecho nacional. Esto podría deberse al hecho de que la constitución reconoce a las regiones constituyentes la facultad de aprobar tratados relevantes (como en Rusia), y esa capacidad también es reconocida por otros Estados de la comunidad internacional (Uibopuu 1975). Sin embargo, también puede deberse al hecho de que la propia constitución estipula que los principios del derecho internacional regirán los acuerdos intergubernamentales dentro de la federación, como en el caso de Austria (Art. 15 (a) (3)).

Las partes de los acuerdos pueden influir en su status legal y, por lo tanto, en su capacidad de fuerza ejecutiva. Una cláusula en el acuerdo destinada a crear obligaciones legales vinculantes puede ser importante, como también puede serlo el nombre con que se bautiza el acuerdo. En algunas federaciones, el uso de la frase "memorándum de acuerdo" es una manera aceptada de dar a entender que el acuerdo no está destinado a crear obligaciones legales. Las incertidumbres en torno a este tema señalan que el status de los acuerdos intergubernamentales podría exigir un posterior estudio por parte de las federaciones. Sin embargo, comprensiblemente, la mayor importancia de los acuerdos intergubernamentales formales no reside en su capacidad de darle fuerza ejecutiva sino en las presiones políticas para la cooperación y la ayuda mutua, presión que recae en las partes del pacto federal.

Relaciones informales y cooperación

El uso de acuerdos intergubernamentales formales es probablemente menos importante que las relaciones informales que se producen entre los departamentos de los ejecutivos central y regional. La complejidad del gobierno moderno suele requerir la coordinación de estrategias entre diferentes niveles del gobierno con el fin de cumplir con los objetivos de las políticas. En gran parte, esta coordinación se produce dentro de los ministerios implicados (por ejemplo, salud, medio ambiente, economía). Al nivel más alto, esta coordinación puede adoptar la forma de reuniones de ministros de Estado del gobierno central y regional. A un nivel intermedio, se pueden celebrar reuniones intergubernamentales regulares de los funcionarios ministeriales. Al nivel más bajo, puede que haya poco más que llamadas telefónicas informales entre los funcionarios en diferentes esferas del gobierno en relación a algún problema concreto. Es evidente que el carácter de los acuerdos entre las burocracias de los gobiernos depende de factores específicos en cada federación, entre los cuales factores históricos, institucionales y sociales. Las cuestiones que surgen en todos estos acuerdos se refieren a su transparencia y efectividad para cumplir con los objetivos de las políticas (ver sección 5, más abajo).

Relaciones federales fiscales

La coordinación y ajuste de las relaciones fiscales en las federaciones da lugar a otros mecanismos de relaciones intergubernamentales. Merecen una mención especial debido a la tendencia de los asuntos fiscales a aparecer como elemento dominante de las relaciones intergubernamentales. Estos mecanismos generan acuerdos para coordinar los empréstitos públicos de las autoridades centrales y regionales, como el *Loan Council*, creado por la constitución de Australia (art 105A).

También existen mecanismos para distribuir equitativamente los ingresos entre las unidades constituyentes de la federación. Esto es necesario porque las federaciones tienen a menudo una acentuada tendencia al "desequilibrio fiscal vertical", es decir, la disparidad en la capacidad de los gobiernos central y regional para aumentar los ingresos en comparación con sus necesidades de gastos. Normalmente, el poder central tiene una capacidad de recaudar ingresos que excede sus necesidades de gastos, mientras que lo contrario se puede aplicar a las regiones. También puede que exista un cierto grado de "desequilibrio fiscal horizontal", es decir, la disparidad entre gobiernos regionales en su capacidad de recaudar ingresos (por ejemplo, la capacidad de una región rica en minerales para obtener impuestos mineros), o en sus estructuras de costes (por ejemplo, el coste desproporcionado de la infraestructura de transporte en una región grande y ampliamente poblada).

En general, las federaciones han utilizado cuatro mecanismos para realizar ajustes fiscales que compensen estos problemas, y cada uno tiene diferentes efectos en las relaciones intergubernamentales (Groenewegen 1979, 177-81).

- El poder de gasto se puede traspasar, por ejemplo, de las regiones al centro para darle al centro un nivel de gastos que se adecúe mejor a su capacidad de recaudar ingresos.

- Se pueden transferir competencias en materia tributaria, por ejemplo, del centro a las regiones para dar a las regiones una capacidad de recaudación de ingresos que se adecúe mejor a sus gastos.
- Se pueden realizar transferencias intergubernamentales, normalmente del centro a las regiones, de una manera que aborde tanto el desequilibrio fiscal vertical como horizontal. También se pueden realizar transferencias de algunas regiones más desfavorecidas a regiones menos favorecidas para corregir el desequilibrio fiscal horizontal (como en Alemania).
- Se puede adoptar un sistema institucional para compartir los ingresos, por el cual las regiones reciben una proporción fija de los impuestos recaudados por el gobierno central, siguiendo una fórmula previamente acordada (como en Alemania).

El ajuste de las relaciones fiscales entre gobiernos en una federación a veces ha dado como resultado la creación de instituciones especializadas como la Commonwealth Grants Commission, en Australia, la Finance Commission en India y la Financial and Fiscal Commission en Sudáfrica.

Relaciones de competencia

Una manera alternativa de establecer relaciones entre los ejecutivos dentro de una federación es mediante la competencia más que la cooperación, puesto que los ejecutivos de los gobiernos regionales compiten por fuentes de ingresos y por oportunidades de empleo para sus residentes. Entre los ejemplos de un comportamiento competitivo, mencionaremos la oferta de subsidios para estimular a las empresas a instalarse en la región, la introducción de tasas tributarias inferiores o la dotación de infraestructura para la industria. Un ejemplo útil es el que ocurrió en Australia en los años setenta, cuando el Estado de Queensland abolió los impuestos de sucesión, que en aquella época existían en todos los Estados. La migración de jubilados ricos a Queensland no tardó en provocar la abolición de los impuestos de sucesión en los demás Estados para poner fin a la erosión de su base tributaria debido a la pérdida de población (Grossman 1990).

Entre las preguntas que surgen en relación a las relaciones intergubernamentales de competencia, destacamos las siguientes:

- ¿La competencia provoca una "carrera hacia abajo", donde cada región pierde beneficios negociando? Comparar (Cary 1974), con (Romano 1985).
- ¿El federalismo competitivo produce soluciones económicamente eficaces al estimular la competencia entre las legislaciones, prácticas y procedimientos de las jurisdicciones? (Kitch 1981)
- ¿Se ha cumplido con los prerequisites para crear un mercado competitivo entre los gobiernos (como la ausencia de factores exógenos, información adecuada, etc.)?
- ¿Puede la competencia entre las regiones garantizar políticas armonizadas en torno a un equilibrio estable?

Mecanismos legislativos

Las legislaciones desempeñan un importante papel al otorgar fuerza de ley a las políticas

lanzadas por el ejecutivo. Los acuerdos intergubernamentales elaborados por los ejecutivos central y regional a menudo requieren que las legislaciones de las regiones constituyentes actúen concertadamente si se trata de alcanzar la uniformidad, la armonización o la reciprocidad tal y como lo han planeado los ejecutivos. Inevitablemente, los estados federados con un número relativamente grande de regiones constituyentes (por ejemplo, Estados Unidos, Nigeria y Suiza) tendrán más dificultades para coordinar su acción legislativa que las federaciones con un pequeño número de componentes. Por lo tanto, el tamaño puede tener una influencia en el tipo de mecanismo adoptado. Hay muchas maneras diferentes por las que los esquemas legislativos pueden dar lugar a acuerdos intergubernamentales (Opeskin 1998). A continuación, una selección de dichos esquemas:

Esquemas de reciprocidad

La reciprocidad es una forma de armonización adoptada con frecuencia, pero de nivel relativamente inferior, dentro de los sistemas federales. Consiente modificaciones en las leyes de las jurisdicciones participantes pero permite a una de las jurisdicciones reconocer, sobre la base de la reciprocidad, un status acordado por otra jurisdicción. La reciprocidad constituye la base de coordinación de las acciones legislativas en diversos campos. Un ejemplo especialmente útil es el esquema para el reconocimiento mutuo de productos y de cualificaciones profesionales, aprobado en la Unión Europea en los años ochenta, y posteriormente en federaciones como Australia (Majone 1994). Uno de los objetivos del esquema consiste en asegurar que los productos que cumplen con las normas prescritas para ese producto en su estado original pueden ser legalmente vendidos en todos los otros Estados de la federación. Este proceso no tiene que ver con la *definición* de normas uniformes, sino con el *reconocimiento* de normas que pueden ser divergentes. Sin embargo, en la práctica, el reconocimiento mutuo puede generar presiones para adoptar normas nacionales uniformes de manera que no prevalezca el mínimo común denominador.

Esquemas complementarios

Los esquemas complementarios se aplican cuando ninguna jurisdicción dentro de la federación puede por sí sola alcanzar un objetivo deseado, de modo que se aprueban legislaciones complementarias en una iniciativa de cooperación de diversas jurisdicciones para alcanzar un objetivo legislativo. Estos problemas surgen porque todas las federaciones dividen los poderes legislativos entre gobiernos central y regional, limitando las facultades de uno o más de los poderes constituyentes, si bien algunas federaciones (por ejemplo, Alemania) también definen ciertos asuntos de responsabilidad conjunta. Un cuadro típico que genera un esquema de este tipo se produce cuando la legislación central es incapaz de regular una materia completamente porque esa materia supera los poderes limitados que le ha conferido la constitución. Puede que la legislación regional también sea incapaz de elaborar normativas globales para una materia específica, no porque carezca de poder sobre esa materia sino porque el alcance de sus leyes está limitado territorialmente. Una de las soluciones a las limitaciones impuestas por la territorialidad y la naturaleza de las materias sobre las que se legisla es la legislación complementaria. Cada jurisdicción aprueba leyes dentro de su facultades constitucionales y, al hacer esto, añade una pieza adicional al "puzzle". El cuadro se completa gracias a la participación de todas las unidades de la federación.

Se produce una variante del tema de la complementariedad cuando la legislación central tiene facultades constitucionales para aprobar la legislación adecuada, y, no obstante, brinda oportunidades a la participación regional en términos estipulados. Un ejemplo se produce cuando la legislación central rige sobre un campo específico hasta el momento en que una región aprueba una legislación que, según las autoridades centrales, cumple con las normas federales mínimas. Si se considera adecuada a la legislación regional, la legislación central "retrocede" con el fin de dar capacidad de maniobra a las legislaciones regionales (Zimmerman 1992, 197-201).

La legislación espejo

Bajo la legislación espejo, cada ejecutivo se compromete a respetar los términos de un detallado proyecto de estatuto, que luego es aprobado por los diversos poderes legislativos en cada una de las jurisdicciones que participan dentro de la federación. Este mecanismo produce una uniformidad virtual al comienzo, pero suele desgastarse a lo largo del tiempo a medida que los legisladores locales ejercen su juicio político independiente y realizan sucesivos cambios.

Se produce una variante de este método cuando los términos de la legislación uniforme que se propone están definidos, no por los propios ejecutivos, sino por un organismo independiente constituido por representantes cualificados de cada región. Esto ocurre en Estados Unidos (National Conference of Commissioners on Uniform State Laws) y Canadá (Uniform Law Conference), si bien la falta de una participación directa del ejecutivo puede producir una aprobación deficiente de la legislación uniforme, o alteraciones improvisadas durante el proceso de aprobación (Coulson 1991); (Cuming 1985).

Método de aplicación de la legislación

Cuando se trata de superar las dificultades de mantener una legislación espejo uniforme a lo largo del tiempo, a veces se utiliza un mecanismo alternativo. Este método implica la aprobación de una ley en una legislación (la legislación anfitriona) y la aplicación de aquella ley en otras jurisdicciones participantes. La legislación anfitriona contiene todas las disposiciones esenciales que serán aprobadas, y se acuerdan en detalle sus términos antes de que las apruebe el anfitrión. A continuación, todas las otras jurisdicciones participantes en la federación aprueban un estatuto que otorga a la legislación anfitriona fuerza de ley dentro de esa jurisdicción. La ventaja de esto es que las enmiendas posteriores requieren modificaciones legislativas solo en la jurisdicción anfitriona, y las disposiciones para la aplicación en otras regiones sencillamente siguen cualquier cambio introducido.

Coordinación de las políticas

En algunos casos, los ejecutivos del poder central y regional no pactan leyes específicas sino políticas muy detalladas que luego deberán ser ejecutadas mediante una legislación adecuada en cada región. Este método de cooperación intergubernamental es menos utilizado que otros métodos de armonización cooperativa, puesto que cada jurisdicción conserva un "margen de apreciación" para definir la manera específica en que las políticas acordadas serán ejecutadas.

Referencias a instancias superiores y delegación de poderes

Algunas constituciones federales disponen de otros mecanismos por los cuales los gobiernos central y regional pueden cooperar para resolver problemas provocados por las limitaciones impuestas al poder legislativo en cualquiera de los niveles de gobierno. La constitución de Australia (art 51 (37)), por ejemplo, permite que los Estados refieran asuntos al Parlamento federal y que, a continuación, el Parlamento federal elabore leyes sobre ese asunto referido para beneficio del Estado original. El objetivo del artículo es facilitar la aplicación de acuerdos intergubernamentales para superar rigideces en la asignación constitucional de poderes entre el centro y las regiones. Su uso ocasional para solucionar problemas que de otra manera sería imposible abordar revela la importancia de las relaciones intergubernamentales para crear una flexibilidad constitucional (Johnson, 1973). Por el contrario, una disposición similar en la constitución de Canadá (art. 94) ha sido descrita como "papel mojado" (Palmer 1965, 257).

De manera análoga al poder de las referencias a instancias superiores, algunas constituciones contemplan una delegación de poder del centro a las regiones. La constitución de Sudáfrica contempla la posibilidad de que la Asamblea Nacional asigne cualquiera de sus poderes legislativos a cualquier poder legislativo en otra esfera del gobierno (art. 44); y también permite que una legislación provincial asigne cualquiera de sus poderes legislativos a un Consejo Municipal en esa provincia (art. 104).

Mecanismos judiciales

La importancia del ejecutivo y del legislativo en la dirección de las relaciones intergubernamentales a menudo proyecta una sombra sobre el papel que los tribunales desempeñan en la conformación de las relaciones intergubernamentales en los sistemas de gobierno federal. La importancia de los tribunales puede entenderse de dos maneras. La primera es cómo el tribunal establece un marco legal dentro del cual funcionan las relaciones intergubernamentales de otros poderes del gobierno. La segunda es cómo los tribunales centrales y regionales se relacionan unos con otros, considerados como instituciones de gobierno por derecho propio.

Diseño institucional

El sector judicial es un ámbito en que suele ser difícil distinguir entre los atributos de la institución y los mecanismos que emplea. Por lo tanto, cabe decir algo acerca de los tribunales en los Estados federados. No resulta sorprendente que haya una diversidad sustancial en los enfoques de los siguientes temas:

- ¿Debería existir un tribunal constitucional especial capaz de pronunciarse sobre la validez constitucional de las acciones de gobierno (por ejemplo, Sudáfrica, art. 167; Alemania, art. 93; Austria, arts. 137-138) o esta función debería descentralizarse y ser competencia de los tribunales normales (por ejemplo, Estados Unidos, Canadá, Australia, India) (Cappelletti 1989, 132-149)?
- ¿Los gobiernos centrales y regionales deberían establecer sistemas de tribunales separados y paralelos (por ejemplo, Estados Unidos, Brasil, México) o los litigios pueden resolverse satisfactoriamente en un sistema totalmente centralizado de tribunales (con la

excepción del tribunal más alto) (por ejemplo, Sudáfrica, Venezuela, Malasia) o totalmente regional (Alemania, Suiza) (Duchacek 1970,252-5); (Watts 1966,226-8)?

- ¿La constitución debería definir una categoría separada de materias federales (en virtud de las materias o de las partes involucradas) o la jurisdicción de los tribunales no debería dividirse de esta manera? Por ejemplo, en Estados Unidos y Australia, la constitución define ciertas categorías de litigios (en los que el gobierno federal tiene especial interés) como asuntos de jurisdicción federal.
- ¿La categoría de asuntos federales (si está definida de manera separada) debería estar definida exclusivamente por los tribunales federales, o los asuntos federales y estatales deberían ser gestionados por tribunales estatales y federales (Opeskin 1995)?
- ¿Las apelaciones al tribunal más alto deberían limitarse a cuestiones federales (por ejemplo, Estados Unidos) o cubrir todo un campo de la legislación general (por ejemplo, Australia, Canadá)?

El papel del poder judicial en la regulación de otros poderes del gobierno

El poder judicial en el gobierno desempeña un papel crítico para establecer el marco de conducta de las relaciones intergubernamentales del ejecutivo y el legislativo. Esta importancia nace de las circunstancias de que (a) todas las federaciones encarnan una división de poderes entre los gobiernos central y regional y (b) ningún nivel de gobierno debería ser el árbitro único de esa división. Se suele recurrir a los tribunales para supervisar la división de poderes y, por ende, definir las condiciones bajo las cuales los otros poderes dirigen sus relaciones intergubernamentales. Los tribunales son una institución atractiva para llevar a cabo esta tarea debido a la percepción de la opinión pública que ve en ellos a árbitros independientes e imparciales. Por lo tanto, en aquellas federaciones donde los gobiernos pueden presentar cuestiones abstractas de la ley al tribunal superior para que éste dirima (por ejemplo, Canadá), los gobiernos que participan en negociaciones intergubernamentales pueden usar ese recurso de referencia a una instancia superior, o la amenaza de ese recurso, para potenciar su poder de negociación.

El carácter de la función judicial fija límites a la influencia del tribunal. Los tribunales están normalmente limitados a establecer los parámetros estructurales dentro de los cuales los gobiernos constituyentes de una federación se relacionan unos con otros. La influencia puede ser negativa, al limitar el poder del gobierno, o positiva, al facilitar los acuerdos intergubernamentales que tal vez no tengan un firme asidero en la constitución escrita. A continuación, un ejemplo de cada una de estas situaciones.

El control judicial: Muchos de los hombres que redactaron la Constitución de Estados Unidos veían en el poder judicial al guardián de la Constitución (Hamilton 1787). Un elemento clave de su función consistía en controlar los actos del poder legislativo y ejecutivo para que respetaran la Constitución y, en caso de error, invalidar dichos actos. Esta función fue descrita por primera vez en la famosa decisión del tribunal supremo de Estados Unidos en *Marbury v Madison* 1 Cranch 137 (1803). El principio de control judicial no es exclusivo de los sistemas federales, y actualmente es habitual en países de régimen unitario. Tampoco es un principio universalmente aceptado entre los Estados federales. Por ejemplo, en Suiza el tribunal federal tiene facultades para invalidar las leyes inconstitucionales de los cantones, pero no del poder legislativo central,

cuya validez es determinada por referéndum popular (Duchacek, 1970, 256). Aún así, entre los Estados federados se ha generalizado la aceptación del principio y tiene una influencia significativa en el marco dentro del que se gestionan las relaciones intergubernamentales. Por ejemplo, la invalidación jurídica de la legislación central, o incluso la amenaza de dicha invalidación puede dar lugar a acuerdos de cooperación entre gobiernos regionales con el fin de crear regulaciones prohibidas al legislativo central.

Los principios de interpretación: Se trata de uno de los mecanismos más importantes de los tribunales para influir en la gestión de las relaciones intergubernamentales. Muchas antiguas constituciones federales no se pronuncian sobre aspectos clave de las relaciones intergubernamentales y establecen un marco inadecuado para la gestión de esas relaciones en el siglo XXI. Los tribunales han tenido un injerencia significativa en el éxito (o fracaso) de las relaciones intergubernamentales para superar rigideces constitucionales. Los tribunales se ven confrontados a una opción básica de políticas entre las interpretaciones constitucionales, que promueven los acuerdos de cooperación entre los gobiernos, y aquellas que no los promueven. Por ejemplo, la constitución de Estados Unidos (art 1, s 10, cl. 3) prohíbe a los Estados entablar pactos con otros Estados sin la autorización del Congreso. Sin embargo los tribunales han interpretado esta disposición de tal manera que les permite facilitar la cooperación intergubernamental (sólo los convenios estatales que invaden el libre ejercicio del poder federal son sancionados con la ley) (Anónimo 1989). La misma opción de políticas está presente al interpretar la legislación aprobada en el marco de un esquema de cooperación. Es del todo sensato que los tribunales en un Estado federado interpreten la legislación nacional de manera uniforme aplicando el acuerdo jurídico y respetando las decisiones de los tribunales superiores.

Relaciones entre los poderes judiciales central y regional

Si aceptamos que el poder judicial es un poder del gobierno por derecho propio, también existe la posibilidad de tejer relaciones intergubernamentales entre los poderes judiciales a nivel central y regional, al menos en aquellas federaciones con sistemas duales de tribunales. El espacio de que disponemos no permite un análisis exhaustivo de esta materia, si bien entre los aspectos clave destacaremos:

- Hasta qué punto los tribunales de un nivel están limitados por las decisiones de tribunales de otro nivel;
- Hasta qué punto los tribunales de un nivel respetan las decisiones de los tribunales de otro nivel como un asunto de acuerdo judicial;
- Si los tribunales de un nivel son capaces de procurar soluciones contra jueces de otro nivel; y
- El status comparativo de los jueces en cada sistema, según su remuneración, títulos y tipo de asuntos sobre los que tienen competencia.

Evaluación de los mecanismos

La variedad de mecanismos disponibles para que los gobiernos hagan efectivas las relaciones intergubernamentales exige como requisito esencial establecer criterios con los que se puedan

evaluar mecanismos alternativos. Para concluir este artículo, destacamos algunos de los criterios relevantes.

Eficacia

- ¿Con qué rapidez y facilidad se puede poner en marcha el mecanismo?
- ¿Con qué rapidez y facilidad se puede utilizar el mecanismo para introducir enmiendas a la ley posteriormente?
- ¿El mecanismo permite que la armonización o uniformidad se mantenga a lo largo del tiempo?

Valores federales

- ¿El mecanismo facilita el control central sobre las materias que son adecuadamente gestionadas a nivel nacional?
- ¿El mecanismo fomenta la innovación y el respeto por la diversidad regional?
- ¿El mecanismo respeta la autonomía de los responsables de las decisiones en cada nivel del gobierno?
- ¿El mecanismo permite que los gobiernos constituyentes estén cerca de las personas que representan?

El estado de derecho

- ¿El mecanismo facilita elaborar leyes que sean claras y fácilmente accesibles a los ciudadanos?
- ¿Los procesos de toma de decisiones son transparentes y conocidos de antemano?
- ¿Los organismos que ejercen el poder gubernamental son susceptibles de rendir cuenta pública de sus actividades?

Otros factores

- ¿El mecanismo facilita el cumplimiento de las obligaciones legales internacionales?
- ¿El mecanismo promueve el respeto por los derechos humanos y las libertades individuales?

Traducido del inglés

Nota

*Quisiera agradecer a Cheryl Saunders y a Ron Watts por sus valiosos comentarios sobre el borrador de este artículo, y a Johanne Poirier por su ayuda en la búsqueda de material sobre la fuerza ejecutiva de los acuerdos intergubernamentales en diversos países europeos.

Referencias

- ANÓNIMO, 1989. "To Form a More Perfect Union? Federalism and Informal Interstate Cooperation." *Harvard Law Review* 102: 842-63.
- CAPPELLETTI, M., 1989. *The Judicial Process in Comparative Perspective*. Oxford: Clarendon Press.
- CARY, W.L., 1974. "Federalism and Corporate Law: Reflections Upon Delaware." *Yale Law Journal* 83: 663-705.
- CORWIN, E.S., 1950. "The Passing of Dual Federalism." *Virginia Law Review* 36: 1-24.
- COULSON, R.E., 1991. "The National Conference of Commissioners on Uniform State Laws and the Control of Law-Making: A Historical Essay." *Oklahoma City University Law Review* 16: 295-344.
- CRAENEN, G., 1996. "The Sources of Belgian Public Law." Chap. in *The Institutions of Federal Belgium: An Introduction to Belgian Public Law*. Lovaina: Acco. 29-40.
- CUMING, R.C.C., 1985. "Harmonization of Law in Canada: An Overview." In *Perspectives on the Harmonization of Law in Canada*. Toronto: University of Toronto Press. 1-58.
- DUCHACEK, I.D., 1970. *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*. 1987 reimpresión Nueva York: Holt, Rinehart and Winston.
- GROENEWEGEN, P., 1979. *Public Finance in Australia*. Sydney: Prentice Hall.
- GROSSMAN P.J., 1990. "Fiscal Competition Among States in Australia: The Demise of Death Duties." *Publius: The Journal of Federalism* 20: 145-59.
- HAMILTON, A., 1787. "The Judiciary Department." *The Federalist*. No. 78.
- JOHNSON, G.A.R., 1973. "The Reference Power in the Australian Constitution." *Melbourne University Law Review* 9: 42-80.
- KITCH, E.W., 1981. "Regulation and the American Common Market." Chap. in *Regulation, Federalism and Interstate Commerce*. Cambridge: Oelgeschlager, Gunn & Hain. 9-55.
- LINDELL, G., 1992. "The Justiciability of Political Questions: Recent Developments." In *Australian Constitutional Perspectives*. Sydney: Law Book Company. 180-250.
- MAJONE, G., 1994. "Mutual Recognition in Federal Type Systems." Chap. in *Economic Union in Federal Systems*. Sydney: Federation Press. 69-84.
- MONTESQUIEU, C., 1748. *The Spirit of the Laws*. trans. by Cohler A. M., B. C. Miller, and H. S. Stone. 1989 ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- OLSON, M., 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- OPESKIN, B.R., 1995. "Federal Jurisdiction in Australian Courts: Policies and Prospects." *South Carolina Law Review* 46: 765-817.
- OPESKIN, B.R., 1998. "The Architecture of Public Health Law Reform: Harmonisation of Law in a Federal System." *Melbourne University Law Review* 22: 337-69.
- PALMER, E.E., 1965. "Federalism and Uniformity of Laws: The Canadian Experience." *Law and Contemporary Problems* 250-69.
- ROMANO, R., 1985. "Law as a Product: Some Pieces of the Incorporation Puzzle." *Journal of Law, Economics and Organization* 1: 225-83.
- SHARMAN, C., 1991. "Executive Federalism." In *Intergovernmental Relations and Public Policy*. Sydney: Allen & Unwin. 23-38.
- UIBOPUU, H.J., 1975. "International Legal Personality of Union Republics of USSR." *International and Comparative Law Quarterly* 24: 811-45.

WATTS, R.L., 1966. *New Federations: Experiments in the Commonwealth*. Oxford: Clarendon Press.

ZIMMERMAN, J.F., 1992. *Contemporary American Federalism: The Growth of National Power*. Londres: Leicester University Press.

Nota biográfica

Michael Crommelin se graduó de la Universidad de Queensland y de la Universidad de British Columbia. Es profesor de Derecho de la cátedra Zelman Cowen y Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Melbourne. Dirección postal: Office of the Dean, Faculty of Law, the University of Melbourne, Victoria 3010, Australia. E.mail: m.crommelin@law.unimelb.edu.au.

La resolución de conflictos en los sistemas federales

Michael Crommelin

El carácter de los conflictos federales

Los conflictos son inherentes a los sistemas de gobierno federal.¹ La distribución del poder entre y en el interior de los niveles de gobierno proporciona una catálisis para el conflicto, lo cual es un rasgo tan distintivo del federalismo como la existencia de políticas diferentes. De la misma manera, la gestión del conflicto es un componente esencial del marco institucional de las sociedades federales.

La distribución del poder provoca una diversidad de conflictos, entre los distintos niveles de gobierno, entre gobiernos al mismo nivel y entre las personas (o pueblos) y un gobierno o gobiernos. Sin embargo, todos estos conflictos se refieren a temas básicos del constitucionalismo, a saber, la definición de los límites de la autoridad gubernamental y de los instrumentos para darle fuerza ejecutiva.

En este artículo se recogen ejemplos de una amplia gama de soluciones federales, confederales y pseudofederales, tanto a nivel nacional como supranacional. Se justifica incluir las organizaciones supranacionales debido a la relación simbiótica entre éstas y los gobiernos nacionales. Sin duda, la experiencia federal ha influido en su diseño, mientras ellas, a su vez, ya han empezado a influir en la evolución de los sistemas nacionales de gobierno.

La fluidez y el dinamismo son puntos clave de las sociedades federales, de las relaciones intergubernamentales y de la gestión de los conflictos. Aun así, se pueden identificar cuatro grandes enfoques de la gestión de los conflictos: la resolución formal de los conflictos, la resolución informal de los conflictos, la prevención de los conflictos y la resolución popular de los conflictos. El artículo aborda cada uno de ellos de manera ilustrativa y sugestiva, sin pretender ser exhaustivo.

Antes que nada, cabe señalar que todas las sociedades federales tienen su propia cultura de gestión de los conflictos. Esa cultura tendrá un impacto sutil pero importante en el funcionamiento de los sistemas de gestión de los conflictos, de modo que estructuras similares pueden funcionar de manera diferente en diversas sociedades. Esa cultura es rara vez explícita.

Suele derivarse de la historia más que de cualquier instrumento constitucional. Sin embargo, hay una excepción recogida en el artículo 41 (1) (h) de la Constitución de Sudáfrica (1996), que declara:

"Todas las esferas del gobierno y todos los organismos del Estado dentro de cada esfera deben cooperar unos con otros en confianza mutua y buena fe:

- (i) Fomentando relaciones amistosas
- (ii) Ayudándose y apoyándose mutuamente
- (iii) Informándose y consultándose mutuamente en asuntos de interés común;
- (iv) Coordinando sus acciones y legislaciones;
- (v) Adhiriendo a instrumentos ya acordados; y
- (vi) Evitando entablar procesos legales unos contra otros.

Es probable que sea demasiado temprano para predecir si esa disposición determinará la cultura constitucional de Sudáfrica.

La resolución formal de los conflictos

Hace más de un siglo, al definir las características de los sistemas federales, A.V. Dicey llamó la atención sobre "el predominio de lo jurídico en la Constitución".² La realidad sigue siendo la misma, a pesar del hecho de que en varias federaciones donde el control judicial ha desempeñado un papel de primer orden en la gestión de los conflictos (como en Estados Unidos, Canadá y Australia), este papel ha sido asumido por los tribunales más que impuesto por el lenguaje de la Constitución.³ Por otro lado, en Suiza, el control judicial está limitado a la legislación cantonal. El mecanismo del referéndum se utiliza para mantener la legislación federal dentro de límites constitucionales.

De la amplia literatura sobre el control jurídico, he seleccionado cuatro realidades de importancia actual o potencial: 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 conceptos jurídicos de federalismo

Una de las funciones insoslayables de los tribunales que participan en el control jurídico del ejercicio del poder gubernamental en un sistema federal es el desarrollo de un concepto fundacional de federalismo. El Tribunal Constitucional de Alemania por ejemplo, ha aplicado un principio de "acuerdo federal" para adjudicar la división de poderes entre el Bund y los Länder. Este principio exige al Bund y a los Länder que dirijan sus asuntos de una manera "amistosa con la idea de federación", y se suele pensar que a él se debe la restricción (en cierta medida) de la expansión del poder legislativo federal dentro de la federación alemana.⁴ De la misma manera, el reconocimiento del Tribunal Supremo de Canadá del "federalismo" como principio subyacente de la Constitución canadiense, ha fortalecido la influencia de las provincias en la resolución de los conflictos intergubernamentales en Canadá.⁵ Por el contrario, el Tribunal Supremo de Estados Unidos se ha mostrado reacio a poner coto a la corriente de autoridad legislativa federal, al igual que el Tribunal Supremo de Australia.⁶ Las exigencias del federalismo en Estados Unidos de

América y Australia parecen verse satisfechas con la existencia permanente de los Estados como entidades políticas, sin que importe el alcance de su autoridad legislativa residual.

Estos conceptos diferentes de federalismo son el producto de diversas influencias. El modelo para la distribución del poder entre los niveles de gobierno bien podría ser importante. La Constitución de Canadá especifica qué poderes se otorga a las provincias, mientras que los poderes de los Estados se otorgan en términos más bien generales y no específicos en las constituciones de Estados Unidos y Australia. Tal vez aún más importante es la cultura constitucional. No menos que otras ramas del gobierno, los tribunales deben conservar su sensibilidad hacia esa cultura si han de justificar su papel en la gestión de los conflictos.

Las jurisdicciones de referencia

La capacidad para resolver temas constitucionales a partir de referencias permite una gestión prioritaria del conflicto por parte de los tribunales. Su importancia ha sido demostrada recientemente por el fallo del Tribunal Supremo de Canadá en el *Informe de la secesión de Quebec*.⁷ La cuestión de si una declaración unilateral de independencia sería válida y efectiva bajo la legislación canadiense o internacional fue llevada a los tribunales por el gobierno de Canadá después de la estrecha derrota en el referéndum de 1995 sobre la secesión. El gobierno de Quebec decidió no participar en los procedimientos del informe y, como consecuencia, el tribunal nombró un *amicus curiae* para que presentara el caso a favor del derecho de secesión unilateral. El Tribunal rechazó que existiera tal derecho, pero sostuvo que tanto los gobiernos federales como provinciales estarían obligados a negociar una secesión constitucional si el pueblo de Quebec votara a favor de la secesión en un referéndum.

Resulta difícil imaginar una prueba más crítica de control judicial que este caso, que situó al Tribunal en el corazón del tema más básico que podría vivir cualquier federación. Como en todos los casos de resolución jurídica de los conflictos, la medida del éxito fue la medida de aceptación de la decisión. Al mismo tiempo, el riesgo para el Tribunal en estas actuaciones era enorme. Una vez más, pareciera que la cultura constitucional fue decisiva en relación a la capacidad del Tribunal para llevar a cabo esta tarea. Merece la pena señalar que el Tribunal Supremo de Australia ha renunciado a asumir un papel similar bajo la Constitución de Australia.⁸

La descentralización de Escocia

Un ejemplo reciente de resolución formal de un conflicto en los tribunales ha sido demostrado por el mecanismo del Decreto de Escocia (Scotland Act) de control jurídico de las leyes (tanto de las propuestas como de las aprobadas) del Parlamento de Escocia, cuya capacidad legislativa general está limitada por reservas ante el Parlamento en Westminster. El Privy Council es el árbitro final de los conflictos sobre competencia legislativa en Escocia. Tanto el gobierno de Escocia como el del Reino Unido pueden referir los proyectos de ley ante el parlamento de Escocia al Privy Council para que éste resuelva. Las cuestiones de competencia legislativa también pueden ser referidas después de ser aprobadas, ya sea directamente o en cualquier instancia legal en que surjan. El Privy Council puede declarar la legislación inválida, sujeta a la posibilidad de rectificación por el parlamento de Escocia o una orden del Privy Council para evitar cualquier efecto de invalidez retroactiva.

Visto en un contexto más amplio de gestión del conflicto, este mecanismo tiene varios rasgos notables. La composición del Privy Council asumirá a partir de ahora una importancia completamente nueva. La facultad del Parlamento del Reino Unido para enmendar la lista de reservas sobre el poder legislativo, que se puede ejercer en cualquier momento, podría hacer del control jurídico un mecanismo insignificante. También podría ser un factor que el Privy Council tome en cuenta en el ejercicio del control jurídico. Aún queda por verse si el Privy Council desarrollará un concepto fundacional constitucional de descentralización en el proceso de plantear reservas al poder legislativo, quizá acompañado de la evolución de una cultura política de descentralización.

El federalismo supranacional y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

En el desempeño de su papel de resolución de conflictos dentro de la Unión Europea, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha añadido impulso a las fuerzas de la integración. La adopción de doctrinas como la preponderancia y el efecto directo de la legislación de la Unión Europea, el control jurídico de la legislación de los Estados miembros y la concesión de una voz a los nacionales de la Unión Europea para hacer respetar las obligaciones de la Unión Europea contra los Estados miembros y otros individuos, ha garantizado el desarrollo autónomo de la legislación de la Unión Europea de una manera típica de los sistemas federales.

Puede que el impacto de las decisiones del Tribunal en los sistemas legales de los Estados miembros aún sea limitado y desigual, pero el potencial es incuestionable. El tribunal proporciona un ejemplo instructivo de hasta qué punto un proceso de resolución formal de los conflictos puede contribuir al desarrollo de una cultura constitucional hasta un punto que no guarda proporción con el número y la importancia de los conflictos realmente resueltos.

La resolución informal de los conflictos

Los gastos, los retrasos y la publicidad son defectos reconocidos de los procedimientos formales de resolución de conflictos. La pérdida de control sobre un contencioso, una vez que se convierte en el objeto de una resolución jurídica, es otro de los factores que podrían disuadir a los gobiernos de recurrir a estos procedimientos. Por lo tanto, recientemente se ha dirigido la atención a la posibilidad de utilizar técnicas alternativas de resolución de conflictos en la gestión de los conflictos en los sistemas federales.

Hasta ahora, los ejemplos son escasos. Este enfoque ha sido propuesto en Canadá como un medio para acabar con las barreras del comercio interprovincial, y ha sido recientemente aprobado en el Acuerdo marco para la Unión Social. El artículo 41 de la Constitución de Sudáfrica es un intento interesante en este sentido, mientras que el capítulo 20 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte podría ofrecer ciertas orientaciones para los sistemas federales.

Sudáfrica

Además de los principios de cooperación, confianza mutua y buena fe señalados más arriba, el artículo 41 de la Constitución de Sudáfrica requiere que todos los gobiernos "mantengan la paz, la unidad nacional y la indivisibilidad de la República", "respeten el estatus constitucional, las instituciones, el poder y las funciones del gobierno en otras esferas", y "ejercen su poder y sus

funciones de manera que no invadan la integridad geográfica, funcional ni institucional del gobierno en otro ámbito". Estas exigencias tienen como fin prevenir los conflictos, que abordamos más abajo. Sin embargo, el artículo 41 también obliga a las partes en un conflicto intergubernamental a "realizar todos los esfuerzos razonables para solucionar el conflicto" y para "agotar todos los otros medios" antes de llegar a un pleito jurídico. Los tribunales tienen la facultad para negarse a oír cualquier conflicto intergubernamental cuando estos requisitos no han sido cumplidos. El artículo prevee la aprobación de una legislación para establecer "mecanismos y procedimientos apropiados para facilitar la resolución de los conflictos intergubernamentales". La eficacia del artículo 41 dependerá sin duda del contenido de esta legislación. Es de esperar que el artículo 41 correrá mejor suerte que el artículo 101 de la Constitución de Australia, que establece que se creará "una comisión interestatal" para definir los conflictos constitucionales relativos al comercio y el intercambio. Los esfuerzos combinados del Tribunal Supremo de Australia y del Parlamento federal han privado al artículo 101 de toda significación práctica.⁹

El N.A.F.T.A.

El proceso de resolución de conflictos recogido en el capítulo XX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte comprende tres etapas. La primera es la consulta entre las partes. Cuando la consulta no consigue solucionar el conflicto, se puede solicitar la mediación de la Comisión de Libre Comercio, con recurso a asesores técnicos y expertos, si es necesario. Cuando la mediación fracasa, cualquiera de las partes puede exigir la formación de un grupo arbitral para que informe sobre la materia. Las conclusiones del grupo arbitral no son vinculantes, pero se requiere a las partes que resuelvan el conflicto en consonancia con sus conclusiones dentro de los treinta días que siguen a la entrega del informe.

Una vez más, la experiencia es limitada, pero el capítulo 20 suscita ciertas preguntas interesantes. ¿Hasta qué punto los procesos de mediación y arbitraje se pueden ampliar más allá del terreno de litigios comerciales a asuntos más amplios de autoridad gubernamental? Además, ¿permiten dichos procesos a los gobiernos mantener una medida de control sobre los litigios, un control que se pierde una vez que se recurre a los procedimientos formales de resolución de conflictos? Las respuestas positivas a estas preguntas pueden estimular la experimentación con técnicas alternativas de resolución de conflictos en los sistemas federales.

La prevención de los conflictos

La gestión de los conflictos en las sociedades federales exige medidas de control del número y alcance de los conflictos. Sin estas medidas, se podría producir una paralización gubernamental. Por lo tanto, la prevención de conflictos es un elemento esencial del sistema de gestión de los conflictos.

Las técnicas de prevención de conflictos son numerosas y diversas. Entre ellas, la proposición de instrumentos constitucionales, foros intergubernamentales constitucionales y foros intergubernamentales no constitucionales.

Propuesta de instrumentos constitucionales

Todas las federaciones deben tener sus propios ejemplos de proyectos que suscitan conflicto. Australia tiene el artículo 92: "el intercambio, el comercio y las relaciones entre los Estados... será absolutamente libre." Este lenguaje aparentemente sencillo probablemente ha suscitado más litigios que todas las otras disposiciones de la Constitución de Australia juntas.

La actual polémica en torno a la reciente decisión del Tribunal Superior de Apelaciones de Hong Kong relativo al "derecho de establecerse" en la región administrativa especial pone de relieve las deficiencias en la ley orgánica en lo relativo a los poderes de diversos organismos para interpretar la ley orgánica, junto a la incapacidad de la ley orgánica para definir los medios de modificación de la misma. El resultado es que la "autonomía" de la región administrativa especial ha quedado en entredicho.

Se debe reconocer que las expresiones imprecisas bien podrían ser deliberadas, y que la ambigüedad es el precio que se paga por alcanzar acuerdos ajustándose a los términos de un instrumento constitucional. Sin embargo, este enfoque simplemente aplaza la fecha de la resolución del difícil problema constitucional. Puede que también pongan en peligro los procesos constitucionales de gestión del conflicto, si no son capaces de solucionar un problema constitucional de larga data.

Los foros constitucionales intergubernamentales

La experiencia constitucional en Alemania abunda en creación de foros intergubernamentales diseñados para contribuir a la gestión del conflicto.¹⁰ El Bundesrat, que comprende delegados de los diversos gobiernos de los Länder, es un ejemplo de primer orden. Se requiere el consentimiento del Bundesrat para aprobar toda legislación que enmiende la ley orgánica, que afecte a las finanzas o impuestos de los Länder o que sea "administrativamente relevante" para los Länder. El Bundesrat también puede proponer modificaciones de las leyes federales a la luz de la experiencia administrativa de los Länder. Cuando se produce un punto muerto en la discusión entre las dos cámaras del Parlamento federal, éste puede ser resuelto por el Comité de Mediación Bundestag/Bundesrat, compuesto de 16 miembros de cada cámara. Este proceso goza de las ventajas de la sencillez y la eficacia, especialmente cuando se compara con el procedimiento para resolver los puntos muertos en Australia, que requiere la disolución de ambas cámaras seguidas (a veces) por una sesión conjunta de ambas. Finalmente, la reciente creación de la "Cámara de Europa", un comité del Bundesrat encargado de aconsejar al gobierno federal sobre el impacto de las medidas propuestas por la Unión Europea en los ámbitos de la competencia legislativa de los Länder, podría verse como un intento de gestionar el conflicto surgido de la integración europea.

Foros intergubernamentales no constitucionales

Este tipo de organismos abundan en los sistemas federales. El Consejo de los Gobiernos de Australia, que comprende a los dirigentes de todos los gobiernos federales, estatales y territoriales, es un ejemplo útil. El deseo de evitar los conflictos mediante negociaciones que produzcan acuerdos en materia de políticas en ámbitos tan importantes como política de

competencia y política tributaria, proporciona la razón de ser de este Consejo. Las ventajas de flexibilidad y consistencia en la elaboración e implantación de políticas están contrarrestadas por la pérdida de transparencia en la rendición de cuentas. Sin embargo, el apoyo político para este enfoque es sólido, y supuestamente refleja la aceptación popular. En Canadá, el "federalismo ejecutivo" aparentemente ha sobrevivido un periodo de análisis crítico, y sigue creciendo en alcance y diversidad.

La resolución popular de los conflictos

Los conflictos federales se pueden resolver de diversas maneras en los procesos electorales. Es posible votar a los gobiernos fuera del poder. Sin embargo, las elecciones sobre un solo asunto (o conjunto relacionado de asuntos) rara vez se dan en la práctica. Por lo tanto, parece más interesante la Constitución de Suiza, que requiere que cualquier ley federal sea sometida al pueblo para ser rechazada o aprobada si así lo exigen 50 mil ciudadanos u ocho cantones. Mediante este mecanismo, la legislación federal está sujeta a un control popular (y no jurídico). Además, las federaciones de Suiza y Alemania han creado medios de enmiendas constitucionales que han sido utilizadas en la práctica para resolver conflictos intergubernamentales. Por otro lado, los procedimientos de enmienda constitucional en Australia han contribuido poco o nada a la gestión del conflicto, a pesar de su similitud con mecanismos que en Suiza han funcionado tan bien. El control ejercido por el gobierno federal australiano sobre las medidas sometidas a referéndum en Australia podrían contribuir a explicar el pingüe resultado. El escepticismo manifestado hacia las propuestas del gobierno está engastado en la cultura constitucional australiana, al parecer en una medida no conocida en Suiza.

Conclusiones

Si bien tiene sus ventajas definir categorías como formal, informal, prevención y popular para la resolución de conflictos en un marco federal, también es engañoso. Las líneas de demarcación entre las categorías son borrosas. Además, hay complejas relaciones entre las técnicas dentro de las diferentes categorías, y aquellas relaciones a veces son tan importantes como las propias técnicas. Todas las sociedades federales dependen de redes de técnicas para llevar a cabo la gestión de los conflictos. Estas redes influyen, para bien o para mal, en las relaciones intergubernamentales. También contribuyen al desarrollo de una cultura constitucional mientras que, al mismo tiempo, son un reflejo del funcionamiento de aquella cultura.

Traducido del inglés

Notas

- 1 Gagnon, A.G. 1993. "The Political Uses of Federalism", En: Burgess, M.; Gagnon, A.G. (eds), *Comparative Federalism and Federation*: 18. Nueva York, Londres: Harvester Wheatsheaf.
- 2 Dicey, 1961, 10a edición. *Introduction to the Study of law of the Constitution*. 175.
- 3 Por ej., *Marbury v Madison* 1 Cranch 137 (1803).

4 Blair, P.; Cullen, P. 1990. "Federalism, Legalism and Political Reality: The Record of Federal Constitution Court", En: Jeffrey, C. (ed), *Recasting German Federalism: The Legacies of Unification*.

5 Quebec Secession Reference. 1998, 161 DLR (4^a) 385, 441-4.

6 En Australia, la decision más conocida es *The Commonwealth v Tasmania* (Tasmanian Dam Case) (1983) 158 CLR 1

7 (1998) 161 DLR (4^a) 385

8 *Re Judiciary and Navigation Acts* (Caso Advisory Opinions) (1921) 29 CLR 257. También merece la pena recordar que los tribunals en Australia no desempeñaron ningún papel en el intento de Australia occidental para separarse de la Federación australiana en 1933 (que comprendió un referendum que tuvo éxito). Este asunto fue resuelto unilateralmente por el gobierno del Reino Unido, que se pronunció en contra de la secession.

9 E; Tribunal Superior rechazó el poder judicial a la Comisión Interestatal en 1915: *New South Wales v The Commonwealth* (caso Wheat). Después, el Parlamento Federal permitió que la comisión dejara de funcionar, con la excepción de un renacimiento breve (y sin trascendencia) de 1975 a 1990.

10 Jeffrey, C.; Savigear, P. 1991. *German Federalism Today*. Leicester: Leicester University Press.

Nota biográfica

Richard Simeon es Profesor de Ciencias y Derecho Políticos en la Universidad de Toronto. EMail: rsimeon@chass.utoronto.ca. Sus trabajos se centran en el federalismo, el diseño constitucional y la política pública en sociedades divididas. Entre sus publicaciones recientes figuran State, Society and the Development of Canadian Federalism (1990) (con Ian Robinson), y las obras codirigidas Rethinking Federalism: Citizens, Politics and Markets (1995) y Degrees of Freedom: Canada and the United States in a Changing World (1997).

Adaptabilidad y cambio en las federaciones

Richard Simeon

El federalismo ha demostrado ser un instrumento de ejercicio del gobierno maravillosamente flexible y adaptable. Es evidente en dos sentidos: en la variedad de las formas y prácticas federales que se encuentran en el mundo, en numerosos sistemas económicos y sociales diferentes; y en las maneras en que cada federación ha sido capaz de responder a la evolución de las realidades económicas y sociales y los programas políticos que generan. En realidad, para poder satisfacer las necesidades cambiantes de los ciudadanos, es esencial que las instituciones gobernantes de toda índole sepan adaptarse a las nuevas circunstancias. Pero al mismo tiempo, como en todas las instituciones, hay inercia y resistencia al cambio. Esto puede deberse solamente a los intereses creados de las élites que actualmente dirigen el sistema. Pero también puede dimanar del hecho de que el federalismo suele suponer un delicado equilibrio entre regiones y grupos definidos en términos territoriales, de modo que las modificaciones introducidas en sus instituciones y prácticas pueden dar lugar a divisiones y conflictos. De ahí el desafío: estabilidad sin anquilosamiento, flexibilidad sin erosión de los principios básicos que sustentan el "compromiso" federal original.

¿Qué es lo que impulsa el cambio?

Numerosos factores pueden generar una demanda de cambio en los sistemas federales. Algunos son internos de las propias instituciones federales; otros corresponden a cambios en el contexto económico, cultural, social y mundial en el que está arraigado el federalismo. La tendencia más poderosa al cambio surge cuando tanto los ciudadanos como los dirigentes perciben que las instituciones concebidas para servirlos no cumplen su función. Algunos de los factores que se han de considerar son los siguientes:

La modificación de las actitudes y las orientaciones de los ciudadanos

Dos series de orientaciones son importantes. En primer lugar, las prácticas de las instituciones federales pueden alejarse de las nociones en evolución de la participación democrática y la responsabilidad. Si las relaciones entre niveles de gobierno son percibidas como herméticas, elitistas e inexplicables, habrá llamamientos al cambio. Este es el "déficit democrático" que ha

suscitado atención en Alemania, Canadá, la Unión Europea y otros lugares (Cameron y Simeon 2000, Horeth 1998).

En segundo lugar figuran los cambios en el grado de identificación con las autoridades centrales, o estatales/provinciales. Si predominan los intereses y las identidades nacionales, se ejercerán presiones para orientar el poder hacia el centro. Si crecen las identidades regionales, en especial en federaciones multinacionales como Canadá o Bélgica, las presiones tenderán a acrecentar la descentralización, y tal vez a introducir elementos de asimetría, a fin de responder a las aspiraciones de grupos etno-nacionales concentrados en determinados territorios (Smith 1995).

La modificación de los programas políticos

Muchas federaciones se establecieron cuando la dimensión y las funciones del gobierno diferían mucho de lo que son actualmente, y cuando aún no se había pensado en problemas contemporáneos como el medio ambiente y las telecomunicaciones. La división de los poderes y los recursos fiscales, apropiados en los comienzos, pueden resultar inadecuados para responder a las nociones cambiantes de la función del gobierno en la sociedad. Tal vez el ejemplo más espectacular, para varias federaciones, sea el advenimiento del Estado benefactor keynesiano después de la guerra, cuando numerosos observadores se preguntaron si ese proyecto se podía llevar a cabo en los regímenes federales existentes (Laski 1939). En el periodo de posguerra, se supuso generalmente que la "modernización" conllevaba necesariamente la "centralización" (Beer 1973), pero no fue ése el caso en todas las federaciones. Más recientemente se ha centrado la atención en el modo de limitar y restringir el crecimiento del gobierno, proceso en el que también participan las instituciones federales. ¿Cómo, entonces, adaptarse a esas opiniones cambiantes en cuanto al gobierno y la política, conservando al mismo tiempo los valores del federalismo?

Así pues, se puede considerar la flexibilidad y el ajuste de los sistemas federales de varias maneras distintas, cada una basada en un conjunto diferente de criterios para evaluar el éxito y recomendar cambios, y cada una de las cuales puede apelar a diversos intereses de distintos modos. La democracia, la eficiencia y la receptividad a otras concepciones de la comunidad y la identidad pueden ejercer presión hacia distintas direcciones. Un ajuste que desde un punto de vista resulta positivo puede ser negativo desde otro.

La mundialización

La mundialización plantea numerosos desafíos a las federaciones. Según un punto de vista, impulsa a la descentralización -en la medida en que los gobiernos nacionales pierden el control de los instrumentos de acción de los que disponían tradicionalmente, y en que las economías nacionales están menos integradas en el plano interno y diversamente integradas en el mundo más amplio. Esta imagen sugiere un desplazamiento simultáneo del poder desde los gobiernos centrales hacia arriba, hacia las instituciones supranacionales, y hacia abajo, hacia las instituciones locales (Courchene 1991, Cap. 5, Boechelman 1996). Según otra opinión, empero, la mundialización tiene el efecto opuesto pues da mucha importancia a las funciones internacionales que cumplen los gobiernos nacionales, y porque para ser eficaz en el ámbito internacional un país debe poder expresarse unánimemente en el extranjero. Cualquiera sea el punto de vista correcto, es evidente que en un mundo mundializado el federalismo ya no se

detiene en la frontera: las fuerzas mundiales tienen efectos poderosos sobre las relaciones nacionales, y el carácter federal del país se proyecta inevitablemente en el ámbito internacional.

Los nuevos enfoques del ejercicio del gobierno

En las teorías recientes de la gestión pública se hace hincapié en diversos valores altamente pertinentes para la práctica del federalismo. Entre ellos figura la "subsidiariedad", que consiste en acercar en la mayor medida posible la responsabilidad al ciudadano; la eficiencia y el control de los costos, con sus consecuencias para la superposición o duplicación de tareas y otros problemas similares endémicos en los sistemas federales; las "prácticas idóneas", que conceden importancia a la experimentación y la innovación; el "servicio al cliente", asociado con la agrupación de los servicios y otras modalidades destinadas a vincular lo más perfectamente posible a los ciudadanos con los gobiernos, etc. Todas estas ideas representan la necesidad de una estrecha coordinación entre los gobiernos. Sugieren que la división federal de los poderes no debería ser un obstáculo para la prestación eficiente de servicios, y que es probable que los ciudadanos se sientan menos preocupados por las sutilezas del federalismo que por el suministro sin falla de bienes de origen público (Simeon 1997).

Instrumentos de la adaptación

Las federaciones son conjuntos de instituciones complejos y pluridimensionales. Cuando se habla de cambio y adaptación, por consiguiente, éstos pueden adoptar diversas formas, y se dispone de una amplia variedad de instrumentos para adaptarse a las nuevas circunstancias.

Las enmiendas constitucionales

La manera más definitiva y duradera de modificar una federación es enmendar la constitución – ya sea modificando la distribución de los poderes, cambiando las relaciones fiscales, creando o desmantelando mecanismos entre niveles de gobierno o, en términos más generales, mediante transformaciones más fundamentales en la estructura política más amplia. Entre los ejemplos de esto último se puede mencionar la integración de una Carta de los Derechos y las Libertades en la constitución canadiense en 1982, o la introducción de la elección directa de los senadores en los Estados Unidos de América en 1913.

Las enmiendas constitucionales parecen ser el instrumento más evidente para adaptar una federación a nuevas necesidades. Pero puede también que no lo sean, y por varias razones. En primer lugar, rara vez es fácil modificar la constitución. Casi siempre se requieren supermayorías y el apoyo aunado de todos los niveles de gobierno para obtener la aprobación de los cambios. La fuerza simbólica de las constituciones, sumada a la dificultad de introducir cambios, confiere generalmente a los debates constitucionales un carácter altamente conflictivo. En segundo lugar, las enmiendas constitucionales pueden generar sus propias nuevas rigideces, que son difíciles de corregir ulteriormente. En tercer lugar, en federaciones divididas la armonía puede lograrse mejor mediante "silencios constitucionales" que dejan sin resolver algunos asuntos, que intentando formular todos los problemas de identidad y de poder en un lenguaje constitucional preciso (Foley 1989).

En consecuencia, las enmiendas constitucionales importantes son relativamente poco frecuentes

en los sistemas federales. En cambio, la mayoría de las federaciones han buscado modalidades menos formales para modernizar sus instituciones y procesos (Watts 1999a).

La necesidad de recurrir a una reforma constitucional formal dependerá en parte de la índole del diseño constitucional original. Cuanto más los poderes estén asignados a "compartimientos estancos" relativamente cerrados, más difícil será lograr la adaptación por medios políticos y administrativos. A la inversa, cuando la constitución prevé amplios ámbitos de poderes compartidos o coincidentes y la delegación de poderes de un nivel a otro, los ajustes informales son más accesibles. Asimismo, las constituciones que contienen vacíos y "silencios" pueden ser más fáciles de adaptar informalmente que las que definen los poderes con todo detalle.

La interpretación jurídica

Todas las federaciones tienen algún tipo de árbitro judicial, sea un Tribunal Supremo general o un Tribunal Constitucional más especializado. Sus interpretaciones de la Constitución pueden tener profundas repercusiones en la evolución del sistema federal. Si bien pueden haber intensos debates para determinar si los tribunales responden acertadamente a los cambios sociales, o si están imponiendo sus propias opiniones, poca duda cabe de que la forma del federalismo en países tan distintos como Canadá, Estados Unidos de América, Alemania y la India ha sido configurada en gran medida por decisiones de los tribunales.

El grado en que los tribunales influyen en la evolución del sistema federal depende en parte del modo en que los jueces conciben su función, y en el carácter del documento constitucional que han de interpretar, pero también depende de que los actores políticos de la federación tiendan a apelar a los tribunales para resolver sus diferencias, o recurran más a las negociaciones informales. En Canadá, al menos, el hecho de que se recurra con frecuencia a los tribunales se percibe a veces como un indicador del fracaso de estos mecanismos administrativos más consensuales. En la Constitución de Sudáfrica se invita explícitamente a los gobiernos a evitar recurrir a los tribunales a menos que sea absolutamente imprescindible.

Los acuerdos entre gobiernos

Cuando las enmiendas constitucionales formales son difíciles o imposibles, los gobiernos pueden recurrir a acuerdos oficiales, convenios, pactos o "concordatos" (el término actualmente utilizado en el Reino Unido para los acuerdos entre gobiernos). Dichos acuerdos pueden variar de diversos modos.

- Pueden ser amplios acuerdos-marco, en los que se establecen los principios y valores fundamentales y se especifican las responsabilidades generales de cada nivel de gobierno. Un ejemplo reciente es el Acuerdo-Marco canadiense sobre la Unión Social. O puede haber disposiciones administrativas detalladas relativas a la prestación de servicios en ámbitos compartidos o superpuestos.
- Pueden suponer un acuerdo entre dos, o aún tres niveles de gobierno, o pueden ser "pactos" entre Estados o provincias.
- Pueden contener o no mecanismos explícitos de aplicación, comprendidos procedimientos para la solución de litigios.
- Pueden ser más o menos abiertos, transparentes y accesibles al examen del público y a

la participación de éste.

El federalismo fiscal

Una forma común de rigidez en los sistemas federales es un desequilibrio entre las responsabilidades relacionadas con los gastos y la capacidad de obtener ingresos. Generalmente, el gobierno federal o central tiene más acceso a los ingresos, mientras que las provincias y las municipalidades son responsables de prestar una mayor variedad de servicios. Además, las variaciones en términos de riqueza y capacidad fiscal entre unidades miembros puede significar que las unidades más débiles no son capaces de cumplir las responsabilidades que se les han asignado sin tener que imponer niveles de impuestos excepcionalmente elevados. En consecuencia, todas las federaciones han establecido amplios mecanismos de transferencias de responsabilidades entre gobiernos a fin de lograr, mediante el federalismo fiscal, lo que no es posible mediante las enmiendas constitucionales (Bird 1994).

Tres elementos del federalismo fiscal son esenciales. En primer lugar figura la distribución general de los poderes de recaudación de ingresos, y la medida en que se ajustan a las responsabilidades relativas a los gastos.

El segundo elemento es el nivel de armonización entre los sistemas federal y estatal/provincial de generación de rentas públicas -en términos de definiciones de la base impositiva, los mecanismos de recaudación de impuestos, etc. Una coordinación efectiva reducirá los costos para los ciudadanos y contribuirá a la eficiencia económica general. También ayudará a equilibrar las exigencias a veces conflictivas de la política macroeconómica (que generalmente requiere una mayor medida de control central) y las políticas microeconómicas (que suelen recaer más en las provincias).

El tercer elemento es la medida en que los dispositivos fiscales igualan los ingresos entre las unidades más ricas y las más pobres. Esto abarca cuestiones de justicia social, y de eficiencia económica general.

En numerosas federaciones el gobierno central detenta, explícita o implícitamente, un amplio poder para gastar la renta pública aún en ámbitos de jurisdicción estatal o provincial. Los gobiernos centrales pueden conceder subsidios "condicionales" o "de costos compartidos" a las provincias en determinados campos de acción, y pueden imponer condiciones sobre el modo en que se gastarán esos fondos. También pueden otorgar subsidios para ayudar a "igualar" la capacidad de las provincias más ricas y más pobres para prestar servicios de niveles comparables con cargas fiscales comparables, ayudando así considerablemente a las provincias más débiles a adaptarse a los nuevos intereses políticos, y reforzando la adaptabilidad general del sistema (Watts 1999b).

Estas transferencias entre gobiernos han sido quizá el instrumento o ajuste único más importante en los sistemas federales. Fue en gran medida gracias a la utilización de la "capacidad de gastar" que países como Canadá, Estados Unidos de América y Australia pudieron hacerse cargo de nuevas funciones estatales en ámbitos como la salud y el bienestar público que los estados o las provincias podrían no haber sido capaces de asumir por sí solos. Ultimamente, empero, las restricciones fiscales y presupuestarias han limitado la capacidad de los gobiernos de promover la

flexibilidad en el sistema federal.

Estos mecanismos de transferencia también difieren considerablemente entre las federaciones:

- Difieren ampliamente en la contribución que aportan a los presupuestos totales de los estados o provincias.
- Pueden adoptar la forma de subsidios muy específicos y detalladamente condicionados que dejan poco margen para la variación entre las provincias; o pueden adoptar la forma de subvenciones en bloque, con pocas condiciones o ninguna. La naturaleza y el contenido de las condiciones que los gobiernos centrales imponen a las transferencias son indicadores importantes del grado de centralización o descentralización de un sistema federal. En el periodo de posguerra la capacidad de gastar era considerada como una importante fuerza centralizadora en la mayoría de las federaciones, ya que permitía a los gobiernos federales intervenir en muchos ámbitos teóricamente sujetos a una jurisdicción provincial. Por consiguiente las condiciones han sido a menudo fuente de controversia. Recientemente, en algunas federaciones se han ejercido presiones para reducir la cantidad de condiciones, y asegurar la plena participación del estado o la provincia en la elaboración de cualquier programa de costos compartidos. Las restricciones fiscales han inducido en algunos casos a las autoridades federales a retirarse de los asuntos provinciales.
- Varían en la medida en que el sistema de transferencia logra instaurar la igualdad entre las provincias.
- El poder central de recaudar impuestos está generalmente aún menos limitado que la capacidad de gastar; por lo tanto, los gobiernos centrales pueden influir en las políticas en ámbitos de jurisdicción provincial mediante gastos tributarios y créditos impositivos concedidos a particulares, en especial si no se consigue fácilmente el acuerdo de la provincia sobre los programas de gastos.
- Los acuerdos pueden ser de índole informal, aplicables principalmente por persuasión moral o presiones políticas, o pueden ser contratos jurídicamente reglamentados.

La delegación de poderes

Una interesante opción, fuera de la enmienda constitucional, es la disposición corriente que autoriza a los gobiernos a delegar poderes legislativos o administrativos hacia niveles superiores o inferiores. Normalmente ello requiere un alto grado de consenso entre gobiernos, y las constituciones federales varían en cuanto al grado de disponibilidad de este instrumento.

Asimetría

Cuando se habla de instrumentos de ajuste tales como la enmienda constitucional o los programas de costos compartidos puede surgir de inmediato un interrogante: ¿se aplicarán esos cambios a todos los estados y provincias? Casi por definición, en los sistemas federales las provincias tienen distinta capacidad fiscal, y se diferencian en cuanto a sus objetivos políticos y sus identidades. Por consiguiente, una o más unidades pueden oponer resistencia a la intervención del gobierno federal en su jurisdicción mediante dispositivos como la capacidad de gastar, o buscar una jurisdicción adicional no necesariamente deseada por las demás unidades a fin de efectuar sus

propias adaptaciones a las nuevas necesidades.

Un recurso para reconocer esas diferencias interprovinciales en términos de interés y capacidad es el de optar "en contra" o "a favor". En el primer caso, una o varias provincias pueden decidir no participar en un programa nacional de costos compartidos, y pueden recibir pagos incondicionales del gobierno central, equivalentes a lo que el centro habría gastado si la provincia hubiera participado en el programa. En el segundo caso, el centro puede establecer el programa, e incumbe a cada provincia decidir si participa o no. Con el tiempo, esos ajustes se pueden sumar, de modo que una (o varias) provincia(s) puede(n) establecer con el centro una relación muy diferente de la que tienen las demás. O, dicho de otro modo, la presencia federal en una provincia puede llegar a ser muy diferente de su presencia en otras.

Otra posibilidad es que una provincia pida enmiendas constitucionales en las que se reconozca su carácter singular, y se le proporcionen instrumentos legislativos que podrían no estar a disposición de otras, o que otras podrían no aceptar.

Estas medidas pueden constituir una útil modalidad de ajuste (Tarlton 1965, Agranoff 1999), en especial para responder a las necesidades de minorías significativas en federaciones multinacionales, como España. Por otra parte, pueden generar intensas controversias. Algunos pueden pensar que la asimetría puede propiciar una desvinculación gradual de una provincia respecto del gobierno federal y las demás provincias, y que la "igualdad de las provincias" es un principio fundamental del federalismo. Otros estiman que la asimetría no hace más que reflejar la realidad de distintos tipos de comunidad dentro de un único sistema, y que alguna forma de reconocimiento de la asimetría es fundamental para reconciliar a los grupos minoritarios con el sistema federal a largo plazo. Estos desacuerdos ilustran el hecho de que la "adaptabilidad" no siempre es un término neutro.

La experiencia de varias federaciones indica que la asimetría constitucional formal es mucho más difícil de instaurar que las diferencias informales en los acuerdos financieros, administrativos y de otra índole entre el gobierno federal y las autoridades estatales/provinciales. La asimetría en este último sentido es común a todos los sistemas federales.

Los poderes de emergencia

Las crisis externas, como la guerra, o las crisis internas como la recesión económica o la inestabilidad civil, pueden requerir una rápida afirmación del poder central. El peligro, naturalmente, es que el uso de ese poder puede socavar profundamente la autonomía de las provincias y los valores del federalismo. Por consiguiente, no debemos considerarlo un instrumento normal de ajuste en los sistemas federales, pero para algunos está siempre entre bastidores.

Este análisis sugiere que la mayoría de los regímenes federales, por no decir todos, dispone de una amplia variedad de herramientas e instrumentos que se pueden emplear para garantizar que su dispositivo político y administrativo sea capaz de responder a la evolución de las demandas, los intereses y las emergencias. Si los sistemas federales fueran intrínsecamente rígidos y congelados en el tiempo, pocos sobrevivirían. De hecho, la experiencia demuestra que en realidad las "complejidades del federalismo" pueden complicar las vidas de los ciudadanos y de los

responsables de la elaboración de políticas, pero muy rara vez, por no decir nunca, son un chaleco de fuerza.

La política y los mecanismos de ajuste

Como se ha señalado al principio, en los sistemas federales el cambio viene impulsado por modificaciones de las condiciones económicas y sociales, por la evolución del contexto mundial y por la variación de las identidades y orientaciones de los ciudadanos. Esas modificaciones a su vez se reflejan en tendencias ideológicas, movimientos sociales, partidos políticos y resultados electorales. Estos factores que afectan al conjunto del sistema explican el cambio a largo plazo.

A corto plazo, empero, la clave de la flexibilidad y la adaptación reside en los gobiernos federales y estatales o provinciales, los funcionarios que detentan en él el poder político, y los mecanismos que crean para manejar las relaciones entre gobiernos. La coordinación efectiva, la cooperación y la respuesta a las nuevas necesidades dependen en gran medida de que esas relaciones constituyan un sistema sólido y transparente. Este sistema facilita comunicaciones completas, continuas y abiertas entre las autoridades sobre los problemas y alternativas a las que deben hacer frente, permite que cada nivel de gobierno desempeñe su papel característico alentando al mismo tiempo la cooperación cuando es necesaria, y permanece estrechamente vinculado a la sociedad a la que sirven todos los gobiernos.

En los sistemas federales la flexibilidad requiere un equilibrio entre la autonomía y la cooperación. La autonomía es necesaria pues cada gobierno necesita tener la libertad de responder a las necesidades y aspiraciones cambiantes de sus ciudadanos, de maneras adecuadas a las necesidades locales, sin temer el veto o las limitaciones impuestos por las mayorías nacionales. Desde el punto de vista de la flexibilidad del federalismo una de sus grandes virtudes es precisamente que está constituido por varios gobiernos relativamente autónomos, cada uno de ellos capaz de experimentar e innovar. La flexibilidad y la adaptación a las nuevas necesidades no se facilitan con una homogeneidad convenida entre los gobiernos de distintos niveles ni tampoco por la dominación federal ilimitada. En un mundo incierto y en rápida evolución la sana competencia entre los gobiernos para hallar la respuesta política más apropiada es una de las mayores virtudes del federalismo (Breton 1985).

Pero la cooperación es igualmente necesaria para una adaptación efectiva, debido a que muchos de los nuevos ámbitos de interés político trascienden las fronteras jurisdiccionales, y a que muchos de los medios e instrumentos para responder a ellos son compartidos por ambos niveles de gobierno. Aun en federaciones basadas en el modelo de los "compartimientos estancos" para la división de los poderes, la competencia e interdependencia *de facto* son omnipresentes.

El equilibrio apropiado varía según las federaciones: cuanta más diversidad cultural tienen, más sus sistemas intergubernamentales se inclinarán por la autonomía de cada provincia; cuanto más homogéneas sean, más se pondrá el acento en normas y prácticas comunes logradas mediante la conducción central y la cooperación entre gobiernos. Cuando más unificado sea el sistema de partidos, cuanta más movilidad tengan los dirigentes entre niveles de gobierno, y cuanto más fuerte sea la representación de las unidades constitutivas en las instituciones del gobierno nacional, mayor importancia se otorgará a la cooperación y el consenso. Cuanto más dividido esté el sistema de partidos y de gobierno, mayores serán las probabilidades de conflictos y

competencia.

Es probable que este equilibrio también varíe a lo largo del tiempo, en respuesta a los problemas que se plantean a la sociedad. El proyecto común de posguerra de construir el Estado benefactor moderno integraba necesariamente a ambos niveles de gobierno, y otorgaba una gran importancia a la cooperación para satisfacer las aspiraciones de los ciudadanos. En otros periodos, proyectos de esta índole a escala nacional podrían acallarse un tanto, centrándose más el interés en los asuntos locales y provinciales; por consiguiente, el centro de interés y la dinámica política se desplazarían hacia la autonomía provincial.

Por otra parte, tanto la autonomía como la cooperación tienen sus lados sombríos. En determinadas circunstancias la autonomía provincial no limitada por las normas de la confianza y la cooperación puede dar lugar a contradicciones y duplicaciones en la política, a una tendencia a "hacer lo mínimo" en la política social, a una lucha mezquina por la popularidad social, la defensa de "territorios" burocráticos y la búsqueda de créditos, y a una agravación artificial de las tensiones regionales cuando las autoridades procuran movilizar a los electores en su favor. De ahí la necesidad de mecanismos de cooperación sólidos, y de un sistema intergubernamental abierto al público y, por ende, disciplinado por la conciencia pública.

El federalismo cooperativo también puede tener un lado más oscuro. Dar excesiva prioridad a la armonía y la cooperación puede dar lugar a acuerdos entre gobiernos que son el mínimo denominador común, o demasiado vagos para ser eficaces. Pueden generar retrasos excesivos - costos de las decisiones- cuando los gobiernos procuran establecer acuerdos. Pueden centrarse tanto en mantener la armonía que las preocupaciones políticas sustantivas y los intereses de los ciudadanos quedan de lado -la "trampa de la decisión conjunta" (Scharpf 1988).

Por lo tanto, para cada sistema federal el secreto consiste en hallar su propio equilibrio entre la autonomía y la interdependencia, la competencia y el consenso. Ambas caras de la moneda son esenciales con miras al objetivo amplio de garantizar que los sistemas federales puedan atender y adaptarse al mundo cambiante en el que se arraigan y al que sirven.

Traducido del inglés

Referencias

AGRANOFF, Robert, Ed. 1999. *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States* [Adaptarse a la diversidad: La asimetría en los Estados federales], Baden-Baden: Nomos, para el Centro Europeo de Investigaciones sobre el Federalismo.

BEER, Samuel. 1973. "The Modernization of American Federalism." [La modernización del federalismo estadounidense], *Publius: The Journal of Federalism*. 3: 49-96.

BIRD, Richard M. 1994. "A Comparative Analysis on Federal Finance." [Análisis comparado de la Hacienda federal], en K. G. Banting et. al., *The Future of Fiscal Federalism* [El porvenir del federalismo fiscal]. Kingston, Canadá: School of Policy Studies, Queen's University. 293-322.

BOECHELMAN, Keith. 1996. "Federal Systems in the Global Economy." [Los sistemas federales en la economía mundial], *Publius: The Journal of Federalism* 26: 1-10.

BRETON, Albert. 1985. "Supplementary Statement." [Declaración complementaria]. En Canada

- Royal Commission on the Economic Union y Canada's Development Prospects. *Report*. Vol. 3. Ottawa: Supply and Services Canada. 486-526.
- CAMERON, David y SIMEON Richard. 2000. "Intergovernmental Relations and Democratic Citizenship." [Relaciones entre gobiernos y ciudadanía democrática]. En Donald Savoie y B. Guy Peters, dir.publ. *Revitalizing the Public Service: A Governance Vision for the XXIst Century* [Revitalizar el servicio público: Una visión del ejercicio del gobierno para el siglo XXI]. Montreal: McGill-Queen's University Press. De próxima publicación.
- COURCHENE, Thomas J. 1991. *Rearrangements* [Nuevas disposiciones]. Oakville, Canadá: Broadview Press.
- HORETH, Marcus. 1998. *The Trilemma of Legitimacy – Multilevel Government in the European Union and the Problem of Legitimacy* [El dilema de la legitimidad - Los gobiernos en distintos niveles en la Unión Europea y el problema de la legitimidad]. Documento de debate C 11, Centro de Estudios Europeos sobre la Integración, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.
- FOLEY, Michael. 1989. *The Silence of Constitutions: Gaps, 'Abeyances,' and Political Temperament in the Maintenance of Government* [El silencio de las constituciones: Lagunas, temas "en suspenso" y temperamento político en el mantenimiento del gobierno]. Nueva York: Routledge.
- LASKI, Harold. 1939. "The Obsolescence of Federalism." [La obsolescencia del federalismo], *The New Republic* 98: 367-9.
- En A. N. Christensen y E. M. Kirkpatrick, dir.publ. Nueva York: Holt, Rinehart and Winston. 53-76.
- SCHARPF, Fritz. 1988. "The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration." [La trampa de la decisión conjunta: Enseñanzas del federalismo alemán e integración europea], *Public Administration* 66:236-78.
- SMITH, Graham, dir.publ. 1995. *Federalism: The Multiethnic Challenge* [Federalismo: el desafío multiétnico]. Londres: Longman.
- SIMEON, Richard. 1997. "Rethinking Government, Rethinking Federalism." [Reconsiderar el gobierno, reconsiderar el federalismo]. En Arthur Daniels y Mohamed Charih, dir.publ. *New Public management and Public Administration in Canada* [Nueva gestión pública y administración pública en Canadá]. Toronto: Institute of Public Administration of Canada. 69-91.
- TARLTON, C.D. 1965. "Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism" [La simetría y la asimetría como elementos del federalismo]. *Journal of Politics* 24: 861-874.
- WATTS, R.L. 1999a. *Comparing Federal Systems* [Comparación de sistemas federales]. 2ª edición. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- WATTS, R. L. 1999b. *The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Analysis* [La capacidad de gastar en los sistemas federales: Análisis comparado]. Montreal: McGill-Queen's University Press.

Nota biográfica

David C. Hawkes fue Ministro Adjunto de Asuntos Intergubernamentales de la Provincia de Saskatchewan. También ha sido Director Adjunto del Instituto de Relaciones Intergubernamentales de la Queen's University y Codirector de Investigación de la Comisión Real para los Pueblos Aborígenes. En la actualidad es profesor adjunto de Estudios Canadienses en la Universidad de Carleton, 1125 Colonel By Drive, Ottawa, Canadá K1S 5B6 (correo electrónico: hawkes@magi.com) y consultor en cuestiones relativas a los aborígenes y en relaciones intergubernamentales.

NUEVOS NIVELES DE GOBIERNO

Pueblos autóctonos: autogobierno y relaciones intergubernamentales

David C. Hawkes

Introducción

Aunque quizá no guarden relación entre sí, en los treinta últimos años el aumento del nacionalismo autóctono ha ido acompañado de presiones crecientes de internacionalización y mundialización en el escenario mundial. En tanto que "pueblos" en virtud del derecho internacional, los pueblos aborígenes reclaman su derecho a la libredeterminación. Al mismo tiempo, y salvo en las circunstancias¹ más extremas, este derecho a la libredeterminación debe encontrar su expresión dentro de los Estados ya existentes. Al haber más naciones² que Estados en este planeta, se plantea el reto de dar cabida a la libredeterminación de los aborígenes en el marco de lo que podríamos denominar "Estados multinacionales", como pueden ser los siguientes Estados federales: Australia, el Canadá, México, los Estados Unidos de América y Rusia.

A menudo, el derecho a la libredeterminación de los pueblos autóctonos dentro de los Estados toma dos direcciones: 1) una búsqueda de una mayor autonomía para las naciones autóctonas (con frecuencia bajo la forma de autogobierno aborígen), y 2) una reivindicación de mayor participación en las instituciones de toma de decisiones del Estado (a veces bajo la forma de la representación garantizada de los pueblos autóctonos en las cámaras legislativas, o mediante la reforma de las instituciones del Estado encargadas de la solución de conflictos). Estas dos ramas de la libredeterminación autóctona parecen concordar estrechamente con los pilares gemelos del federalismo: autogobierno y gobierno compartido. Este artículo tiene como objetivo analizar cómo puede el federalismo proporcionar un contexto para dar cabida a la libredeterminación de los pueblos autóctonos dentro de los Estados federales.

Federalismo y pueblos autóctonos

Hay distintas características del federalismo que hacen pensar que éste puede ser prometedor a la hora de elaborar un marco en el que se puedan satisfacer las aspiraciones de los pueblos

autóctonos dentro de los Estados. En primer lugar, el federalismo supone un respeto fundamental por la diversidad, quizá incluso por la “diversidad profunda” que el filósofo canadiense Charles Taylor describe como distintas en las que los ciudadanos pertenecen al Estado (por ejemplo, algunas por medio de la comunidad nacional, y otras sin esta intermediación) (Taylor 1991, 75-76). El federalismo tiene el potencial de respetar las culturas, idiomas, leyes y formas de vida de los pueblos autóctonos. Además, las instituciones de los Estados federales pueden acoger esta diversidad en sus símbolos y prácticas públicos y, de ese modo, mostrar su respeto hacia las culturas políticas de los pueblos autóctonos (Informe de la Comisión Real para los Pueblos Aborígenes, 1996, Volumen 1, 682-685). Tal y como indica el estudioso aborígen Taiaiake Alfred en su análisis de la situación de los pueblos autóctonos del Canadá, la relación entre los pueblos debe basarse en los principios de autonomía e interdependencia:

Al Estado le basta con remitirse al principio federal para dar cabida a las nociones autóctonas de nación y cesar su injerencia en las comunidades autóctonas (Alfred 1999, 53).

En segundo lugar, el federalismo puede acoger identidades y lealtades múltiples dentro de un mismo Estado, así como diferentes “niveles” de gobierno, algunos de ellos con soberanía compartida. En Australia, por ejemplo, tanto la Confederación de Australia como los gobiernos de los distintos Estados son soberanos en el ámbito de sus esferas de competencia. En los Estados Unidos de América, además de la soberanía federal y de la de los Estados, las tribus indias estadounidenses hacen valer su soberanía, reconocida por el gobierno federal y basada en el principio de que dichas tribus son “naciones internas dependientes”, una doctrina que surgió de una sentencia histórica del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América en el asunto de la *Nación Cherokee contra Georgia* en 1831³. En el Canadá, la Comisión Real para los Pueblos Aborígenes concluyó que:

[...] el derecho inherente de autogobierno de los aborígenes está reconocido y ratificado en el Artículo 35(1) de la *Constitución de 1982* como un derecho de los aborígenes protegido por tratado. Por lo tanto, este derecho inmanente está firmemente consagrado en la Constitución canadiense, que proporciona una base a los gobiernos de los aborígenes para actuar como uno de los tres órdenes distintos de gobierno del Canadá (Volumen 2, primera parte, 213).

El gobierno del Canadá reconoce que el derecho inmanente de autogobierno está protegido por el Artículo 35(1) de la *Constitución de 1982*. Por lo tanto, podría afirmarse que el federalismo puede dar cabida a distintas soberanías: federal, estatal y autóctona. Aunque las bases jurídicas para ello aparezcan recogidas en el derecho canadiense, existen pocos ejemplos concretos que ilustren cómo podría funcionar este enfoque en la práctica. Analizaremos esta cuestión más adelante en este artículo.

Las relaciones intergubernamentales en las federaciones han demostrado adaptarse con facilidad a las circunstancias cambiantes y ser capaces de una gran innovación, una tercera característica que sugiere que el federalismo podría constituir un marco prometedor. Por ejemplo, entre 1983 y 1987 se celebraron en el Canadá cuatro Conferencias de Primeros Ministros (federal, provinciales y territoriales) con líderes aborígenes nacionales para tratar de asuntos constitucionales relativos a los aborígenes, lo cual supuso una experiencia, si bien fallida, sin precedentes en la política canadiense (Hawkes 1989).

Un cuarto motivo para el estudio de los conceptos de federalismo y su aplicación para las aspiraciones de los pueblos autóctonos tiene que ver con las tradiciones comunes. Dentro de las tradiciones de los propios pueblos autóctonos se dan similitudes con los conceptos del federalismo occidental. Mucho antes de la llegada de los europeos a sus tierras, las naciones aborígenes contaban con sus propias organizaciones políticas federales o confederales, como la confederación Mi'kmaq de la región marítima, la confederación Haudenasaunee (iroquesa) de los Grandes Lagos, sin olvidar la confederación Blackfoot del oeste. Los pueblos autóctonos crearon estas organizaciones mediante tratados, otro concepto con profundas raíces tanto en la tradición occidental como en la aborígen y en el que hemos de detenernos brevemente. Los orígenes del federalismo en la tradición occidental se remontan a las obras de Altusio en el siglo XVII; esta antigua idea de federalismo parece ser similar a los conceptos indígenas al hacer hincapié en la autonomía, la dependencia mutua y los procesos de comunicación y de toma de decisiones compartida (participativa e incluyente) (Hueglin 1997). El federalismo altusiano precisa además de flexibilidad institucional y de un compromiso con alguna modalidad de unión compartida.

La elaboración de tratados tiene honda raigambre tanto en la historia de los pueblos autóctonos como en la historia occidental. En la tradición occidental, se puede seguir la pista de la elaboración de tratados hasta la época de los romanos y el principio fundamental de *pacta sunt servanda* ["los tratados deben ser cumplidos de buena fe"]. En el viejo mundo, los tratados se elaboraban con fines múltiples, como pueden ser garantizar el reconocimiento de la independencia y de las fronteras de los Estados, lograr alianzas militares, promover la paz, impulsar el comercio, proporcionar un salvoconducto y determinar las condiciones de la rendición después de una guerra, entre otras razones. Antes de entrar en contacto con occidente, los pueblos autóctonos de América tenían sus propios protocolos diplomáticos firmemente establecidos. Normalmente, las alianzas entre naciones se inspiraban en la unidad familiar y se realizaban y mantenían por medio de la adopción, el intercambio de regalos y los matrimonios concertados, métodos similares a los empleados por las monarquías europeas. Estas alianzas permitían el libre flujo del comercio, la puesta en común de los recursos, la circulación segura, además de alianzas militares y ayuda económica en épocas de necesidad. Cuando se establecían nuevos pueblos en su territorio, ya fueran autóctonos o europeos, era preciso concertar nuevas alianzas o tratados (Oficina del Comisionado de los Tratados, 1998, 14-15 e Informe de la Comisión Real para los Pueblos Aborígenes, 1996, Volumen 1, 119-122).

Esto condujo a la elaboración de una teoría del “federalismo de los tratados” por parte de los estudiosos de los pueblos autóctonos, en la que los tratados son vistos como la relación política fundamental entre los pueblos aborígenes y el Estado canadiense y existen de forma paralela al “federalismo provincial” de la *Constitución de 1867*, la cual estableció relaciones entre los gobiernos federal y provinciales (Henderson 1993). El federalismo de los tratados supone un proceso de coordinación y compromiso basado en el consenso y crea una asociación de carácter abierto, horizontal y renovable, que tiene como objetivo la autonomía y reciprocidad de todos los participantes⁴. Otros estudiosos no especializados en los pueblos autóctonos, como James Tully, también han analizado la historia y han elaborado el concepto de “constitucionalismo de los tratados”, en el cual los tratados dan lugar a una asociación constitucional de interdependencia y protección (Tully 1995). La idea de los tratados con los pueblos autóctonos como instrumentos federativos es una de las que permiten albergar esperanzas de que se pueda dar cabida a la libredeterminación de los pueblos autóctonos en el marco de los Estados federales⁵.

Gobierno público y autogobierno autóctonos

Los pueblos autóctonos dentro de los Estados federales retienen su derecho de libredeterminación y procuran ejercer su autonomía mediante acuerdos que les permitan autogobernarse. Algunos buscan ejercitar sus competencias de conformidad con su derecho inherente de autogobierno; otros tratan de ejercer su derecho de autogobierno por medio de una forma pública de gobierno. En el Canadá, por ejemplo, el derecho de autogobierno está ampliamente reconocido como un derecho de los aborígenes que la *Constitución de 1982* reconoce y afirma en el Artículo 35 y puede, por lo tanto, ser ejercido por los pueblos o naciones aborígenes con arreglo a los acuerdos intergubernamentales celebrados con los gobiernos federal y provinciales (como ocurre con las Naciones Primitivas con respecto a sus tierras y territorios tradicionales). Con el fin de reivindicar el autogobierno, los pueblos autóctonos del Canadá también pueden hacer uso de las formas públicas de gobierno recogidas en la Constitución canadiense, tales como el gobierno territorial. La búsqueda del autogobierno se ve alimentada por el deseo de los pueblos autóctonos de gobernarse ellos mismos para poder así mantener sus valores y tradiciones autóctonos, sus modos de vida y sus idiomas y culturas, todo ello en un contexto actual.

Las opciones con las que cuentan los pueblos autóctonos a este respecto son mayores en los casos en los que dichos pueblos se encuentran concentrados geográficamente y son la mayoría de los residentes de una región. Un ejemplo actual en el Canadá es el de los Inuit del Ártico oriental, quienes han elegido ejercer su derecho de libredeterminación mediante una forma pública de gobierno. Además de haber resuelto recientemente su demanda territorial, los Inuit han optado por formar un nuevo gobierno territorial en el Ártico oriental, llamado Nunavut (que significa “nuestra tierra” en la lengua Inuit, el Inuktitut), en sus tierras tradicionales. Al ser los Inuit más del 80 por ciento de la población de esa región, pueden reivindicar su libre determinación mediante una forma pública de gobierno, dada su abrumadora mayoría demográfica. El Inuktitut es una de las tres lenguas oficiales, junto al inglés y el francés, en el recientemente creado territorio de Nunavut, el cual comenzó a existir el 10 de abril de 1999 conforme con la legislación aprobada por el Parlamento canadiense. Sin lugar a dudas, los Inuit estuvieron en parte influidos en su reivindicación de una forma pública de gobierno por la experiencia de sus vecinos cercanos, los Inuit de Groenlandia, los cuales tienen un acuerdo de autogobierno con Dinamarca.

El federalismo ha demostrado, en el caso de Nunavut, que puede dar cabida a las aspiraciones de libredeterminación de los Inuit en el marco del Estado. Nunavut reconoce y respeta las aspiraciones del pueblo Inuit y su idioma y cultura, y les permite ser autónomos en sus tierras tradicionales. Si llegara a producirse un cambio de circunstancias por el que los Inuit de Nunavut se convirtieran en una minoría demográfica en sus territorios tradicionales, mantendrían el derecho de elegir si ejercer su derecho de libre determinación por otros medios, tales como el autogobierno.

Que el autor sepa, no existe en las lenguas aborígenes ninguna palabra o frase que signifique “autogobierno”. La frase que más se aproxima en la mayoría de las lenguas autóctonas del Canadá querría decir algo así como “nosotros cuidamos de nosotros mismos” (Alfred 1995), lo cual no se aleja demasiado del concepto de “autogobierno” del federalismo. La Comisión Real resume la posición constitucional en lo relativo al derecho inherente de autogobierno de los pueblos autóctonos que recoge la legislación canadiense:

En el momento de la llegada de los europeos, los pueblos aborígenes eran soberanos e independientes y poseían sus propios territorios, sistemas políticos y derecho consuetudinario. Aunque el gobierno colonial modificó esta situación, no privó a los pueblos aborígenes de su derecho inherente de autogobierno, el cual era una parte esencial de sus culturas. Este derecho sigue existiendo, en ausencia de una legislación que lisa y llanamente afirme lo contrario. A pesar de que en muchos casos este derecho fue restringido y rigurosamente regulado, nunca llegó a suprimirse por completo (Volumen 2, primera parte 202).

Un factor crucial para el enfoque del autogobierno es la cuestión de a quién se otorga este derecho. No se confiere a pequeñas comunidades de pueblos indígenas, tales como los distintos grupos de indios que viven por separado en el Canadá⁶. Más bien, el derecho de autogobierno se confiere a las naciones aborígenes, a todas las comunidades que constituyen una nación. Por lo tanto, un reto fundamental para el éxito del enfoque del autogobierno es la reconstrucción de las naciones autóctonas desde las situaciones de disgregación en las que se encuentran y que en gran parte les fueron impuestas por los gobiernos coloniales. A este respecto, el Gobierno del Canadá ha reconocido formalmente su papel:

Es de lamentar que nuestra historia en lo relativo al trato al pueblo aborigen no sea algo de lo que podamos sentirnos orgullosos. Las actitudes de superioridad racial y cultural condujeron a una represión de la cultura y de los valores de los aborígenes. Como país, hemos de soportar la carga de las acciones del pasado que tuvieron como resultado el debilitamiento de la identidad de los pueblos aborígenes, el aniquilamiento de sus idiomas y culturas y la prohibición de sus prácticas espirituales. Hemos de reconocer la repercusión de estas acciones en las otrora naciones autosuficientes, las cuales fueron separadas, perturbadas en su desarrollo o incluso destruidas por la desposesión de su territorio tradicional, por el reasentamiento de pueblos aborígenes y por algunas disposiciones de la *Ley sobre los indios [Indian Act]*. Hemos de admitir que estas acciones tuvieron como resultado la erosión de los sistemas políticos, económicos y sociales del pueblo y de las naciones aborígenes (Ministerio de Asuntos Indios y Desarrollo del Norte 1997, 4).

El ejercicio de su derecho inmanente de autogobierno exige a las naciones aborígenes el que negocien acuerdos de autogobierno con el gobierno federal y los gobiernos provinciales. Estos acuerdos definen las competencias que pueden ejercer los gobiernos autóctonos, incluida la primacía de su derecho en el supuesto de conflictos jurídicos reales con las leyes federales y estatales, y van acompañados de acuerdos fiscales. Se requiere que las negociaciones traten asuntos tales como la equiparabilidad de los criterios en cuanto a programas, servicios, economías de escala, mecanismos de responsabilidad política y financiera y la armonización de los regímenes jurídico y administrativo.

En el Canadá, los acuerdos de autogobierno pueden ser dotados de fuerza legislativa por los gobiernos federal y aborigen, o por las tres partes (es decir, incluyendo también al gobierno provincial), y tanto los derechos definidos en estos acuerdos como la legislación son susceptibles de ser protegidos constitucionalmente si las partes lo desean. Un ejemplo reciente es el acuerdo final sobre los Nisga'a, celebrado entre el gobierno del Canadá, el gobierno provincial de la Columbia Británica y la nación Nisga'a (Acuerdo final Nisga'a , 1998). Este acuerdo prevé un gobierno central Nisga'a (Nisga'a Lisims) y cuatro gobiernos locales Nisga'a en los territorios de los Nisga'a, basados en el modelo de división de poderes. La legislación para poner en práctica el

acuerdo fue aprobada por la cámara legislativa de la Columbia Británica y por el Parlamento canadiense, tras la ratificación del acuerdo por el pueblo Nisga'a en referéndum.

Una mayor participación autóctona en las instituciones de toma de decisiones del Estado

La segunda vía a través de la cual los pueblos autóctonos reivindican su libre determinación consiste en lograr una mayor participación en los procesos de toma de decisiones del Estado, con frecuencia en el marco de las instituciones federales y las relaciones intergubernamentales existentes, lo cual está relacionado con otro pilar del federalismo, el poder compartido.

Una de las formas que adopta es la reclamación de una mayor participación de los pueblos autóctonos en las legislaturas. A lo largo de la historia, los pueblos autóctonos han estado lamentablemente subrepresentados en las asambleas legislativas estatales y federal. En el Canadá, por ejemplo, en el periodo que va desde la Confederación de 1867 y las elecciones federales de 1993, se eligieron a la Cámara de los Comunes casi 11.000 diputados. De entre éstos, sólo 13 se han identificado a sí mismos como miembros de pueblos autóctonos (Milne 1994). Esta situación sin lugar a dudas se vio influida por el hecho de que hasta 1960 a la mayoría de los indios se les había denegado el derecho al voto. No obstante, hay que decir también que el pueblo autóctono se ha resistido a participar en el sistema electoral canadiense, por considerarlo una institución "colonizadora" en cuya creación no habían tomado parte. Algunos creían, por ejemplo, que al votar estarían minando su relación de nación a nación con el Estado.

Hay varios ejemplos de representación garantizada para los pueblos autóctonos en las asambleas legislativas. Quizá el más conocido sea el de Nueva Zelanda, donde hay cuatro escaños reservados para los maoríes. Los votantes maoríes pueden inscribirse en el censo maorí de su región o en la lista electoral general de la circunscripción a la que pertenezcan. Los principales partidos políticos y el partido maorí se disputan los escaños maoríes. En un ejemplo algo menos conocido en los Estados Unidos de América, cada una de las tribus Penobscot y Passamaquoddy elige a un representante en la asamblea legislativa del Estado de Maine. Estos representantes, aunque no votan los proyectos de ley presentados por decisión de los propios pueblos autóctonos, sí poseen el resto de derechos y privilegios, tales como participar en los comités legislativos, hablar de cualquier asunto ante la asamblea y disfrutar de las ventajas normales de las que goza un representante electo (Hawkes y Morse 1991, 178-180).

Una alternativa relacionada con la anterior es la de constituir un parlamento aborigen. Esta innovación fue introducida por los Estados escandinavos; en la actualidad hay tres Parlamentos Sammi (antiguamente Lapp) en Suecia, Noruega y Finlandia. *El Codicilo Sammi de 1751*, una adenda al tratado entre Suecia y la antigua Dinamarca-Noruega, reconoce algunos de los derechos autóctonos de los Sammi, incluidos su derecho consuetudinario, el reconocimiento de la nación Sammi y la libre circulación de los pastores de renos Sammi. La asamblea noruega creó en 1987 el Parlamento Sammi de Noruega con la aprobación de la *Ley sobre los Sammi*. Los votantes Sammi están inscritos en un censo electoral Sammi y eligen a tres miembros de cada una de las trece circunscripciones electorales Sammi. Los poderes del Parlamento, el *Samediggi*, son exclusivamente de tipo consultivo. El Parlamento Sammi de Finlandia, la Delegación de Asuntos Sammi, fue creado a principios de los años setenta y cuenta con 20 miembros electos. Al igual que los otros dos Parlamentos Sammi, carece de funciones legislativas (Hawkes y Morse 1991, 180-182).

En el Canadá, la Comisión Real para los Pueblos Aborígenes pensó que una tercera cámara parlamentaria supondría una extensión lógica de los tres órdenes de gobierno y que un Parlamento aborígen (y a la larga una Cámara de los Pueblos Primigenios reconocida por la Constitución) debería establecerse de forma paralela a la Cámara de los Comunes y el Senado existentes. Esto proporcionaría a los pueblos aborígenes una voz permanente en los procesos de toma de decisiones nacionales en lo relativo a las decisiones de “gobierno compartido”. La Comisión entendió las limitaciones de un organismo meramente consultivo y abogó porque el Parlamento aborígen tuviera el poder de iniciar el proceso legislativo, asesorar en asuntos legislativos y constitucionales relativos a los pueblos aborígenes, además de las funciones de revisión, supervisión e investigación. (Volumen 2, primera parte 1996, 377-382).

Además de la reforma legislativa, los pueblos autóctonos han buscado una mayor participación en las instituciones estatales de solución de conflictos, o bien se han esforzado por todos los medios para crear procesos e instituciones de solución de conflictos, a menudo de carácter mixto, adecuados a sus necesidades. Esta práctica no se da sólo en los Estados federales. Uno de los ejemplos primeros y más logrados es el Tribunal Waitangi de Nueva Zelanda, creado en 1975. Diseñado para poner en práctica el Tratado de Waitangi, que se firmó en 1840, este tribunal es un organismo asesor cuasi-judicial que investiga y hace recomendaciones a la Corona sobre las reclamaciones relativas al territorio y recursos maoríes referidas al articulado del Tratado (el cual tiene fuerza de ley en su versión en lengua inglesa y en lengua maorí). Sin embargo, este Tribunal se encuentra limitado tanto por su naturaleza consultiva (salvo en el caso de las tierras de la Corona, donde sus decisiones son vinculantes) como por su incapacidad de abordar asuntos relativos a disputas de tierras pertenecientes a propietarios privados (Fleras y Elliot 1992, 190-191).

En el decenio de los setenta, el Canadá introdujo políticas y procesos de reclamación globales y específicos, tras la declaración original del gobierno federal en lo relativo a la política de reclamaciones de 1973. La política de reclamaciones global se ocupa de las reclamaciones de tierras que se fundamentan en un título de propiedad aborígen no expirado. La política de reclamaciones específica está exclusivamente dirigida a los indios, y no al resto de los pueblos autóctonos, y se ocupa de agravios concernientes a la pasada administración de la Corona de las tierras indias y de otros activos, y del cumplimiento de las disposiciones de los tratados existentes (Comisión Real para los Pueblos Aborígenes, Volumen 2, segunda parte, 1996, 534). Estas políticas, criticadas categóricamente por muchos analistas, entre ellos por la Comisión Real para los Pueblos Aborígenes, están siendo objeto de un proceso de revisión conjunta por parte del gobierno federal y la Asamblea de las Naciones Primigenias, organización que representa a las naciones primigenias del Canadá. Más recientemente, se estableció en 1992 la Comisión del Tratado de Columbia Británica en la provincia canadiense más occidental. Fue creada conjuntamente por la Cumbre de las Naciones Primigenias y por los gobiernos federal y de Columbia Británica, que nombran a un comisionado cada uno, mientras que la Cumbre de las Naciones Primigenias nombra a dos. El comisionado jefe es nombrado conjuntamente por todas las partes (Comisión Real para los Pueblos Aborígenes, Volumen 2, segunda parte, 1996, 541). Del mismo modo, en 1996 se llegó a un acuerdo entre el Gobierno del Canadá y la Federación de las Naciones Indias de Saskatchewan, para renovar la Oficina del Comisionado del Tratado en la provincia de Saskatchewan, con el fin de facilitar el entendimiento mutuo en asuntos concernientes al tratado y jurisdiccionales (Oficina del Comisionado del Tratado 1998, 3-4).

El deseo de una mayor participación indígena en el ámbito de la toma de decisiones se extiende igualmente a las relaciones intergubernamentales. Los pueblos indígenas han estado representados en el Canadá en las Conferencias Anuales de Primeros Ministros y en las conferencias federales, provinciales y territoriales de ministros responsables de asuntos aborígenes, aun cuando no haya una "invitación permanente" a los dirigentes indígenas nacionales. Una excepción es el Artículo 35 de la *Constitución de 1982* (en su versión enmendada), que establece la consulta con los pueblos aborígenes en el caso de que sus intereses constitucionales hayan de verse afectados⁷. Aparte de este requerimiento, los dirigentes autóctonos deben renovar su petición de participar en cada reunión y frecuentemente se les deniega el acceso. En todo caso, es interesante señalar que, aunque no hayan participado directamente, los intereses de los pueblos aborígenes están reflejados, al menos parcialmente, en la mayor parte de las negociaciones intergubernamentales recientes sobre el nuevo Acuerdo social de la unión [Social Union agreement]. Por ejemplo, en su artículo primero, se recogen los siguientes principios: el respeto por la diversidad, la justicia, la ayuda mutua, y el principio de que el acuerdo no "[...] abrogará o supondrá derogación de ningún tratado aborígen o de cualesquiera otros derechos de los pueblos aborígenes, incluido el del autogobierno". El artículo cuarto recoge la garantía de que "los gobiernos trabajarán con los pueblos aborígenes del Canadá con el fin de encontrar soluciones prácticas para satisfacer sus necesidades apremiantes"⁸.

Síntesis

En síntesis, el derecho de los pueblos autóctonos a la libre determinación 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 aborígen parecen concordar estrechamente con los pilares gemelos del federalismo: autogobierno y gobierno compartido. Hay muchos elementos del federalismo que pueden crear un contexto en el que se dé cabida a la libredeterminación de los pueblos autóctonos en el marco de los Estados federales. El federalismo puede proporcionar un respeto fundamental por la diversidad y por las distintas culturas, idiomas, sistemas jurídicos y modos de vida de los pueblos autóctonos, al igual que puede dar cabida a identidades y lealtades múltiples dentro de un mismo Estado, así como a diferentes "planos" u órdenes de gobierno, algunos de ellos con soberanía compartida. Los sistemas federales pueden adaptarse al cambio y son capaces de una gran innovación. El federalismo cuenta con antiguas raíces tanto en la tradición occidental como en la indígena, al igual que ocurre con la celebración de tratados. Los tratados entre los Estados y los pueblos aborígenes deben considerarse instrumentos federativos, que juntan a ambas partes en una asociación de autonomía y de interdependencia.

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.

Traducido del inglés

Notas

1. El derecho de los pueblos aborígenes a la libre determinación sólo puede justificarse como un derecho a la independencia en el derecho internacional en el caso de que se den las circunstancias más extremas, tales como el genocidio o el pillaje sistemático de sus tierras y recursos, y en el supuesto de que se produzcan violaciones de los derechos humanos (véase Anaya, Falk y Pharand 1995, así como Dupuis y McNeil 1995). Hay que tener también en cuenta la conclusión alcanzada por la Comisión Real para los Pueblos Aborígenes de que:
El derecho a la libre determinación [...] no otorga a los pueblos aborígenes el derecho de separarse del estado o de formar estados independientes, salvo en el caso de grave de opresión o de la desintegración total del estado canadiense (Volumen 2, primera parte, 172).
2. El término naciones está empleado aquí en la forma descrita por la Comisión Real para los Pueblos Aborígenes: es decir, como grupos considerables de aborígenes con un sentido compartido de identidad nacional, que constituyen la población predominante de un determinado territorio o conjunto de territorios. Comúnmente, la identidad nacional se define en términos de un patrimonio común, lo cual incluye elementos tales como una historia, un idioma, una cultura, unas tradiciones, una conciencia política, unas leyes, unas estructuras gubernamentales, una espiritualidad, unos antepasados, una patria o una adhesión a un determinado tratado comunes (Volumen 2, primera parte, 164-184).
3. Recogido en (1831) 5 Peters 1.
4. Esta es la descripción sucinta del federalismo de los tratados dada en Hueglin 1997.
5. Debe señalarse que no en todos y cada uno de los estados federales existen tratados con los pueblos autóctonos. En Australia, por ejemplo, no existe ningún tratado entre el gobierno de la Confederación y los aborígenes.
6. Los grupos de indios ejercen autoridad delegada de conformidad con la *Indian Act*, ley federal del Canadá.
7. El Artículo 35(1) reza así: El gobierno del Canadá y los gobiernos provinciales se comprometen a que, antes de poder realizar cualquier enmienda al Artículo 91, sección 24 de la *Constitución de 1867* (Epígrafe federal relativo al poder de los indios y a las tierras reservadas a los indios), al Artículo 25 de esta ley o a esta sección, a) el Primer Ministro del Canadá convocará una conferencia constituyente en cuyo orden del día habrá un punto relacionado con la enmienda propuesta y que contará con la participación del Primer Ministro del Canadá y de los primeros ministros de las provincias; y b) el Primer Ministro del Canadá invitará a los representantes de los pueblos aborígenes a que participen en los debates sobre esa cuestión. (La frase entre paréntesis ha sido añadida por el autor con fines aclaratorios).
8. Tomado del *Framework to Improve the Social Union for Canadians, An agreement between the Government of Canada and the Governments of the Provinces and Territories* (“Marco para la mejora de la unión social de los canadienses: acuerdo entre el gobierno del Canadá y los gobiernos de las provincias y territorios”), 4 de febrero, 1999.

Referencias

- ALFRED, G. 1995. *Heeding the Voices of our Ancestors: Kahnawake Mohawk Politics and the Rise of Native Nationalism in Canada* [Escuchando las voces de nuestros antepasados: la política Kahnawake Mohawk y el aumento del nacionalismo aborígen en el Canadá] Oxford: Oxford University Press.
- ALFRED, T. 1999. *Peace, Power, Righteousness: An indigenous Manifesto* [Paz, poder, rectitud: un manifiesto indígena]. Toronto: Oxford University Press.
- ANAYA, J.S., FALK, R. y PHARAND, D. 1995. *Canada's Fiduciary Obligations to Aboriginal Peoples in the Context of Accession to Sovereignty by Québec* [Obligaciones fiduciarias del Canadá con los pueblos aborígenes en el contexto de la asunción de la soberanía por parte de Quebec] , Volumen I, *International Dimensions* [Dimensiones internacionales]. Programa de investigación de la Comisión Real para los Pueblos Aborígenes. Ottawa: Ministerio canadiense de Suministros y Servicios.
- DUPUIS, R. Y McNEIL, K. 1995. *Canada's Fiduciary Obligations to Aboriginal Peoples in the Context of Accession to Sovereignty by Quebec* [Obligaciones fiduciarias del Canadá con los pueblos aborígenes en el contexto de la asunción de la soberanía por parte de Quebec] , Volumen II, *Domestic Dimensions* [Dimensiones nacionales]. Programa de investigación de la Comisión Real para los Pueblos Aborígenes. Ottawa: Ministerio canadiense de Suministros y Servicios.
- FLERAS, A. y ELLIOT, J.L. 1992. *The Nations Within: Aboriginal-State Relations in Canada, the United States, and New Zealand* [Las naciones de dentro: relaciones entre los aborígenes y los estados en el Canadá, los Estados Unidos de América y Nueva Zelanda]. Toronto: Oxford University Press.
- HAWKES, D.C. 1989. *Aboriginal People and Constitutional Reform: What Have We Learned?* [El pueblo aborígen y la reforma constitucional: ¿Qué hemos aprendido?]. Kingston, Ontario. Instituto de Relaciones Intergubernamentales.
- HAWKES, D.C. y MORSE, B.W. 1991. "Alternative Methods for Aboriginal Participation in the Processes of Constitutional Reform" [Métodos alternativos para la participación de los aborígenes en los procesos de reforma constitucionales] en R.L. Watts y D.M. Brown (comps.) *Options for a New Canada* [Opciones para un nuevo Canadá]. Toronto: University of Toronto Press.
- HENDERSON, J.Y. 1993. "Affirming Treaty Federalism" [Afirmando el federalismo de los tratados]. Ottawa: Informe ante la Comisión Real para los Pueblos Aborígenes, 5 de marzo de 1993.
- HUEGLIN, T.O. 1997. "Exploring Concepts of Treaty Federalism: A Comparative Perspective" [Explorando los conceptos del federalismo de los tratados: una perspectiva comparada, Programa de Investigación de la Comisión Real para los Pueblos Aborígenes, *For Seven Generations* [Durante siete generaciones]. Ottawa: Libraxus CD-ROM.

- MILNE, R.A. 1994. "Canadian Representation and Aboriginal Peoples: A Survey of the Issues" [La representación canadiense y los pueblos aborígenes], Programa de investigación de la Comisión Real para los Pueblos Aborígenes, *For Seven Generations* [Durante siete generaciones]. Ottawa: Libraxus CD-ROM.
- MINISTER OF INDIAN AFFAIRS AND NORTHERN DEVELOPMENT 1997. "Gathering Strength-Canada's Aboriginal Action Plan" [Tomando fuerzas: plan de acción aborígen del Canadá] . Ottawa: Número de catálogo. R32-189-1997E.
- NISGA'A FINAL AGREEMENT. 1998. Canadá, Columbia Británica, Nación Nisg'a. Firmado el 4 de agosto.
- OFFICE OF THE TREATY COMMISSIONER 1998. *Statement of Treaty Issues: Treaties as a Bridge to the Future* [Declaración sobre cuestiones relativas a los tratados: los tratados como un puente al futuro].
- INFORME DE LA COMISIÓN REAL PARA LOS PUEBLOS ABORÍGENES 1996. Volumen 1, *Looking Forward, Looking Back* [Mirando hacia el futuro, mirando hacia el pasado], Volumen 2, primera parte y segunda parte, *Restructuring the Relationship* [Restructurando la relación]. Ottawa: Canada Communications Group.
- TAYLOR, C. 1991. "Shared and Divergent Values" [Valores compartidos y divergentes] en R.L. Watts y D.M. Brown (comps.) *Options for a New Canada* [Opciones para un nuevo Canadá]. Toronto: University of Toronto Press.
- TULLY, J. 1995. *Strange Multiplicity: Constitutionalism in an Age of Diversity* [Extraña multiplicidad: el constitucionalismo en una época de diversidad]. Cambridge: Cambridge University Press.

Nota biográfica

Roger Gibbins se doctoró en Ciencias Políticas en la Universidad de Stanford. En la actualidad es Catedrático de Ciencias Políticas en la Universidad de Calgary, Presidente y Director General de la Canada West Foundation y Presidente de la Asociación canadiense de ciencias políticas. Como investigador se interesa, entre otros temas, por el federalismo comparado, la política constitucional canadiense y el regionalismo. Su dirección es: Canada West Foundation, P.O. Box 6572, Station D, Calgary, Alberta T2P 2E4, Canadá, y su correo electrónico, rgibbins@cwf.ca.

El gobierno local y los sistemas políticos federales

Roger Gibbins *

Cuando aparecieron las primeras constituciones federales en los Estados Unidos de América (1789), el Canadá (1867) y Australia (1901), las comunidades locales tenían una gran importancia. Pero a pesar del hecho de que la vida política, económica y social se desarrollaba en su mayor parte en el marco de las comunidades locales, éstas y sus gobiernos no estaban representados en las cámaras representativas ni incluidos en las bases morales de las instituciones federales. Por el contrario, con frecuencia las nuevas comunidades territoriales, estados o provincias, se crearon utilizando para ello los límites coloniales preexistentes. A medida que los sistemas políticos de corte federal maduraban, estas comunidades subnacionales (estados y provincias) se convertían en piezas básicas del edificio federal; los gobiernos locales apenas dejaron huella en las estructuras constitucionales o institucionales de los sistemas federales. Este abandono fue amplificado por la acción de muchos estudiosos del federalismo, los cuales han centrado su atención casi exclusivamente en las relaciones entre lo nacional y lo provincial (o entre lo nacional y lo estatal), dejando un escaso margen analítico para la discusión sobre cuál debe ser el papel federal adecuado que los gobiernos locales deberían desempeñar.

Sin embargo, este modelo histórico no debe impedirnos ver el hecho de que los gobiernos locales están emergiendo como actores importantes de los sistemas federales contemporáneos. Además, cada vez está más claro que en los sistemas políticos, sea cual sea su clase, los gobiernos locales y las comunidades a las que sirven irán adquiriendo mayor importancia en la vida de los ciudadanos. En los sistemas federales maduros, el no reflejar esta realidad podría menoscabar la eficacia y la legitimidad de las instituciones federales en el siglo XXI. En el caso de los sistemas políticos cuyas instituciones federales tengan un carácter más embrionario, el hecho de no tomar en consideración la importancia del gobierno local en el diseño de la nueva federación puede provocar una debilidad institucional que se perpetuará generación tras generación.

La intención de este artículo es, por tanto, llamar la atención sobre el papel que los gobiernos locales tienen tanto en el diseño de las instituciones federales como en la comprensión de la teoría federal contemporánea. Comienza con un examen de las relaciones actuales entre los ámbitos federal y municipal a lo largo de tres dimensiones: el reconocimiento constitucional de

los gobiernos locales, las transferencias fiscales entre los gobiernos nacional y local y las relaciones intergubernamentales que existen entre ambos. A continuación, se ocupa brevemente del papel futuro de los gobiernos locales y de la vida urbana considerada más ampliamente en los sistemas políticos federales, y se argumenta que la mundialización potenciará el papel de lo local en los sistemas federales. La última sección se centra en algunas consideraciones importantes que surgen cuando extendemos el alcance geográfico del análisis a la aplicación potencial de los modelos federales al mundo en desarrollo. El hilo conductor a lo largo del artículo es la relación entre lo nacional y lo local. Por razones de espacio, este estudio no examina la importantísima relación entre los gobiernos locales y los gobiernos estatales/provinciales. Además, nuestro punto de partida se limita a sistemas federales relativamente maduros: Australia, el Canadá, Alemania y los Estados Unidos de América.

El gobierno local en los estados federales maduros

Reconocimiento constitucional

Por lo general, los gobiernos locales apenas están reconocidos formalmente en las constituciones federales. En tres de los cuatro sistemas políticos federales maduros examinados aquí, los municipios carecen de poderes legislativos firmemente establecidos en la constitución. Por ejemplo, el Artículo 92 de la Ley Constitucional del Canadá de 1867, únicamente menciona que “las instituciones municipales de la provincia” son competencia exclusiva de las provincias; cualquier clase de poderes o responsabilidades ejercidos por los municipios lo son exclusivamente a discreción de los gobiernos provinciales. Incluso su propia existencia en el futuro está en manos de los gobiernos provinciales, los cuales pueden, por ejemplo, fusionar los gobiernos locales sin que para ello sea preciso el consentimiento municipal.

Los gobiernos municipales tampoco reciben una mención explícita en el caso de la Constitución estadounidense; lo que es más, quedan implícitamente dentro de los poderes residuales ejercidos por las asambleas legislativas estatales. De hecho, se ha argumentado (Kantor 1995, 19) que el sistema federal establecido en Filadelfia en 1789 “acabó con los últimos vestigios de la independencia política de las ciudades”, convirtiéndolas en “criatura[s] del Estado”. Tampoco Australia reconoce constitucionalmente a los gobiernos locales. No obstante, si bien es cierto que su reconocimiento no se planteaba en las asambleas constitucionales celebradas en el decenio de 1890, sí ha sido un tema recurrente en las asambleas constitucionales que han tenido lugar desde mediados del decenio de los setenta, aunque en un referéndum celebrado en 1988 la opción de incluir a los gobiernos locales en la constitución nacional fuera derrotada de manera decisiva. El afianzamiento constitucional ha sido propuesto en Australia como una medida para potenciar la seguridad financiera de los gobiernos locales, consagrar su autonomía y proteger a las autoridades de la destitución practicada por los gobiernos estatales (Chapman y Wood 1984, 175).

Alemania es la excepción en lo que concierne al reconocimiento constitucional formal de los gobiernos locales. El derecho de los gobiernos municipales a regular los asuntos locales está expresamente garantizado por la Ley Fundamental. Lo que es más, tres de los 16 estados alemanes (länder) tienen además estatus de gobiernos locales: la ciudad libre y hanseática de Hamburgo, la ciudad libre y hanseática de Bremen, y la capital nacional, Berlín. (En Rusia, Moscú y San Petersburgo gozan de una situación similar). La situación de Berlín es análoga a la

del territorio de la capital australiana (fundamentalmente Canberra), la cual tiene además representación autónoma en el Senado. Washington D.C. carece de representación en el Senado y la capital canadiense, Ottawa, es idéntica al resto de ciudades canadienses en su carencia de representación *como ciudad* tanto en las legislaturas nacionales como en las provinciales.

En general, los gobiernos locales descansan sobre cimientos frágiles dentro de las constituciones nacionales de los sistemas políticos federales maduros. (Su posición en las constituciones estatales o provinciales, cuando éstas existen, es con frecuencia mucho más fuerte; un buen ejemplo de ello nos lo proporciona Australia). Las excepciones alemanas son interesantes porque representan uno de los raros casos en el que los municipios están incorporados dentro de las instituciones federales (como puede ser el senado). Quizá no sea coincidencia que la más reciente de las cuatro constituciones mencionadas arriba recoja el reconocimiento más explícito del gobierno local, aunque es cierto que tales formas de gobierno tienen raíces profundas en la historia pre-federal de Alemania. (Otros sistemas federales relativamente recientes, como la India y Sudáfrica, también proporcionan reconocimiento constitucional expreso al gobierno local). Finalmente, debe señalarse que el gobierno local tiene indudablemente un lugar más seguro en la cultura de la asamblea constitucional y de la política que el que ocupa en el caso de los textos constitucionales escritos.

Relaciones fiscales

Aunque los gobiernos municipales son vistos por lo general como criaturas del gobierno estatal o de los gobiernos provinciales, ello no ha supuesto una limitación de la intervención del gobierno nacional en los asuntos municipales. El medio más común de intervención ha sido la capacidad de los gobiernos nacionales para emplear sus ingresos obtenidos a través de los impuestos como consideren oportuno, sin tener en cuenta la división constitucional de la autoridad legislativa. Una vez más, no obstante, la práctica federal con respecto al *poder de gasto* no concuerda:

- Australia se ve severamente afectada por un “desequilibrio fiscal vertical extremo” (Galligan 1995, 227) procedente de la monopolización por parte de la Confederación de la fiscalidad sobre la renta y el consumo. Como consecuencia de este desequilibrio fiscal, las autoridades estatales y locales dependen del gobierno federal (o de la Confederación) para la mayor parte de sus presupuestos de explotación, y por tanto las complicaciones fiscales son inevitables. Los vínculos fiscales entre la Confederación y los gobiernos locales incluyen las subvenciones para uso general, las subvenciones directas y las subvenciones a los gobiernos estatales reservadas para uso local. Actualmente las subvenciones directas están contempladas en las siguientes leyes: *The Aged or Disabled Persons’ Home Act* [Ley de las personas mayores o discapacitadas], *The Home Nursing Subsidy Act* [Ley de subsidios para la atención a domicilio], *The Delivered Meals Subsidy Act* [Ley de subsidios para el suministro de comidas], *The Handicapped Persons Assistance Act* [Ley de asistencia a personas minusválidas], y *The Homeless Persons Act* [Ley sobre las personas sin hogar]. Son éstas subvenciones de la Confederación a los gobiernos estatales pero reservadas para la cobertura por parte de los gobiernos locales de programas tales como los servicios de asistencia a domicilio, los centros para la tercera edad, los centros de atención preescolar y las guarderías. Las más de las veces, no obstante, las comisiones estatales de subvenciones recomiendan asignaciones específicas a las autoridades locales y por consiguiente son intermediarios importantes entre la financiación de la Confederación y las autoridades locales.

- En los Estados Unidos de América, la ayuda fiscal federal a los gobiernos locales data del decenio de 1930 y de los programas del *New Deal* del Presidente Roosevelt. Desde ese momento en adelante la intervención federal aumentó a un ritmo constante, alcanzando un nivel máximo a mediados del decenio de 1970. Las subvenciones federales a las grandes ciudades en los años setenta aumentaron como resultado de dos importantes iniciativas: el “Nuevo Federalismo” del gobierno de Nixon, que incluía la repartición general de los ingresos, el paquete de transferencias de desarrollo de la comunidad y los programas de empleo y de capacitación, y el Paquete de Estímulo Económico de 1977 del gobierno de Carter (Fossett 1983, 1). Los acuerdos de financiación también han cambiado para dar a los gobiernos locales un mayor peso en la asignación de los fondos federales.
- En el Canadá, la intervención fiscal federal directa en los asuntos municipales es poco común. Aunque el poder de gasto federal se ha empleado extensamente dentro de áreas de competencia provincial tales como la salud y la educación superior, rara vez se ha extendido a los gobiernos municipales. Se pueden considerar excepciones recientes a este modelo los programas trilaterales de infraestructuras, en los cuales los proyectos de infraestructuras son financiados conjuntamente por los gobiernos federal, provincial y municipal.
- Los municipios alemanes son responsables del transporte local, los servicios públicos básicos, el alcantarillado y la construcción y mantenimiento de escuelas, hospitales e instalaciones deportivas. Para hacer frente a estas y otras responsabilidades, disponen de una autonomía financiera considerable. Pueden establecer sus propios impuestos y también son receptores del 15% del impuesto nacional sobre la renta y pagos de compensación de los gobiernos estatales.

En suma, la dependencia financiera de los gobiernos locales varía enormemente tanto en cuanto al grado de ésta (Alemania, por ejemplo, sirve para ilustrar una gran autonomía) como en cuanto a la fuente (autoridades nacionales o estatales). Esta variabilidad, sin embargo, no debe enmascarar un patrón más general de desequilibrio fiscal vertical; las responsabilidades derivadas del servicio de los gobiernos locales superan por lo general su capacidad impositiva. En el caso canadiense, al menos, esta brecha fiscal aumenta de forma constante.

Relaciones intergubernamentales

En muchos aspectos, las relaciones intergubernamentales van parejas con las dificultades fiscales; aquéllas siguen más los canales fiscales que los constitucionales. Cuanto más implicados están los gobiernos nacionales en los asuntos locales por lo que atañe a la financiación, más extensos son sus vínculos intergubernamentales con los gobiernos municipales. Este patrón viene ilustrado por el caso canadiense, donde los lazos fiscales son poco frecuentes y las relaciones intergubernamentales entre los ámbitos federal y municipal son a lo sumo embrionarias. El gobierno nacional creó una Secretaría de Estado para Asuntos Urbanos a principios del decenio de 1970, pero esta desafortunada iniciativa fue pronto abandonada. Los gobiernos provinciales se han interpuesto de manera efectiva entre los gobiernos locales y el gobierno federal, siendo mínima la corriente de dinero y los contactos intergubernamentales que circulan a través o alrededor de esta barrera.

En Alemania son los länder y no el gobierno nacional los que deciden si son los gobiernos locales o si son los propios länder los que aplicarán las leyes federales. De este modo, aunque los gobiernos locales estén organizados dentro de una asociación política de ámbito nacional, el

Staedtetag alemán, sus relaciones intergubernamentales primordiales son con los länder y no con el gobierno federal. En Australia, por el contrario, la multiplicación de programas en los que los gobiernos locales dependen de los fondos federales ha supuesto que los gobiernos locales hayan pasado a estar interconectados de forma creciente con la burocracia federal “a través de la legislación federal y las visiones y aspiraciones nacionales de los políticos” (Chapman y Wood 1984, 82). En los Estados Unidos de América, las ciudades mayores tienen amplios contactos con el Congreso y el ejecutivo nacional; los canales políticos no se limitan a los existentes a través de los gobiernos de los estados o de los representantes de los estados en Washington.

El desarrollo de las relaciones intergubernamentales entre los gobiernos nacional y local, por consiguiente, no está constreñido por la falta de reconocimiento constitucional de los gobiernos locales. Tampoco depende de canales formales de representación legislativa, como son los provistos por los Senados australiano y estadounidense o por el *Bundesrat* alemán. Más bien, la complejidad de las relaciones intergubernamentales refleja el grado de los problemas fiscales. Literalmente, se puede afirmar que son las dos caras de una misma moneda.

En resumen, los gobiernos locales tienden a estar poco integrados, tanto dentro de la teoría federal como de las estructuras institucionales formales de los sistemas federales maduros (véase el Cuadro 1). En algunos casos, y el Canadá resulta un ejemplo extremo de ello, esta marginalización va acompañada de conflictos de naturaleza política y fiscal muy limitados entre los gobiernos nacional y locales. En otros casos, y aquí los Estados Unidos de América son un buen ejemplo, el gobierno nacional ha utilizado su poder de gasto para nutrir compromisos complejos y extensos con los gobiernos locales.

Ampliando el ámbito de análisis

Hasta este momento hemos observado el *statu quo* federal en cuatro sistemas federales industrializados occidentales. Entonces, ¿cómo podría cambiar esta imagen si tenemos en cuenta los retos que emergen en el horizonte de los sistemas federales? ¿Y qué ocurre si extendemos geográfica y conceptualmente el ámbito de nuestro análisis más allá de los sistemas federales relativamente maduros analizados hasta ahora?

Retos que surgen

Aunque hasta la fecha los gobiernos locales han desempeñado un papel limitado en la organización institucional de los estados federales, hay razones para esperar que esta situación cambie. Los efectos interrelacionados de la descentralización, en el interior, y de la mundialización, en el exterior, cuestionan la marginalización experimentada por los gobiernos municipales en las estructuras constitucionales e institucionales de los estados federales. La discusión que sigue proporciona algunas breves ilustraciones de estas tendencias y de sus efectos potenciales.

CUADRO 1. Esquema de las estructuras municipales en cuatro sistemas federales

	Reconocimiento constitucional actual	Transferencias fiscales (federal-municipal)	Relaciones intergubernamentales (federal-municipal)
Australia	No hay reconocimiento formal en la constitución nacional. Cuestión planteada en las asambleas constitucionales desde mediados del decenio de 1970.	Los municipios dependen en lo fiscal de las transferencias federales, que se distribuyen en gran medida a través de comisiones estatales.	Los gobiernos municipales están inextricablemente unidos a la burocracia federal.
Canadá	Las instituciones municipales son competencia exclusiva de la provincia.	La intervención directa de la federación en el terreno fiscal es muy poco común.	Informales y episódicas; embrionarias a lo sumo.
Alemania	La Ley Fundamental garantiza el derecho de los gobiernos municipales a regular los asuntos locales.	Los gobiernos municipales pueden establecer impuestos; también reciben pagos compensatorios y el 15% del impuesto sobre la renta nacional.	Las autoridades municipales están organizadas dentro de una asociación política de ámbito nacional, pero primordialmente se relacionan con los länder.
Estados Unidos de América	No hay un reconocimiento constitucional formal. Los municipios quedan dentro de los poderes residuales de los estados.	Desde el decenio de 1930 hay transferencias fiscales federales directas. Gran dependencia municipal de las ayudas federales.	Las principales ciudades tienen extensos contactos con el Congreso y con el ejecutivo federal.

Entre los sistemas federales maduros, la prestación de servicios sociales está siendo progresivamente descentralizada y canalizada hacia los gobiernos locales y, lo que es más, hacia organizaciones locales sin fines de lucro. Kantor (1995, 205), por ejemplo, analiza el acuerdo “neofederal” que está tomando forma en los Estados Unidos de América, donde hay cada vez más intentos encaminados a “descentralizar la autoridad desde el plano nacional a los planos local y estatal mediante subvenciones en bloque y/o donaciones”. En el Canadá se percibió una tendencia similar a lo largo de la pasada década, aunque hay algunas indicaciones de que el gobierno federal pueda estar retornando a una situación de transferencias fiscales condicionadas y a una intervención más directa en la provisión local de servicios sociales. A pesar de todo, parece que el patrón general de descentralización se mantiene.

Si pasamos de la descentralización a la mundialización, vemos que el impacto de esta última se deja sentir más directamente a través del surgimiento de ciudades internacionales como rasgo cada vez más característico del panorama mundial. Muchos de los estados y provincias, por no

decir todos, pertenecientes a los sistemas federales maduros palidecen ante el poder económico, social y cultural que hay tras ciudades como Sidney o Nueva York (Toronto, por ejemplo, tiene más habitantes que cualquier provincia del Canadá con las salvedades de Quebec y Ontario, de la cual es parte). Las ciudades se han convertido en los principales promotores de la prosperidad económica y la calidad de la vida urbana ha pasado a ser un factor determinante de primer orden en las decisiones de los inversores y las empresas acerca de su emplazamiento. Lo que es más, las ciudades internacionales cada vez son más reacias a que su voz sólo sea escuchada a través de sus gobernantes estatales o provinciales; Sidney no es Nueva Gales del Sur de la misma manera que Los Ángeles no es California. Aun así, las ciudades internacionales todavía no están contempladas formalmente, ni en la teoría federal ni en el diseño institucional.

Las ciudades internacionales y aquéllas con aspiraciones de serlo ahora venden su imagen haciendo menos referencia a su emplazamiento nacional o estatal-provincial. Tal y como señala Paul Kantor (1995, 2), “la realidad es que las ciudades no pueden sobrevivir económicamente sin los trabajos, los dólares y los ingresos fiscales ... en consecuencia, los gobiernos locales luchan con todos los medios a su alcance a la hora de competir con los demás para ganar esta inversión de capital ... en efecto, las ciudades dependen enormemente de las decisiones de la inversión privada”. Esta dependencia impulsa a las ciudades hacia los mercados internacionales de inversión; dentro de este marco competitivo existe un riesgo de que las ciudades separen a sus ciudadanos y comunidades de negocios de su marco federal. Aunque sería demasiado exagerado argumentar que las ciudades internacionales están listas para iniciar su andadura solas como ciudades-estados, su débil integración en las estructuras federales existentes sugiere que el atractivo de la visión de la ciudad-estado puede aumentar en los próximos años.

La idea del “glocalismo” añade un peso suplementario a la sugerencia de que las localidades tendrán mayor, y no menor, importancia en la vida de los ciudadanos *como consecuencia de la mundialización*. Si disponemos de comunidades locales prósperas y seguras, unidas por medio de conexiones electrónicas y aéreas al entorno mundial, entonces puede que los contextos regional y nacional de nuestras vidas pierdan importancia. Si podemos participar en el escenario mundial al tiempo que conservamos un espacio local donde pasear al perro, tomar un buen *cappuccino* y disfrutar de conversaciones cara a cara con nuestros vecinos y amigos, entonces necesitaremos menos esas comunidades regionales y nacionales que se sitúan entre lo local y lo mundial. El hecho, por ejemplo, de que yo viva en la ciudad de Calgary afectará más a mi vida que, nuevamente como consecuencia, el hecho de que también viva en la provincia de Alberta. Además, la dinámica del “glocalismo” se ve reforzada por las tendencias descentralizadoras mencionadas anteriormente, tendencias que no se detienen en los límites estatales o provinciales. Con todo, los sistemas federales existentes están diseñados casi exclusivamente en torno a estas comunidades políticas en retroceso, los estados y las provincias, sin reflejar aún la emergencia de las comunidades locales y mundiales.

El surgimiento de comunidades aborígenes autónomas en muchos sistemas federales maduros hace que la marginalización constitucional e institucional de los gobiernos locales sea aún más anómala. En el Canadá, por ejemplo, hay gobiernos autóctonos que representan desde varios cientos hasta varios miles de residentes que están avanzando rápidamente hacia su reconocimiento constitucional como un “tercer nivel de gobierno”, mientras que los gobiernos urbanos que representan literalmente a millones de residentes no disfrutan de tal reconocimiento. Los sistemas federales construidos en torno a unos estados o provincias abstractos –abstractos, es

decir, con respecto a las localidades más inmediatas en las que vivimos—y las pequeñas comunidades autóctonas, pero que no tienen en cuenta el medio urbano en el que viven la mayoría de las personas, no conseguirán comprometer enteramente a sus ciudadanos.

En resumen, las ciudades importan, y en los años venideros importarán cada vez más. Los residentes de los sistemas federales están enraizados en sus comunidades locales y la urbanización es una tendencia social que no ha disminuido. Dentro de los sistemas federales, las ciudades internacionales están compitiendo las unas con las otras por su puesto en el panorama mundial. Aun así, estas realidades no son apenas consideradas en el cálculo federal, un cálculo que se vuelve incluso más complicado si extendemos nuestra discusión conceptual más allá del *statu quo* federal de los estados democráticos occidentales.

Expandiendo el alcance conceptual del federalismo

El Foro Internacional de Federaciones de 1999, celebrado en Mont Tremblant, Quebec, puso en contacto a estudiosos y profesionales provenientes de sistemas federales maduros y de sistemas políticos para los que el federalismo es todavía una característica nueva. La asamblea también abarcó la escisión Norte-Sur al incluir a representantes de Australia, Brasil, Canadá, Alemania, India, México, Nigeria, Pakistán, la Federación de Rusia, los Estados Unidos de América y de otros estados. Lo que quedó claro tras los debates fue que el federalismo tendía a ser conceptualizado en unos términos mucho más amplios por los estudiosos de estados del Sur, que por los estudiosos procedentes de los sistemas federales maduros analizados anteriormente. Para los primeros, el federalismo era identificado no tanto con un conjunto particular de rasgos institucionales –dos niveles de gobierno que operan en el mismo territorio y sobre la misma población, con un reconocimiento constitucional de la división de poderes y modalidades garantizadas de representación regional dentro de los legislativos nacionales– como con la democracia, la descentralización y la defensa de las culturas locales frente al ataque violento de la mundialización. Esta conceptualización más amplia tiene repercusiones inmediatas para la tesis aquí desarrollada, repercusiones que pueden ser ilustradas haciendo un repaso rápido del federalismo en el contexto mexicano.

La Constitución mexicana reconoce explícitamente a los distritos municipales como *municipios libres* (unidades gubernamentales libres/autónomas). Pero en la práctica, el poder político se ha concentrado fuertemente en México D.F. Tal y como Rodríguez (1997, 18) explica, el ejecutivo presidencial ha tenido una “autoridad casi ilimitada sobre las ramas legislativa y judicial” y su poder se extendía verticalmente a “niveles inferiores de gobierno, haciendo a los gobernadores estatales dependientes de las iniciativas presidenciales y colocando al municipio en el punto más bajo de la pirámide federal-estatal-local, en todas las cuestiones que conciernen a su propio gobierno”. El alto grado de centralización ha traído consigo una dependencia financiera para las autoridades locales. En los dos últimos decenios, esta dependencia ha aumentado mediante el incremento de la provisión de servicios directos por parte del gobierno federal a las áreas locales. Por lo tanto, si bien es cierto que la Constitución mexicana reconoce formalmente la autonomía política de los distritos municipales, no proporciona una estructura institucional o política para la puesta en práctica de dicha autonomía. Aunque la reciente revitalización del federalismo en México ha comenzado a debilitar la autoridad del ejecutivo nacional frente a los estados, las relaciones del gobierno federal con las autoridades locales tienen que ser transformadas radicalmente.

Cuando nos fijamos en el papel *potencial* de los gobiernos locales y de las ciudades internacionales, el caso de México amplía y transforma nuestras ideas al respecto. Lo primero que notamos es simplemente el orden de magnitud distinto en los retos a los que tienen que hacer frente los grandes centros urbanos en el Norte y el Sur. Por ejemplo, sólo los problemas de infraestructura y seguridad a los que tiene que hacer frente México D.F., con cerca de 20 millones de habitantes, o São Paulo en el Brasil o Calcuta en la India, empequeñecen los problemas que enfrentan ciudades internacionales de tamaño mucho menor como son Toronto, Sidney o Frankfurt.

Las diferencias también se dan en lo relativo al alcance de la mundialización. Las ciudades internacionales del Norte son vistas como importantes portales de la economía mundial, y las ventajas económicas de la mundialización son, por lo general, refrendadas. La situación de las ciudades internacionales situadas del Sur es mucho más compleja. Los estudiosos y profesionales del federalismo del Sur que asistieron a la conferencia celebrada en Mont Tremblant retrataban el federalismo como un contrapeso a las crecientes desigualdades económicas asociadas al fenómeno de la mundialización. Mientras que a la mundialización se la asociaba con el hecho de que el poder político y económico se ejerza desde los niveles superiores, el federalismo era considerado como el paladín del aumento del poder de las comunidades locales. Lo que subyace a este análisis es la presunción de que los pobres podrían hacer oír su voz política de forma más eficaz en el plano local. Por lo tanto, el potenciar el poder de los gobiernos locales era considerado como un elemento esencial de cualquier estrategia encaminada a corregir la desigualdad. Por ello, a diferencia de lo que ocurre en el Canadá o en los Estados Unidos de América, los debates sobre el papel de los gobiernos locales en los sistemas federales tienen un carácter cada vez más urgente.

De todos modos, también se insistió en que la mundialización abría importantes fisuras en las ciudades internacionales del Sur. En la medida en que vincula esas ciudades más a los mercados mundiales que a los mercados locales, la mundialización tendrá a aumentar las desigualdades económicas en su interior. Están surgiendo ciudades con un carácter dual, con una parte conectada al contexto mundial y a la prosperidad que circula como consecuencia de tales conexiones y otra parte encerrada todavía dentro de un medio local y dejada atrás por la estela de la mundialización. La consecuencia, por lo tanto, será un aumento de las desigualdades y de la polarización de las ciudades internacionales emplazadas en el Sur, un resultado que ha sido menos característico en el caso de las experiencias de la mundialización del Norte y de los sistemas federales maduros examinados.

Por ello, las instituciones y los principios federales serán puestos a prueba en las ciudades del Sur. ¿Protegerá el federalismo a las comunidades locales de los efectos adversos de la mundialización y apoyará a aquellos más desaventajados como consecuencia de ésta? O, por el contrario, ¿profundizará el federalismo la segmentación social y económica mediante el reforzamiento del aspecto internacional de la dualidad a costa de los pobres?

Conclusiones

En el próximo decenio, las comunidades locales y sus gobiernos desempeñarán un papel más amplio en la vida de los ciudadanos de los sistemas políticos federales. El olvido constante de

esta realidad en el diseño institucional de los sistemas federales amenaza, por lo tanto, con acabar con el atractivo normativo del federalismo como sistema de gobierno, la legitimidad y la pertinencia de las instituciones federales y la eficacia de la política pública federal. Por consiguiente, merece la pena considerar si tanto las instituciones federales como la práctica federal deben ser rediseñadas para que los gobiernos locales y las ciudades internacionales se adapten de una forma más eficaz a las visiones federales.

Traducido del inglés

Nota

- El autor agradece a Glenn Blackett sus tareas de investigación.

Referencias

- CHAPMAN, R. J. K. y M. WOOD 1984. *Australian Gobiernos locales*[Gobiernos locales australianos] Sidney : George Allen & Unwin.
- FOSSETT, J.W. 1983. *Federal Aid to Big Cities: The Politics of Dependence*. [La ayuda federal a las grandes ciudades: la política de la dependencia] Washington: The Brookings Institute.
- GALLIGAN, B. 1995. *A Federal Republic*. [Una república federal] Cambridge: Cambridge University Press.
- KANTOR, P. 1995. *The Dependent City Revisited*. [Una nueva lectura de la ciudad dependiente] Denver: Westview Press.
- RODRIGUEZ, V.E. 1997. *Decentralization in Mexico*. [La descentralización en México] Denver: Westview Press.